

Proteção do Patrimônio na UNESCO:  
ações e significados

© UNESCO 2003 Edição publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

O autor é responsável pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Proteção do Patrimônio na UNESCO:  
ações e significados

João Batista Lanari Bo

**Conselho Editorial da UNESCO no Brasil**

Jorge Werthein  
Cecilia Braslavsky  
Juan Carlos Tedesco  
Adama Ouane  
Célio da Cunha

**Comitê para a Área de Cultura**

Jurema de Souza Machado  
Sílvio Tendler  
Mary Garcia Castro

*Tradução:* Lúcia Tunes

*Revisão:* Jair Santana Moraes

*Assistente Editorial:* Larissa Vieira Leite

*Diagramação:* Fernando Brandão

*Projeto Gráfico:* Edson Fogaça

Copyright ©2003, UNESCO

Bo, João Batista Lanari

Proteção do patrimônio na UNESCO: ações e significados / João Batista Lanari Bo. – Brasília : UNESCO, 2003.  
186p.

ISBN: 85-87853-62-7

1. Cultura. 2. Patrimônio cultural. I. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO. II. Título.

CDD 363



**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

# SUMÁRIO

Apresentação .....	9
Prefácio .....	11
Abstract .....	15
Introdução .....	17
1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO: OS EXEMPLOS FRANCÊS E BRASILEIRO .....	21
1.1 O exemplo francês .....	22
1.2 O exemplo brasileiro .....	26
1.3 O conceito de patrimônio natural .....	30
1.4 Observações complementares .....	32
2. CONVENÇÃO DE 1954 PARA A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE CULTURAL EM CASO DE CONFLITO ARMADO .....	35
2.1 Breve histórico .....	36
2.2 Convenção de Haia de 1954: gênese e comentários ..	39
2.3 Segundo Protocolo: março de 1999 .....	41
2.4 Exame de casos .....	44
2.5 Conclusão parcial .....	48
3. CONVENÇÃO DE 1970 CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS .....	49
3.1 Comentários sobre o texto da Convenção .....	51
3.2 Conseqüências .....	54
3.3 Os Estados Unidos e a Convenção de 1970 da UNESCO ..	56
3.4 O Brasil e a Convenção de 1970 da UNESCO .....	58
3.5 Conclusão parcial .....	60

4.	PROCESSO EM CURSO PARA O ESTABELECIMENTO DE CONVENÇÃO SOBRE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO .....	62
4.1	Antecedentes .....	65
4.2	Principais pontos em discussão .....	68
4.3	A Quarta Reunião sobre Projeto de Convenção .....	71
4.4	Interesse brasileiro e conclusão parcial .....	74
5.	AÇÕES SOBRE O PATRIMÔNIO INTANGÍVEL OU IMATERIAL .....	77
5.1	Evolução do tema na UNESCO .....	79
5.2	As Recomendações de 1989 e as ações presentes .....	82
5.3	Conclusão parcial e perspectivas para o Brasil .....	85
6.	O HOMEM E A BIOSFERA: UM CONCEITO DINÂMICO DE PATRIMÔNIO .....	89
6.1	A emergência de um conceito .....	91
6.2	O capítulo brasileiro do MAB .....	95
6.3	O Futuro do MAB .....	98
7.	CONVENÇÃO DE 1972 DO PATRIMÔNIO MUNDIAL: INTRODUÇÃO E QUESTÕES ATUAIS .....	101
7.1	Breve descrição da Convenção .....	103
7.2	Os critérios e seus limites .....	107
7.3	A questão da soberania e a Convenção .....	112
7.4	O caso do Parque Nacional Kakadu, na Austrália ...	119
7.5	Conclusão parcial .....	123
8.	CONVENÇÃO DE 1972 E OS SÍTIOS HISTÓRICOS E CULTURAIS: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA .....	127
8.1	Antecedentes .....	128
8.2	A UNESCO e a evolução do patrimônio no Brasil	135

8.3	Monitoramento e estado atual dos sítios .....	139
8.4	Conclusão parcial .....	146
9.	CONVENÇÃO DE 1972 E OS SÍTIOS NATURAIS: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL.....	151
9.1	Antecedentes .....	153
9.2	Parque Nacional de Iguaçu: sítio em perigo .....	158
9.3	Novas candidaturas .....	162
9.4	Conclusão parcial .....	169
	CONCLUSÃO GERAL.....	171
	BIBLIOGRAFIA GERAL.....	175
	NOTA SOBRE O AUTOR .....	185

## APRESENTAÇÃO

Sabemos como um incêndio pode destruir em poucas horas – às vezes em poucos minutos – o patrimônio histórico e cultural acumulado numa Igreja barroca, construída no século XVII. Aquilo que durante séculos conservou-se e contribuiu para a construção da identidade dos indivíduos da região, desaparece sem deixar vestígios. Objetos de culto, sítios arquitetônicos, obras de arte – todos são vulneráveis a acontecimentos imprevistos, a instabilidades repentinas.

Desde sua fundação, em 1946, a UNESCO vem dedicando boa parte de sua energia e tempo a promover uma ampla discussão sobre meios e ações de proteção ao patrimônio cultural e natural de todas as nações. É preciso criar condições não apenas para que as Igrejas sejam preservadas, mas também diversas outras manifestações e tradições. O resultado desse esforço – algo que está em contínua evolução, como deduzimos da leitura do texto que se segue – é uma rede de convenções internacionais desenhadas para proteger o patrimônio, além de uma série de iniciativas e projetos como vistas a materializar os objetivos delineados. Todo esse esforço, é importante ressaltar, tem como meta complementar e apoiar as políticas decididas por cada país que visam a proteger seus patrimônios.

A amplitude da própria noção de patrimônio aqui utilizada – de monumentos históricos a tradições orais e populares, de tesouros subaquáticos a parques e reservas naturais, entre outros – demonstra a atualidade da UNESCO enquanto agência da família das Nações Unidas dedicada à reflexão e proposição de ações de proteção no campo da cultura e meio ambiente. Ambos os campos, registre-se, incluem-se no contexto das políticas sociais, como conclui o trabalho a que nos referimos.

O leitor encontrará uma descrição detalhada dos processos que levaram às Convenções e sua implementação, bem como dados



sobre a participação e o interesse do Brasil. Destaque-se os capítulos relativos à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, sem dúvida uma das iniciativas da UNESCO de maior visibilidade perante a opinião pública. Além disso, são discutidos aspectos conceituais que fundamentaram os trabalhos da UNESCO, sobretudo no que tange à cultura. Uma introdução inspirada em autores franceses e brasileiros reforça esse último item.

Trata-se, enfim, de trazer ao público brasileiro, de forma coordenada, esse rico e vasto acervo de realizações da UNESCO voltadas à proteção do patrimônio cultural e natural.

*Jorge Werthein*

Diretor da UNESCO no Brasil

## PREFÁCIO

*Augusto C. da Silva Telles*

A análise da evolução da política cultural da UNESCO e sua repercussão na política cultural do Brasil são assuntos da maior relevância na atualidade. A publicação *Proteção do Patrimônio na UNESCO: ações e significados para o Brasil*, do diplomata João Batista Lanari Bo, conselheiro na representação brasileira da UNESCO, é resultante de trabalho apresentado no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. O texto é do maior interesse para todas as pessoas voltadas para a conceituação e a evolução da política cultural brasileira em face da UNESCO nos últimos decênios. Com base em extensa bibliografia brasileira e internacional, em documentação do Ministério da Cultura e, principalmente, do Itamaraty e da UNESCO, o autor analisa, sucessivamente, as convenções e os programas instituídos pela UNESCO e subscritos pelos países constitutivos, em especial pelo Brasil. São estudados os antecedentes, as discussões e críticas ocorridas nas Assembléias Gerais, assim como as conseqüências desses programas e convenções na política cultural brasileira.

As convenções e recomendações propostas pela UNESCO, subscritas e adotadas pelo Brasil, são detidamente analisadas: a “Convenção para a Proteção da Propriedade Cultural em Caso de Conflito Armado”, realizada em Haia, em 1954; a “Convenção contra o Tráfico Ilícito de Bens Culturais”, de 1970; a “Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático”, realizada em Paris, em 2001, mas ainda não ultimada por questões políticas; as recomendações sobre patrimônio intangível ou imaterial, discutido e definido desde 1989; e a “Convenção sobre Patrimônio Cultural ‘O Homem e

a Biosfera””, de 1971, mais conhecida pela sigla inglesa MAB. Com maior profundidade e detalhamento, comenta, ao longo de três parágrafos, a “Convenção sobre Patrimônio Mundial, Cultural e Natural”, de 1972.

O estudo começa pela conceituação de “patrimônio” e para isso utiliza, a partir de bibliografia atualizada, exemplos franceses e brasileiros com uma ampla gama de significados, desde bens consagrados pela história da arte clássica até bens atuais, inclusive objetos que, conforme o autor, “apresentam contundência imediata”, como os campos de Auschwitz e Dachau.

As convenções e recomendações acima referidas são estudadas detidamente, com os antecedentes que as propiciaram e, com maior profundidade, suas conseqüências na política cultural do Brasil. Assim, a convenção sobre o tráfico ilícito de obras-de-arte resultou em maior controle do comércio, bem como das importações e exportações de objetos de arte ou de artesanato, de propriedade pública ou particular, preservados ou não pelas legislações federal, estaduais e municipais. Com referência ao patrimônio cultural subaquático, as discussões mais intensas – anota o autor – concentraram-se sobre o controle das pesquisas e da proteção dos bens encontrados nas águas territoriais, ou fora delas, e na competência dos Estados costeiros, em relação aos países responsáveis pelas pesquisas subaquáticas.

O texto mostra que a preservação do patrimônio intangível ou imaterial vem sendo discutida na UNESCO desde 1989, quando foi aprovada pela Conferência Geral a resolução sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular e, em 1998, instituída a premiação bienal intitulada “Obras-Primas do Patrimônio Oral e Intangível da Humanidade”. É registrado também que reuniões e simpósios foram realizados ao longo de todos esses anos, com a previsão da convocação de uma convenção para a preservação do patrimônio

intangível. Mostra o autor que, no âmbito brasileiro, o assunto está muito mais adiantado, com a promulgação do Decreto nº 3.551 de 2001, que prevê o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro.

O Programa de Preservação de Patrimônio Natural “O Homem e a Biosfera” (MAB) é talvez, segundo o autor, o programa da UNESCO mais bem-sucedido: até o ano de 2001 foram estabelecidas 391 reservas da biosfera em 94 países. Essas reservas visam à conservação de ecossistemas e de paisagens, além de estimularem o desenvolvimento sustentável. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de 1992, realizada no Rio de Janeiro, propôs novas alternativas de ação que, segundo o autor, visaram à geração de ações de preservação da diversidade biológica e do combate à desertificação, entre outros fins.

O autor acentua que a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial foi a convenção da UNESCO de maior repercussão política entre os Estados-Partes. Sua criação deveu-se principalmente aos precedentes ocorridos em 1959, com a ameaça que pairou sobre os templos de Abu Simbel e de Philae no Alto Nilo, quando o governo egípcio resolveu construir a barragem de Assuam. Assim, informa o autor que, com o apoio e a orientação do Icomos, foi organizado o projeto da Convenção. Adiante historia as medidas tomadas pela UNESCO até a criação do Comitê do Patrimônio Mundial, com seu regulamento e a eleição dos países participantes de sua direção e, em seguida, a designação dos organismos assessores – além do Icomos, a IUCN, para os bens naturais, e o ICCROM, para os estudos de conservação e restauração de bens culturais. O autor estende-se longamente sobre os critérios adotados pelo Comitê, com referência aos bens culturais, aos bens naturais e aos bens mistos; analisa em seguida a situação dos bens culturais e

naturais indicados pelo Brasil e frisa a importância das missões enviadas pela UNESCO para a análise dos sítios inscritos e o estabelecimento de medidas a serem tomadas com relação a Ouro Preto, Olinda e, principalmente, Brasília.

O texto termina enfatizando a importância da preservação dos bens culturais e naturais para a criação de um “Estado moderno”, da nação brasileira.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2002

## ABSTRACT

This book illustrates how the conventions on World Cultural and Natural Heritage have been implemented in Brazil. It examines the historical background of this issue, especially in what concerns the first important international instrument on world heritage, the Hague Convention of 1954 (ratified by Brazil in 1958), as well as the World Heritage Convention of 1972. The latter had enormous economic and political repercussions and mobilized many resources for its implementation.

The book has different approaches for examining the concept of world heritage, focusing on the themes of culture, history, nature and environment. It also analyses the selection process of Brazilian sites that apply for the World Heritage listing. This includes urban areas, biosphere reserves, as well as many other historical, cultural or natural sites (including those belonging to the “World Heritage in Danger” listing).

The different variables that affect the protection of the world heritage, as proposed by UNESCO and the World Heritage Centre, are also examined in this book. It also focuses on the potential for co-operation between agencies within the Ministries of Culture and Environment. This co-operation also includes agencies at the State and Municipal levels, as well as the private sector. All of these institutions are involved in selecting new candidates for the World Heritage list.

## INTRODUÇÃO

A palavra patrimônio vem do latim e significa, segundo o *Dicionário Aurélio*, “herança paterna; riqueza”, na acepção figurativa; ou ainda, “complexo de bens (...) suscetível de apreciação econômica”, no sentido jurídico. Ao acrescentarmos os adjetivos cultural, histórico ou natural, delimitamos, em termos conceituais, os domínios particulares do presente trabalho.

No âmbito da UNESCO, a noção de patrimônio vem se configurando em debates e negociações iniciados desde a sua fundação, em 1948. Alimentada por aportes externos, dos Estados-Membros e de entidades não-governamentais, por acadêmicos e juristas, a definição do termo, tal como adotada em textos oficiais, é ampla: inclui monumentos históricos, conjuntos urbanos, locais sagrados, obras-de-arte, parques naturais, paisagens modificadas pelo homem, ecossistemas e diversidade biológica, tesouros subaquáticos, objetos pré-históricos, peças arquitetônicas e tradições orais e imateriais da cultura popular. Sugere, ainda, uma postura de proteção a quem possui o patrimônio, seja ele particular ou órgão público.

Uma *nação*, entendida como uma “comunidade de aspirações comuns” (Anderson, 1991), constitui-se por meio de instâncias de identificação, entre elas o patrimônio coletivo. Pode-se reconhecer a nação brasileira, por exemplo, no conjunto arquitetônico e artístico de Ouro Preto. Em conseqüência, os Estados modernos são levados, como forma de legitimação, a proteger seu patrimônio, seja ele cultural, histórico ou natural. Esta é uma vocação cujas implicações legais, políticas e econômicas estão presentes em todas as organizações governamentais contemporâneas. Tal vocação projeta-se no cenário internacional, onde atua a UNESCO, cujo mandato abrange ciência, educação, comunicação e cultura.

A partir da vontade dos Estados-Membros da UNESCO, foi elaborado um conjunto particular de iniciativas de proteção ao patrimônio – considerado, a exemplo do que ocorre nos cenários nacionais, como bem público. A descrição desse processo, no que toca ao exame do interesse brasileiro sobre tais temas, é o principal objetivo deste trabalho, bem como verificar de que forma vocações intrínsecas de cada Estado para a proteção do patrimônio foram articuladas em nível internacional e avaliar a participação do Brasil nesse processo.

Uma nação “torna-se o que ela é na medida em que se apropria do seu patrimônio” (Gonçalves, 1996, p. 24), uma vez que “as políticas de preservação se propõem a atuar, basicamente, no nível simbólico, tendo como objetivo reforçar uma identidade coletiva” (Fonseca, 1997, p. 11). Selecionar e proteger sítios históricos e naturais, eger e preservar objetos culturais representativos, são atividades que os Estados executam no plano nacional, sobretudo a partir da segunda metade do século 20. No plano internacional, as convenções e os programas implementados pela UNESCO estabeleceram uma rede de proteção balizada por critérios universalmente aceitos, que visa sobretudo colaborar com os esforços nacionais de preservação do patrimônio.

Tal como ocorre com a ação normativa dos demais organismos internacionais, os instrumentos gerados na UNESCO implicam um sistema de deveres e obrigações aos quais se submetem, por vontade própria, os Estados-Membros. O objetivo foi construir um quadro de referências que servisse de parâmetro à comunidade de nações e estimulasse intercâmbios e programas de cooperação para dinamizar a proteção ao patrimônio. Atuando sobre contextos específicos – guerra, fundo do mar, pilhagens e tráfico de bens culturais, proteção ao meio ambiente, cultura oral e popular, monumentos e conjuntos históricos –, a UNESCO buscou diversificar o escopo de aplicação do conceito de patrimônio por meio da ação normativa no âmbito do seu mandato. Aos países importa avaliar se a aceitação das obrigações emanadas desses instrumentos é benéfica e útil para a gestão interna do patrimônio.



Este trabalho pretende examinar o processo de gestão desses instrumentos, sua implementação e impacto no Brasil, e propõe-se a desenvolver os seguintes temas:

- Evolução do conceito de patrimônio: os exemplos francês e brasileiro;
- Convenção de 1954 para a Proteção ao Patrimônio em Caso de Conflito Armado;
- Convenção de 1970 contra o Tráfico Ilícito de Bens Culturais;
- Convenção de Proteção sobre Patrimônio Cultural Subaquático;
- Patrimônio Oral e Intangível;
- Programa “O Homem e a Biosfera”; e
- Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial e a experiência brasileira.

Serão utilizados como fontes: a documentação da UNESCO (reuniões, relatórios, pareceres, *Web page*) e da Delegação do Brasil na UNESCO; artigos em revistas especializadas; bibliografia sobre patrimônio, no Brasil e na França; e depoimentos de funcionários e representantes.

À distribuição dos capítulos corresponde o peso específico de cada tema em relação ao conjunto do trabalho. Além do exame da evolução conceitual da noção de patrimônio, restrita a uma seção, cada capítulo trata de um contexto onde se desenvolveu a atuação da UNESCO. Entretanto, à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, sem dúvida o instrumento de maior destaque e importância para o Brasil, foram destinados três capítulos. Ainda, no que toca à Convenção de 1972, o objetivo consiste em examinar os aspectos relevantes da evolução política daquela Convenção e o caso particular brasileiro, nas vertentes cultural e natural.

Não serão destacados nesta monografia os detalhes físicos e históricos de cada sítio brasileiro inscrito na lista do Patrimônio Mundial, cujas descrições se encontram nas *Web pages* da UNESCO,

do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Cabe ainda um breve esclarecimento sobre a utilização do conceito de patrimônio natural nesta monografia e no âmbito da UNESCO. Embora os critérios para a seleção e a conservação do patrimônio natural baseiem-se em parâmetros científicos distintos dos sítios históricos e culturais, será considerado – a exemplo do padrão seguido na UNESCO – que a proteção do patrimônio natural justifica-se, além das razões baseadas em critérios ambientais e científicos, pelo aspecto simbólico. Para ilustrar o argumento, recorde-se que a nação brasileira se reconhece também na diversidade biológica que caracteriza o País, da floresta amazônica à caatinga nordestina.

A par da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, será examinado o Programa “O Homem e a Biosfera”, administrado pelo Setor de Ciências da Organização e conceitualmente ligado à noção de patrimônio. A recente designação da *Reserva da Biosfera do Pantanal* e, logo em seguida, da inscrição da *Área de Conservação do Pantanal* na lista do Patrimônio Mundial, indica a proximidade entre as duas ações e o interesse em abordá-las nesta monografia.

# I. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO: OS EXEMPLOS FRANCÊS E BRASILEIRO

O atual estágio de complexidade da aplicação do conceito de patrimônio, do qual as ações da UNESCO são exemplo, é resultado de intensa evolução histórica. Diversos estudos acerca dos fundamentos e da significação do patrimônio no seio das sociedades podem ser consultados. De corte transdisciplinar, tais trabalhos incorporam conteúdos de estética, história e sociologia política, à luz das múltiplas dimensões que decorrem da análise contemporânea da importância do patrimônio.

Segue-se uma breve introdução ao tema, apoiada em teóricos franceses, tendo em vista o papel paradigmático que a França desempenhou na evolução histórica do patrimônio. Em seguida, focalizamos trabalhos de estudiosos brasileiros, visando situar o conceito no Brasil. A produção teórica sobre o assunto é vasta, e ultrapassa em muito um trabalho que tenciona abordar a proteção do patrimônio na UNESCO e seus significados para o Brasil. Apesar de voltadas para a experiência de apenas dois países, nos seus aspectos histórico e cultural, este comentário tenciona extrair algumas interpretações que transcendam seus contextos específicos, tornando-as úteis para a conceituação do tema *patrimônio* na presente monografia.

A noção de patrimônio no espaço multilateral da UNESCO sempre esteve exposta a grande diversidade de concepções. Embora

o risco de dispersão e enfraquecimento institucional esteja presente quando uma organização internacional se propõe a atuar em campo tão variado, o acervo de realizações que a UNESCO exhibe demonstra que significativos aspectos da noção de patrimônio e suas aplicações evoluíram da esfera interna de cada país para um nível internacional. Ao debater e sugerir ações, os agentes que participam desse esforço na UNESCO têm atrás de si um rico acervo de reflexões, balizadas por suas experiências nacionais, que substancia e orienta a política de patrimônio da Organização.

## 1.1 O EXEMPLO FRANCÊS

A sedimentação histórica da noção de patrimônio na França,<sup>1</sup> como apresentada por Jean-Pierre Babelon e Andre Chastel (1994, p. 11), estrutura-se em torno de seis eixos explicativos. Embora o sentido atual da palavra, em sua acepção comum, indique, de forma vaga, algo relacionado com “bens e tesouros do passado”, a pesquisa histórica revela existirem diferentes camadas de significados, relativas a estágios distintos nos quais a noção de patrimônio se desenvolveu. Tais estágios relacionam-se com uma “longa e caótica história da propriedade francesa, dos bens franceses, da sensibilidade francesa no passado”. Os eixos explicativos – o religioso, o monárquico, o familiar, o nacional, o administrativo e o científico – detalham as circunstâncias em que se forjaram os sentidos atribuídos ao patrimônio.

Assim, no campo religioso, a idéia de patrimônio encontra sua origem no “conceito cristão de patrimônio sagrado da Fé”.

---

<sup>1</sup> A bibliografia primária para essa informação inicial, no que tange ao caso francês, consistiu de dois livros, a saber: *L'Allégorie du patrimoine*, de Françoise Choay (traduzido e lançado no Brasil pela Companhia das Letras), e *La notion du patrimoine*, de Jean-Pierre Babelon e André Chastel. O primeiro foi publicado em 1992 (e reeditado em 1996 e 1999); e o segundo, impresso pela primeira vez em 1980 na *Revue de l'Art*, foi lançado em livro em 1994.

A sacralidade incorporada aos objetos aos quais se atribui o testemunho dos primórdios do cristianismo – as relíquias – justifica o culto e a devoção a esses objetos. Preservados em espaços definidos, sejam templos, tumbas ou locais sagrados, tais fragmentos simbolizam a presença de uma memória, associada à prática social da religião. Juntamente com corpos de santos e mártires, também conservados como patrimônio religioso, terminam por irradiar, “pela própria força da piedade popular, o patrimônio mais precioso da comunidade secular” (Babelon, Chastel, 1994, p. 13 e 17). A veneração funda o patrimônio, que se estende ao espaço da igreja, ao edifício da catedral e ao centro religioso da cidade. Resistindo às vagas iconoclastas, da Reforma às guerras, o patrimônio religioso consolida seu estatuto estético no Renascimento e sobrevive à Revolução Francesa: “Esses góticos, embora de um gosto bárbaro, podem interessar (...) eles são preciosos como antigüidades”.<sup>2</sup>

O eixo monárquico de formação do conceito de patrimônio decorre, a exemplo do religioso, da necessidade da eleição de objetos e lugares como instâncias de mediação entre o soberano e seus súditos. “Contudo, a monarquia não poderia perdurar sem fabricar seus próprios objetos sagrados”. Inicialmente imbricado com a religião, o patrimônio monárquico evolui para considerações de ordem cultural – são bibliotecas e arquivos reais a proteger e, posteriormente, monumentos e castelos, nestes últimos incluindo-se coleções de obras-de-arte. Note-se, entretanto, que “os próprios reis não tiveram muito respeito pelo seu próprio patrimônio monumental” (Babelon, Chastel, 1994, p. 28 e 39). A natureza do regime monárquico, com suas incertezas e turbulências, ou mesmo conveniências imediatistas de construção, pode gerar, simultaneamente à proteção, um desejo de destruição do

---

<sup>2</sup> Declaração do Comissário da Assembléia encarregado de listar objetos e estátuas guardados em prédios de culto parisienses, em 1792, citado por Babelon e Chastel (1994, p. 25).

patrimônio, como no caso de Luís XIV. Ainda não estamos no século 20 e o patrimônio não dispõe de sistema legal de proteção.

O patrimônio monárquico não deixa de ser um patrimônio familiar. A nobreza, por seu turno, organiza-se igualmente a fim de proteger seus bens e propriedades. Além dos castelos, signos exteriores de riqueza e poder, “a noção de bem patrimonial também pode ser ligada, sob o *Ancien Régime*, a objetos de arte, objetos de recordação, a arquivos”. Conscientes da relevância cultural de suas posses, os nobres, e mais tarde os burgueses, sujeitam-se a “permitir que suas coleções sejam visitadas pelos curiosos que se dirigiam até elas” (Babelon, Chastel, 1994, p. 53). Com o passar dos anos, entretanto, acirram-se as contradições internas da organização social e política do *Ancien Régime*. No final do século 18, um acontecimento de repercussões globais introduz transformações profundas na concepção de patrimônio, mormente no que tange à sua apropriação coletiva: a Revolução Francesa.

Babelon e Chastel chamam de “nacional” à etapa que se inaugura com a Revolução. Reconhecer e classificar o patrimônio – o que foi feito pelos Comitês revolucionários de 1790 a 1792 – foi uma das materializações do sentimento nacional que se forma no novo sistema político.<sup>3</sup> Embora a gestação de tal sentimento tenha sido dramática em razão dos fundamentos religiosos, monárquicos e aristocráticos da sociedade (e do patrimônio), seus efeitos foram duradouros. Com a Revolução Francesa, indicam os autores, firma-se junto à noção de patrimônio a idéia de serem necessárias políticas públicas para preservar e valorizar os bens representativos da nação. Tal processo leva, no século 20, à consolidação dos instrumentos legais de proteção ao patrimônio, já agora classificado como bem público.

---

<sup>3</sup> Babelon e Chastel (1994, p. 57-69) descrevem com detalhes o processo legislativo *revolucionário* na Convenção Nacional e seus desdobramentos no que toca ao patrimônio.

Não obstante, a evolução do tema, política e juridicamente, está longe de ser sido linear e sem contradições. Françoise Choay (1992, p. 75) lembra que

a obra conservadora dos comitês revolucionários parte de dois processos distintos: o primeiro, cronologicamente falando, foi a transferência dos bens do clero, da coroa e dos emigrantes para a Nação; o segundo, é a destruição ideológica que visou uma parte desses bens, a partir de 1792, particularmente sob o Terror e sob o governo da Saúde Pública, e que suscita uma imediata reação de defesa.

À desapropriação revolucionária seguiram-se, a exemplo do que ocorrera antes nas Reformas na Inglaterra, um vandalismo predador e uma reação conservadora.

Babelon e Chastel referem-se aos estágios administrativo e científico como etapas nas quais, tendo a noção de patrimônio se consolidado, o Estado e a sociedade procuraram corrigir assimetrias e desequilíbrios na administração do patrimônio, explicitados com intensidade no curto intervalo histórico da Revolução Francesa. Tais etapas cobriram o século 19 e as primeiras décadas do século 20.

A arqueologia da noção de patrimônio construído, sua evolução a partir do Renascimento até o presente, quando políticas de conservação impõem-se em face da crise nas grandes concentrações urbanas, representa uma das principais preocupações da obra de Françoise Choay (1992, p. 31). A percepção moderna do patrimônio começa com a “distância (histórica) que o observador do *Quattrocento*, pela primeira vez, estabeleceu entre o mundo contemporâneo a que pertence e a longínqua Antigüidade da qual ele estuda os vestígios”. Os estudos e as descrições produzidos nesse período permitiram algo inédito – o reconhecimento objetivo do valor histórico dos monumentos da Antigüidade. Depois do *Quattrocento*, proliferam os conteúdos estéticos que injetam energia inusitada na produção artística a partir

de uma nova leitura das obras do passado. Preservar monumentos expressa, doravante, a ênfase na continuidade do presente com as realizações de gregos e romanos. O patrimônio transforma-se em alegoria da História.

Mas a modernidade acarreta novos riscos. Os efeitos perversos da indústria cultural, sobretudo os advindos do turismo, começam a ameaçar a gestão do patrimônio – situação paradoxal, pois se trata, por um lado, de valorizar o patrimônio como ativo econômico e, por outro, de expô-lo à banalização e à predação:

Culto ou indústria, as práticas patrimoniais estão ameaçadas de autodestruição pelo próprio destaque e sucesso de que desfrutam: mais precisamente, pelo fluxo exagerado e irresistível dos visitantes do passado (Choay, 1992, p. 169).

As sociedades e os Estados são capazes de eleger Auschwitz e Dachau como sítios do Patrimônio Mundial da UNESCO – monumento à memória cuja contundência é imediata –, mas são igualmente responsáveis por uma ânsia contemporânea de classificar e selecionar peças de patrimônio arquitetural e urbano, sintoma que pode ser decifrado

como uma alegoria do homem, ao amanhecer do século 21: incerto quanto ao rumo para onde o levam a ciência e a técnica, em busca de um caminho onde estas possam lhe dar espaço e tempo para deixá-lo investir em si mesmo, de uma maneira melhor e diferente (Choay, 1992, p. 199).

## 1.2 O EXEMPLO BRASILEIRO

A literatura brasileira sobre patrimônio é significativa. Além do acervo de estudos da *Revista do Patrimônio*, publicada, salvo curtos períodos, desde a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), em 1937, pesquisas de



fôlego têm sido editadas.<sup>4</sup> Não obstante a formação social e histórica relativamente nova do País, comparada aos europeus, a contribuição dos estudiosos brasileiros é densa e original.

José Gonçalves (1996, p. 38 e 89) emprega método calcado na psicanálise e na filosofia da linguagem para situar o conceito de identidade nacional. Podemos definir este conceito, inicialmente, como o repertório de traços culturais por meio dos quais os membros de uma nação se identificam. Ressalta o autor, ao examinar o caso brasileiro, que tal definição abriga um conjunto de “narrativas por meio das quais intelectuais nacionalistas e outras categorias sociais concebem a cultura brasileira enquanto um objeto permanente de desejo e de busca”. Os intelectuais que se destacaram no comando institucional do patrimônio no Brasil, liderados por Rodrigo Mello Franco de Andrade, na primeira e “heróica” fase, e por Aloísio Magalhães, em curta porém profícua administração, praticaram um discurso de apropriação da cultura brasileira movidos pelo desejo de preservar fragmentos escolhidos dessa cultura. Tais discursos, ao buscar e selecionar o que a sociedade deveria considerar como patrimônio, produzem “como consequência, ao mesmo tempo em que pressupõe, a possibilidade mesma de sua perda”. A possibilidade da perda do patrimônio é ao mesmo tempo a “causa e o efeito da proteção”.

Selecionar e “salvar” da perda e da degradação material fragmentos da história artística e arquitetônica, como é o caso do barroco brasileiro, significa eleger pontos de contato com o passado, de modo a permitir à sociedade contemporânea identificar-se e estabelecer uma continuidade imaginária com o conjunto patrimonial da cultura brasileira. Se por um lado, será sempre necessária a constatação da “possibilidade da perda” para

---

<sup>4</sup> Dois livros serão utilizados como referência primária para os comentários que se seguem. Ver: José Reginaldo Santos Gonçalves (1996) e Maria Cecília Londres Fonseca (1997).

que tais sítios e objetos sejam eleitos, por outro, ao elegê-los, os intelectuais alertam a sociedade quanto à possibilidade da perda desse patrimônio. Tombá-los, designá-los legalmente, significa, em última análise, dar um “nome jurídico” a essa possibilidade.

A criação do Sphan em fins de 1937, em pleno Estado Novo, institucionalizou a prática do “tombamento”, visando à busca da identidade nacional por meio da preservação e da conservação do patrimônio físico. A participação de intelectuais como Mário de Andrade e Lúcio Costa permitiu ao novo órgão entrar em sintonia com a interpretação modernista da cultura brasileira e incorporar uma noção abrangente de patrimônio,<sup>5</sup> de obras-de-arte e arquitetônicas, assim como manuscritos, fotografias e artefatos indígenas – algo distante de uma perspectiva “monumentalista e sacralizadora do patrimônio” (Weffort, 1997, p. 8). A ação de Aloísio Magalhães, no final da década de 70, seguiu nessa trilha e retomou as idéias contidas no texto encomendado a Mário de Andrade para introduzir a legislação do patrimônio em 1937. Para José Gonçalves, essa nova etapa, caracterizada pela designação e preservação de “saberes e fazeres” culturais, atualiza em um novo registro a “retórica da perda” subjacente ao discurso de conservação dos monumentos e igrejas barrocas.

Cecília Londres Fonseca (1997, p. 12), por sua vez, sublinha os aspectos político e ideológico que permeiam as ações institucionais em relação ao patrimônio:

---

<sup>5</sup> O número 26 da *Revista do Patrimônio*, organizado por Ítalo Campofiorito, celebrou os 60 anos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) com uma seleção de artigos publicados nos dez anos iniciais da *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Com relação ao modernismo presente no Sphan, Cecília Londres Fonseca (1997, p. 98-99) identifica, para caracterizá-lo, dois aspectos: “o caráter ao mesmo tempo universal e particular das autênticas expressões artísticas e a autonomia relativa da esfera cultural em relação às outras esferas da vida social”.

os intelectuais que estão direta ou indiretamente envolvidos com uma política de preservação nacional fazem o papel de mediadores simbólicos, já que atuam no sentido de fazer ver como *universais*, em termos estéticos, e *nacionais*, em termos políticos, valores relativos, atribuídos a partir de uma perspectiva e de um lugar no espaço social (grifos da autora).

O Estado convoca os intelectuais que, por seu turno, se encarregam de delimitar um espaço de legitimação da ordem social por meio da invocação de fragmentos do passado. O período de Rodrigo M. F. de Andrade à frente do Sphan foi fundamental para a consolidação de políticas públicas referentes ao patrimônio no Brasil,<sup>6</sup> mas o desafio será estabelecer uma política de preservação “democratizada, no sentido de que seja efetivamente apropriada, enquanto produção simbólica e enquanto prática política, pelos diferentes grupos que integram a sociedade brasileira” (Fonseca, 1997, p. 261).

A breve passagem de Aloísio Magalhães no comando do patrimônio no Brasil deixou indicações de uma reflexão sobre a noção do patrimônio que apontava na direção dessa democratização. Dizia Magalhães (apud Fonseca, 1997, p. 176) que “o Patrimônio atuava de cima para baixo, e, de certo modo, com uma concepção elitista... Quem faz uma Igreja sabe o valor do que faz. Mas quem trabalha com o couro, por exemplo, nem sempre”. Em sua gestão, procurou conferir um estatuto de patrimônio histórico e artístico nacional à produção cultural dos contextos populares e das etnias afro-brasileira e indígena. Episódio marcante dessa orientação foi o processo que levou ao tombamento da Casa Branca, terreiro ligado à tradição Nagô, na Bahia. A pesquisa de Cecília Londres Fonseca (1997, p. 5) revela, para este e para os demais processos de tombamento, “os pontos

---

<sup>6</sup> Registre-se que o Conselho Consultivo do Patrimônio “tombou”, no final de 2000, o Estádio Mário Filho, o Maracanã, espaço *coletivo* por excelência.

de contato entre o mundo das palavras e o mundo das coisas” – ou seja, a relação entre discurso e prática na implementação da política de patrimônio no Brasil.

Voltaremos a esses autores e ao patrimônio histórico e cultural brasileiro no Capítulo 8 desta monografia.

### 1.3 O CONCEITO DE PATRIMÔNIO NATURAL

A evolução do conceito de patrimônio natural seguiu, durante muito tempo, percurso ligado ao aspecto científico das questões referentes ao meio ambiente. Este é um dos principais fundamentos para a proteção, ao qual juntou-se posteriormente o valor simbólico, tal como mencionado na Introdução. Embora o exame pormenorizado desse aspecto escape aos propósitos da presente monografia, registre-se que as iniciativas estatais de proteção à natureza tiveram sua origem em 1872, nos Estados Unidos, quando foi regulamentado o primeiro parque natural, Yellowstone. Quase um século mais tarde, em 1965, durante conferência na Casa Branca, em Washington, a criação de uma “Fundação do Patrimônio Mundial” para proteger sítios naturais e históricos lança as bases para negociações com vista a instrumento internacional de proteção que contemplasse os dois aspectos.

A UNESCO, graças a sua vocação interdisciplinar, desempenha um papel pioneiro na convergência das vertentes natural e cultural no conceito de patrimônio. Às preocupações com o meio ambiente juntaram-se os objetivos culturais de preservação, tendência cristalizada na Convenção do Patrimônio Mundial, em 1972, para cuja lista foram previstos sítios culturais e naturais. Em 1978 foi inscrito na lista do patrimônio o primeiro sítio natural<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hoje a balança ainda pende para o *patrimônio histórico e cultural*, que conta com 529 sítios inscritos, em detrimento do patrimônio natural – 138 sítios – e dos chamados sítios *mistos*, que alcançam 23 inscrições.

– o mesmo Parque Yellowstone. Sublinhe-se, entretanto, que a proteção ao patrimônio natural na UNESCO não se propõe a ter o alcance e o detalhamento dos instrumentos inspirados em preocupações científicas do meio ambiente, sobretudo a partir da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, que gerou Convenções abrangentes como a da Diversidade Biológica e a do Combate à Desertificação. A Convenção de 1972 antecipara-se a esses acordos enfatizando a função simbólica da proteção.

A aproximação entre as noções de patrimônio cultural e natural tem sido objeto de reflexão em diversos países, sobretudo os desenvolvidos.<sup>8</sup> A percepção de que a paisagem também é um objeto cultural, na medida em que exhibe, além dos atributos físicos, resultado de diversas ações humanas, está presente em inúmeras ações estatais de proteção. Muitos sítios naturais incluem em suas propostas para inscrição na lista da UNESCO a presença de populações indígenas integradas ao meio ambiente. Em outra vertente, o conceito de *cultural landscape*, que valoriza paisagens construídas segundo tradições culturais, como é o caso das plantações de café cubanas, tem sido empregado para balizar candidaturas de sítios no âmbito da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial.

A questão do patrimônio natural interessa ao Brasil, porque a tendência, como é o caso particular das inscrições brasileiras na lista do Patrimônio Mundial, é aumentar as solicitações para sítios naturais e mistos em detrimento dos sítios culturais e históricos. Recorde-se que a Constituição brasileira de 1988 distinguiu, pela primeira vez, patrimônio cultural e natural, sendo este último subordinado à denominação ambiental. Somada à preocupação com os fragmentos de história, de Ouro Preto a Brasília, agregou-se a relevância científica da proteção à diversidade biológica dos

---

<sup>8</sup> Na França realizou-se em 1994 o colóquio “*Patrimoine culturel, Patrimoine naturel*”, que contou com a participação de especialistas e administradores de diversos países. Os textos e debates do encontro foram publicados pela Documentation Française, em 1995.

biomas brasileiros, fato já observado nas candidaturas recentes provenientes do Brasil. Este tópico será desenvolvido no último capítulo desse trabalho.

#### 1.4 OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

À guisa de conclusão do presente capítulo, assinalamos que a noção de patrimônio não pode ser sintetizada em uma formulação homogênea e definitiva, já que ela se articula política e socialmente nos diferentes contextos nacionais. O modelo francês, sem dúvida calcado na densa experiência histórica de um país desenvolvido, apóia-se na longa tradição política centralizadora que o país mantém. Igualmente centralizada, mas apoiada em menor tempo histórico e com diferenças significativas, em função do desenvolvimento socioeconômico, situa-se a experiência brasileira.

O presente estágio de proteção ao patrimônio nos países anglosaxões, por seu turno, originou-se de um modelo de natureza descentralizada. Nas sociedades asiáticas, como China e Japão, a própria noção de conservação, sobretudo de obras arquitetônicas, não implica necessariamente ações de proteção por parte do Estado. Destruir um templo e construir outro com as mesmas características é, em princípio, uma ação legítima.<sup>9</sup> Nos países africanos a noção de patrimônio, que incorpora tradições distintas e estranhas ao cenário europeu, foi influenciada sobretudo pela descolonização recente.

Cada noção de patrimônio, com a respectiva historicidade que a informa, molda um tipo de ação estatal. Um dos desafios da ação da UNESCO é conciliar os diversos eixos interpretativos do patrimônio e propor ações internacionais que reforcem os esforços nacionais de proteção.

---

<sup>9</sup> Pressouyre (1996, p. 12) discute o critério de *autenticidade* exigido para os sítios históricos pela Convenção do Patrimônio Mundial à luz da aplicação do instrumento em diferentes contextos culturais.

Ao longo de pouco mais de meio século, a Organização estimulou e acolheu debates técnicos e encontros multilaterais que resultaram em três convenções de proteção ao patrimônio: Conflito Armado, Tráfico Ilícito e Patrimônio Mundial, esta última de maior repercussão. Além disso, foi aprovado pela Conferência-Geral de 2002 o instrumento relativo ao subaquático – que ainda não entrou em vigor – e foi realizada a primeira reunião de peritos governamentais sobre projeto de convenção para patrimônio imaterial. A UNESCO implementou, ainda, programa pioneiro na área de meio ambiente, criando as Reservas da Biosfera. A gênese e os contextos dessas ações, que contribuíram para sedimentar uma noção ampla e diversificada de patrimônio, serão desenvolvidas no decorrer do presente trabalho.

## 2. CONVENÇÃO DE 1954 PARA A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE CULTURAL EM CASO DE CONFLITO ARMADO

Em 14 de maio de 1954, em Haia, 45 países firmaram o primeiro instrumento normativo internacional significativo para a proteção do patrimônio – a Convenção de Haia, de 1954, para a proteção da propriedade cultural em caso de conflito armado. Criada na esteira da 2ª Guerra Mundial, a Convenção consolidou uma série de práticas e regras voltadas à proteção de monumentos e bens culturais em áreas em conflito, iniciadas no século 19. Por outro lado, acrescentou a esfera cultural aos esforços normativos, em escala internacional, do Direito Humanitário. O Brasil (em 1958) e mais 102 países ratificaram a Convenção. Entre os que assinaram, mas não completaram a adesão, destacam-se a Dinamarca, o Japão, a Inglaterra e os Estados Unidos.

À Convenção seguiu-se, na mesma data, um Protocolo dedicado a disciplinar a exportação ilegal de bens culturais, ratificado por 82 países. Nos anos 90, modificada a cena internacional com o fim da Guerra Fria, uma nova dinâmica instaurou-se na eclosão dos conflitos levando os países a negociarem um segundo Protocolo, concluído em março de 1999, que ainda não está em vigor. O 2º Protocolo passa a vigorar três meses depois do vigésimo depósito de instrumento de ratificação, quando formará, junto com a Convenção e o 1º Protocolo, um código de proteção ao patrimônio em caso de conflito armado.



O Brasil, embora não tenha assinado o 2º Protocolo, terminou a avaliação interna no âmbito do Executivo e encaminhou o instrumento à apreciação do Congresso.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO

A literatura especializada enumera diversos exemplos de abordagem do assunto, a partir dos gregos, na Antigüidade. Jiri Torman (1996, p. 4) lembra o historiador Políbio, que prevenia:

futuros conquistadores devem aprender a não pilhar as cidades que subjugarão (...) as leis e o direito de guerra obrigam o vencedor a arruinar e destruir fortalezas, fortes, cidades, populações, navios, recursos (...) embora alguma vantagem possa resultar disso, ninguém pode negar que permitir uma destruição, sem sentido, de templos, estátuas e de outros objetos sagrados é ação de um louco.

Torman, que escreveu o texto mais abrangente sobre a Convenção de 1954 até hoje publicado, cita igualmente Cícero e Santo Agostinho entre os ilustres comentadores que se detiveram a respeito da destruição do patrimônio. Embora essas reflexões se preocupassem com os efeitos das guerras, configura-se nessa tradição o esboço de um quadro que situa, de um lado, a irracionalidade destrutiva das guerras e, de outro, a consciência acerca da proteção de bens que remetam a algum tipo de herança cultural, principalmente a religiosa.

Templos e tumbas, patrimônio cultural e religioso por definição, são alvos cuja importância estratégica vai além de considerações puramente materiais, constituindo-se, sobretudo, em objetivos simbólicos. Mesmo nos conflitos contemporâneos, nos quais o saque de uma Igreja não justificaria, em termos de riqueza, nenhum assalto armado – ao contrário dos tempos antigos –, o patrimônio religioso é destacado como objetivo militar.

Exemplos recentes, como na ex-Iugoslávia, demonstram a permanência dessas práticas e a relevância do aspecto simbólico nos conflitos armados.

As preocupações terminaram por transformar-se em codificações, das quais a Convenção de 1954, juntamente com seus Protocolos, é o último estágio. Recorde-se, por exemplo, a Paz de Westfalia, de 1648, que em diversas cláusulas solicitava retorno de arquivos e objetos artísticos aos seus locais de origem. Em época mais próxima, a vitória sobre Napoleão em 1815 obrigou a França a restituir obras-de-arte obtidas em suas conquistas, pois sua remoção por meio da força era “contrária a todo princípio de justiça e aos costumes da guerra moderna” (Boylan, 1994, p. 3). Paulatinamente, os comentadores do Direito Internacional, ao tratar do Direito de Guerra, passaram a incluir o tema no âmbito das preocupações de caráter humanitário, destacando sua função mitigadora dos excessos das guerras.

A partir de meados do século 19, desenha-se um esforço jurídico para a contenção, ou pelo menos, o abrandamento, dos efeitos degradantes dos conflitos. O objetivo é proporcionar o máximo possível de proteção à população civil e, secundariamente, a propriedades e ao patrimônio público, ao mesmo tempo em que se atendem aos requerimentos militares. Clausewitz já havia sublinhado, recorda Torman, tanto o princípio da proporcionalidade em relação à condução da guerra como a necessidade de restringir o esforço bélico a alvos genuinamente militares.

Em 1863 o exército dos Estados Unidos regulamentou instruções de campo que tiveram grande influência na futura codificação de leis da guerra. Conhecido como *Lieber Instructions*, o código indicou no seu artigo 35 que

obras clássicas de arte, bibliotecas, coleções científicas ou instrumentos preciosos, como telescópios astronômicos, assim como hospitais, devem ser protegidos contra qualquer dano evitável, mesmo quando estejam dentro de lugares fortificados enquanto estão sendo sitiados ou bombardeados (Torman, 1996, p. 7).

Ainda no âmbito americano, o Tratado de Proteção de Instituições Científicas e Artística e Monumentos Históricos, conhecido como Pacto Roerich em referência ao seu inspirador, Nicholas Roerich, deve ser lembrado. Assinado em 1935, em Washington, pelos países da União Pan-Americana, o pacto trata da proteção do patrimônio em caso de guerra e prevê medidas preventivas a serem tomadas antes da eclosão dos conflitos.

Finalmente, devem ser lembradas as Conferências de Haia de 1899 e 1907 – que Torman julga como o estágio mais importante antes da Convenção de 1954 – sobretudo a segunda, de 1907, que produziu a 4ª Convenção de Haia sobre Leis e Costumes de Guerra. Nesta, a proteção ao patrimônio avançou em áreas inéditas, como o uso de sinais específicos para designar sítios religiosos, científicos, artísticos ou instituições de caridade, dos quais deveriam ser notificados previamente os inimigos para que fosse evitada, na medida do possível, sua destruição durante bombardeios.

Note-se que, segundo Wilfried Fiedler (1996), uma das características peculiares do século 20 é o fato de que algumas das regras de Direito Internacional formuladas cem anos antes em Haia continuam a ser discutidas e eventualmente aplicadas ainda hoje, como no caso das pilhagens durante a 2ª Guerra<sup>1</sup>. Fiedler justifica o argumento lembrando o artigo 56 da 4ª Convenção, o qual estipula que as propriedades estatais dedicadas à religião, à ciência, à arte e à caridade devem ser tratadas como propriedades privadas, sujeitando quem as destruir ou danificar a procedimentos legais. Tal referência consuetudinária era aceita pela comunidade internacional à época da 2ª Guerra e é, portanto, aplicável ainda

---

<sup>1</sup> Os saques nazistas durante a 2ª Guerra são um assunto freqüente na imprensa. Mencione-se, a título de exemplo, o número “*bors série*” intitulado “*Le Trésor Nazi*” da publicação *Historama*, Paris, janeiro de 1978. Em 1997 a Direction des Musées de France organizou o colóquio *Pillages et Restitutions: le destin des oeuvres d'art sorties de France pendant la Seconde Guerre Mondiale*, cujas contribuições foram reunidas em livro com o mesmo título, Paris: Ed. Musées de France, 1997.

hoje a processos de restituição para conflitos ocorridos antes da entrada em vigor da Convenção de 1954.

Além do chamado *tesouro nazista*, conjunto de saques de proporções inéditas na história das guerras, que resultou na condenação de líderes nazistas em Nuremberg, surgiu, após a unificação da Alemanha, a questão da retorno do patrimônio alemão apropriado pelo exército soviético, que se aplicaria à 4ª Convenção (Fiedler, 1996, p. 182). Embora os parâmetros legais do texto de 1907 estivessem desatualizados em relação à tecnologia militar já na 1ª Guerra, seus autores conceberam-no baseado em critérios – leis das nações e usos entre países civilizados, leis humanitárias, imperativos de consciência pública – adaptáveis a circunstâncias externas em mutação, razão de sua importância na evolução do Direito de Guerra.

## 2.2 CONVENÇÃO DE HAIA DE 1954: GÊNESE E COMENTÁRIOS

A 2ª Grande Guerra ultrapassou em poder destrutivo todos os conflitos anteriores, dada a escala planetária e o grau de avanço tecnológico dos armamentos. Embora os potenciais beligerantes tenham acordado no período do pré-guerra compromissos de evitar “por todos os meios” alvos não-militares, desde população civil até monumentos históricos e artísticos, o controle rapidamente esvaiu-se, sobretudo a partir de 1942 (Boylan, 1994, p. 6-7). O forte trauma social e psicológico que se seguiu – e influenciou sobremaneira a criação do próprio sistema das Nações Unidas, do qual faz parte a UNESCO – motivou a comunidade internacional a mobilizar-se na busca de instrumentos de contenção e regulação mais efetivos do Direito de Guerra. Em 1949 foi negociada nova Convenção de Genebra sobre Direito Humanitário, na qual o tema da proteção ao patrimônio não foi abordado. Para tratar de patrimônio cultural, a instância natural era a UNESCO, cujo ato constitutivo passara a vigorar em novembro de 1946.

Em 1949 a Conferência-Geral adotou, por iniciativa da Holanda, resolução solicitando ao Secretariado da Organização que fossem iniciadas consultas com vista à proteção de “todos objetos de valor cultural”. Participaram do esforço representantes do Conselho Internacional de Museus, conhecido pela sigla em inglês Icom e especialistas em Direito Internacional. O Icom, por sinal, já havia ensaiado um modelo de Convenção análoga em 1936, inviabilizada pela guerra que se aproximava. Após projetos e consultas, 56 países compareceram à Conferência, que concluiu, em 14 de maio de 1954, a Convenção.

O novo instrumento, cujo objetivo é manter um equilíbrio entre os grupos favoráveis aos aspectos humanitários e aqueles preocupados com as exigências militares, terminou pendendo em favor do segundo. Um participante chegou a afirmar que a nova Convenção era mais conservadora do que a “prudente moderação” pedia (Torman, 1994, p. 23). Além disso, a Convenção, a exemplo dos demais instrumentos na área do Direito Humanitário celebrados após a 2ª Guerra, evitou tratar dos armamentos nucleares. Não obstante, foram concentradas em um único texto as diversas provisões espalhadas em diferentes instrumentos legais, sedimentando um marco no reconhecimento, pela comunidade internacional, da validade da proteção ao patrimônio cultural. Tal feito teria desdobramentos na ação normativa da própria UNESCO, inclusive no que se refere à proteção ao patrimônio em circunstâncias distintas do objeto da Convenção de 1954.<sup>2</sup>

A Convenção consta de 40 artigos, divididos por sete capítulos. No artigo 1º, a propriedade cultural é definida em três diferentes categorias conceituais: *bens móveis ou imóveis* que tenham

---

<sup>2</sup> As duas demais Convenções de proteção ao patrimônio em vigor – sobre *Tráfico Ilícito* (1970) e sobre *Patrimônio Mundial* (1972) – são exemplos desses desdobramentos, assim como a Convenção sobre Patrimônio Subaquático, recentemente aprovada, e o presente debate relativo a possível Convenção sobre Patrimônio Intangível.

valor artístico, histórico, científico ou cultural, como monumentos históricos, coleções científicas ou obras-de-arte; *estabelecimentos* como museus, bibliotecas e arquivos; e *centros* que contenham monumentos, como zonas arqueológicas ou áreas históricas.

Inspirando-se em conceitos derivados dos textos de Genebra, a Convenção previu a proteção ao patrimônio, seja em abrigos temporários durante os conflitos, seja durante transporte em meio a hostilidades (artigo 3º). A Alta Parte Contratante que ocupa territórios assume, igualmente, obrigação de proteger o patrimônio do Estado ocupado. O Capítulo 2 criou o conceito de proteção especial, pelo qual um Estado pode solicitar à UNESCO, após consulta às Altas Partes Contratantes, uma lista temporária de refúgios para o depósito de bens culturais, cuja localização o Estado solicitante compromete-se a desmilitarizar.

De especial importância foi a decisão de incluir na Convenção os conflitos de caráter não-internacional, objeto do artigo 19, dada a dificuldade de defini-los. Embora um tanto imprecisa, a norma constituiu-se importante antecedente (Torman, 1994, p. 209). Foi celebrado igualmente em Haia, na mesma data, o Protocolo para a Proteção de Propriedade Cultural em caso de Conflito Armado, com dois propósitos: prevenir a exportação ilegal de bens culturais durante os conflitos e instar todas as Altas Partes Contratantes a preservar, até o fim das hostilidades, qualquer bem cultural apreendido. O Protocolo previu também que os bens apreendidos não poderão ser retidos como reparações de guerra.

### 2.3 SEGUNDO PROTOCOLO: MARÇO DE 1999

Diversos fatores concorreram para a percepção de que a Convenção de 1954 mostrava-se insuficiente diante da escalada de conflitos, sobretudo com o desmoronamento da estrutura internacional a partir da queda do muro de Berlim, em 1989. A nova dinâmica assumida pelos eventos levaram a Conferência-

Geral da UNESCO a adotar, em 1991, resolução em que se reconhecia explicitamente que o sistema de proteção ao patrimônio, em caso de conflito armado, não era mais satisfatório. No ano seguinte a Holanda circulou proposta de reforço da aplicação e implementação da Convenção de 1954, dando início a uma série de reuniões de peritos e representantes de Estados que iria culminar, em março de 1999, na conclusão do 2º Protocolo da Convenção de Haia para a Proteção de Propriedade Cultural em caso de Conflito Armado.<sup>3</sup>

As reuniões – cinco de peritos governamentais e três de Estados-Partes – foram influenciadas pela persistência do conflito na ex-Iugoslávia no decorrer da década de 90 e pela evolução do Direito Humanitário. Nelas destacam-se os dois protocolos (1977) às Convenções de Genebra de 1949 e o estabelecimento de um Estatuto para o Tribunal Penal Internacional, em 1998.

O desenrolar dos entendimentos foi lento. O *Summary Report*<sup>4</sup> da Conferência Diplomática, que concluiu em 1999 o 2º Protocolo, após quase duas semanas de debates, revela o esforço de compromisso e focalização em questões substantivas que o presidente do encontro, o holandês Adrian Bos, foi capaz de articular. Além da suscetibilidade de alguns países, em razão de envolvimento histórico em zonas conflituadas, a continuada resistência dos participantes militares a medidas que implicassem maiores responsabilidades e sanções não deve ser omitida.

Embora ainda não tenha entrado em vigor, o 2º Protocolo traz modificações consideráveis em aspectos nos quais a Convenção de 1954 não se revelou consistente. A criação de um Comitê Intergovernamental para a Proteção da Propriedade

---

<sup>3</sup> *Discussion paper* distribuído pela Delegação dos Países-Baixos na UNESCO em junho de 1992.

<sup>4</sup> Disponível na *Web page* da UNESCO, seção *Culture/Legal Protections*.

Cultural, disposta no artigo 24, com 12 membros eleitos a cada quatro anos, dotou o Protocolo de uma efetiva estrutura para sua implementação, além de envolver mais diretamente os Estados-Partes na aplicação do texto. O Comitê será encarregado de conceder a “proteção destacada” para o patrimônio em perigo, de supervisionar a execução das medidas previstas no protocolo e de examinar pedidos de assistência. Deverá reunir-se uma vez por ano e será assistido em bases permanentes pelo Secretariado da UNESCO.

Outros pontos – como a definição mais precisa de “necessidade militar” para justificar ataques a sítios protegidos, evitando abusos ou má-fé – e um conjunto de regras mais restritivas contra violações de propriedades culturais, prevendo processos de acusação, extradição e definição de responsabilidades individuais, também representam novidade, em sintonia com a evolução do Direito Humanitário. Entretanto, como sublinha Jan Hladík (1999, p. 527), o novo instrumento “não fez qualquer avanço, por modesto que fosse, em suas provisões penais além daquelas já existentes”, como tampouco “não contribuiu, de maneira substancial, para uma melhor proteção da propriedade cultural em conflitos armados não-internacionais”.

Saliente-se, ainda, o reconhecimento do Comitê Internacional do Escudo Azul, organização conhecida pela sigla em inglês ICBS, em diversos dispositivos do Protocolo, embora ao final da Conferência tenha sido cancelado o artigo que previa proteção especial aos membros do Comitê. A nova entidade, criada em 1996 com a participação de quatro entidades vinculadas ao patrimônio cultural reconhecidas pela UNESCO – Conselho Internacional de Museus (Icom), Conselho Internacional de Sítios e Museus (Icomos), Conselho Internacional de Arquivos e a Federação Internacional de Bibliotecas – tem como objetivo dotar as mencionadas organizações de um braço operativo capaz de agir com rapidez diante das ameaças de destruição do patrimônio em caso de conflito armado (Des Portes, 1996).



## 2.4 EXAME DE CASOS

Embora a aplicação da Convenção seja limitada, dada a complexidade de fatores subjacentes aos conflitos armados, sua pertinência é indiscutível.

Um exemplo das dificuldades de sua aplicação refere-se aos Estados Unidos, que embora não tenham ratificado o texto de 1954, obedecem aos seus parâmetros legais e estariam em condições de tornar-se Estado-Parte, caso houvesse número “adequado” de países e recursos suficientes para sua implementação, nos países e na UNESCO. A experiência da Guerra do Golfo revelou que “foi um tratado muito importante para nós”, conforme declarou o responsável pelo Direito Internacional do Advogado-Geral do Exército norte-americano, acrescentando “que decidimos não atacar propriedades culturais durante a Guerra do Golfo de 1991” (Parks, 1996). Referindo-se aos aviões estacionados por Saddam Hussein ao lado do Templo de Ur, frisou que “poderíamos destruir os aviões (...) mas sofreríamos uma tremenda perda em matéria de propaganda”. Disse ainda que, com o fim da ameaça soviética, o Pentágono não mais se opunha à ratificação, aguardando apenas uma decisão do Senado.

O efeito persuasivo que a Convenção parece ter provocado não é confirmado por arqueólogos norte-americanos, que insistem não apenas sobre o bombardeio do Templo de Ur, mas também sobre pilhagens em grande escala após o cessar-fogo (Russel apud William, 2000, p. 11-12). Note-se que o Conselho de Segurança da ONU vetou sistematicamente todos os pedidos relacionados à proteção do patrimônio cultural, tal como importação de material fotográfico para inventário de peças remanescentes, bloqueando virtualmente a ação da UNESCO. Só restou à Organização prestar limitada assistência por meio de seu escritório em Aman, assim como prevenir o mercado internacional de antigüidades sobre a amplitude do comércio ilegal em virtude da desestabilização no Iraque.

A Convenção de 1954 já foi invocada em diversos conflitos, como a guerra entre Honduras e El Salvador, em 1969, entre Índia e Paquistão, em 1971, no Chipre entre Grécia e Turquia, entre Irã e Iraque em 1980, e os sucessivos eventos na ex-Iugoslávia, a partir de 1991. Além do Iraque, o problema da exportação ilegal de bens culturais em regiões afetadas por conflitos armados é particularmente grave no Camboja e no Afeganistão, assunto tratado no âmbito da Convenção de 1970 sobre Tráfico Ilícito de Bens Culturais e objeto do Capítulo 3. Também, no que toca à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, verifica-se ação complementar à Convenção de Haia de 1954, em particular no Oriente Médio, em Jerusalém, e na ex-Iugoslávia.

O caso de Jerusalém é especial: inscrita na lista do Patrimônio Mundial em 1981, por iniciativa da Jordânia, passou à lista de sítios em perigo, por proposta da mesma Jordânia, em 1982.<sup>5</sup> Ambas as decisões foram tomadas por votação dos Estados-Membros do Comitê do Patrimônio Mundial, embora a questão da soberania da cidade não tenha ainda sido solucionada. Em 3 de outubro de 2000, entretanto, o Presidente do Grupo Árabe na UNESCO encaminhou ofício ao diretor-geral protestando contra pedido israelense de inscrição do centro histórico de Jerusalém na lista do Patrimônio Mundial, indicando que “essa medida estaria em contradição com a Convenção de Haia de 1954”.<sup>6</sup> A comunicação cita resoluções da Conferência-Geral lembrando a Israel sua obrigação de respeitar a Convenção de 1954, e conclui que o pedido significa na verdade intenção de impor a soberania israelense àquela cidade. Alega o referido

---

<sup>5</sup> Os procedimentos relativos à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial serão examinados no Capítulo 7 do presente trabalho. A *Web page* do Centro do Patrimônio Mundial ([www.unesco.org/whc/](http://www.unesco.org/whc/)) contém as informações básicas sobre as discussões no Comitê acerca do Centro histórico de Jerusalém.

<sup>6</sup> Ofício MO/0010/DG/Jerus/3, de 3/10/2000, distribuído às Delegações Permanentes da UNESCO.

presidente que, para solicitar inscrição na lista do patrimônio, Israel teria que fazê-lo como “potência ocupante” e não como país detentor da soberania sobre o sítio.

Os eventos trágicos de outubro de 2000 na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, deflagrados a partir da visita de políticos israelenses liderados por Ariel Sharon ao Santuário Sagrado Muçulmano, vizinho ao Muro das Lamentações Judaico, revelam a intensidade da carga simbólica de que se reveste o local.<sup>7</sup> A Conferência-Geral da UNESCO tem manifestado reiteradamente preocupação sobre escavações arqueológicas e conservação de monumentos em Jerusalém e arredores.<sup>8</sup> Fontes palestinas afirmam que, ao contrário das violações de direitos humanos, “pouco se conhece sobre a sistemática violação de Israel das regras internacionais relativas à proteção da propriedade cultural durante conflitos armados”, inclusive em áreas fora de Jerusalém (Oyediran, 1997). Israel ratificou a Convenção de Haia de 1954, juntamente com o Protocolo, em 1958, e participou da Conferência Diplomática que concluiu o 2º Protocolo. Em setembro de 2000, o diretor-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros israelense comunicou à UNESCO que aceitava inspeção dos locais sagrados e históricos da cidade feita por especialista designado pela Organização, desde que a visita fosse isenta de considerações políticas, “em razão de nossa preocupação pela preservação do patrimônio mundial em Jerusalém”.<sup>9</sup> O prolongado estado de conflito na área tem impedido, entretanto, a realização de tal levantamento.

---

<sup>7</sup> Ver, a título de exemplo, “Sharon Visit Sparks Rioting at East Jerusalem Shrine”. *International Herald Tribune*, 29/9/2000. p. 5.

<sup>8</sup> Na Conferência-Geral de 1999 foi adotada, nesse sentido, a Resolução 28. O Conselho Executivo da UNESCO, por sua vez, vota regularmente Resolução instando o diretor-geral a enviar peritos a Jerusalém a fim de verificar o estado de conservação dos sítios sagrados e as iniciativas arqueológicas israelenses. Em 20 de outubro de 2000, em sua 160ª sessão, o CE adotou resolução semelhante.

<sup>9</sup> Anexo III do documento do Conselho Executivo da UNESCO n° 160 EX/14, de 13/9/2000.

A situação na ex-Iugoslávia é igualmente objeto de preocupação. Os sucessivos conflitos que atingiram a região na década de 90 tiveram forte impacto sobre o patrimônio cultural. Bibliotecas, manuscritos, mesquitas, igrejas, centros históricos, foram bombardeados ou dinamitados, estratégia que estaria relacionada à chamada “limpeza étnica”, inclusive nos episódios mais recentes em Kosovo. Fatores culturais e religiosos seriam o principal critério para a seleção de alvos, sejam humanos ou materiais (Riedlmayer, 1999, p. 2). A destruição, em 1993, da mesquita de Aladza, na cidade de Foca, na Bósnia e Herzegovina, construída em 1551, seguida de violências de toda sorte contra a população civil, sobretudo a feminina, parece corroborar tal visão. Mesmo as pilhagens de bibliotecas parecem ter sido planejadas de modo a eliminar a memória coletiva das vítimas.

Em 1992, o Comitê de Peritos estabelecido pelo Conselho de Segurança da ONU produziu, em seu Anexo XI, relatório sobre a destruição da Propriedade Cultural na ex-Iugoslávia. São mencionados como exemplos os casos do centro histórico de Dubrovnik, sítio inscrito na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, e o da ponte de Mostar, construída no século 16 e símbolo de ligação entre as comunidades croata e muçulmana na Bósnia e Herzegovina. O relatório recomendava a aceleração dos processos contra os responsáveis pela destruição, referindo-se às Convenções de Genebra de 1949 e à Convenção de Haia de 1954 como “instrumentos aplicáveis essenciais”. O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, criado em 1993, já incluiu em seus processos referências a Mesquitas e Igrejas Católicas, pilhadas e destruídas nos mesmos locais onde “construções associadas com a religião sérvia ortodoxa permaneceram intocadas”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *case No. IT-00-39-I against Momcilo Krajisnik*, disponível na *Web page* do Tribunal.

## 2.5 CONCLUSÃO PARCIAL

A situação de guerra foi o palco para a primeira ação normativa da UNESCO de proteção ao patrimônio cultural. Pode-se afirmar que o valor universal da proteção tem na Convenção de Haia de 1954 seu marco de origem. Apesar das limitações e dificuldades práticas de sua aplicação, não resta dúvida de que sua sistematização teve desdobramentos não apenas no campo específico do Direito de Guerra, materializado no 2º Protocolo, mas também em outras instâncias da proteção ao patrimônio.

É importante, do ponto de vista brasileiro, manter o equilíbrio de ação na comunidade internacional em todas as vertentes do processo destinado à proteção da propriedade cultural, participando dos processos negociadores e implementando as obrigações e deveres das convenções das quais é signatário. País tradicionalmente engajado em articulações que visam à distensão e ao desarmamento, cabe igualmente manter atuação coerente em nível multilateral, participando nos processos e decisões relativos à proteção do patrimônio cultural em caso de conflito armado.

### 3. CONVENÇÃO DE 1970 CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE BENS CULTURAIS

Em 1970 a Conferência-Geral da UNESCO aprovou o texto final da Convenção sobre as Medidas que Devem ser Adotadas para Impedir e Proibir a Importação, a Exportação e a Transferência de Propriedades Ilícitas de Bens Culturais. Noventa e cinco países são hoje Estados-Partes da Convenção, entre eles, no grupo conhecido como “países importadores”, os Estados Unidos (1983). O Brasil (1973) e a grande maioria dos “países exportadores” aderiram à Convenção ainda na década de 70. Entre os “importadores” que se recusam a aceitar o texto, destacam-se Suíça e Alemanha. Embora relutantes, ratificaram a Convenção a França (1997), a Inglaterra (2002) e o Japão (2002).

A Convenção de 1970 é um instrumento jurídico estabelecido a partir do interesse dos países em desenvolvimento, tradicionalmente vítimas de pilhagens de bens culturais. Resultou de longa discussão que visa consolidar a noção de proteção ao patrimônio no comércio de bens culturais e reconhecer implicitamente a especificidade de cada contexto que caracteriza um determinado patrimônio e a legitimidade de cada país em protegê-lo.

Como antecedentes, em 1956, mencione-se a Recomendação da Conferência-Geral da UNESCO sobre Princípios Internacionais que Deverão Aplicar-se a Escavações

Arqueológicas. Voltada para a regulamentação da pesquisa arqueológica, a Recomendação inclui dispositivos sobre escavações ilegais e comércio ilícito de bens. Em 1964, a Conferência acordou Recomendação diretamente ligada à questão do comércio ilícito de bens culturais. E em 1968, decidiu a Recomendação sobre medidas para a proteção de patrimônio móvel (Askeroud, Clément, 1997, p. 143-157).

O texto traz em seu bojo vinculação entre patrimônio e identidade nacional, pois

as criações arquitetônicas, estátuas e frisos, monólitos, mosaicos, cerâmica, pinturas esmaltadas, máscaras e objetos de jade, marfim e incrustações de ouro – na verdade, tudo aquilo que foi roubado, desde os monumentos até o artesanato – são mais do que decorações e ornamentos (...) são testemunhos da história, a história da cultura de uma nação cujo espírito é regenerado e perpetuado por eles (M'Bow apud Askeroud, Clément, 1997, p. 61).

Como se vê nas palavras de seu antigo diretor-geral, Amadou M'Bow,<sup>1</sup> a UNESCO procurou traduzir uma ansiedade dos países recém-descolonizados em fundamentar os atributos de suas nacionalidades.

Hoje, não resta dúvida de que a Convenção exerceu inegável influência na conscientização do problema e no combate ao tráfico ilícito de bens culturais. O aumento do número de museus, vinculados ao turismo cultural; a publicidade conferida aos leilões de obras-de-arte e antigüidades, inclusive pela Internet; o incremento da demanda por antigüidades, em particular as provenientes da África e da Ásia; e a vulnerabilidade de algumas regiões instáveis – como Afeganistão, Camboja e Tibet – a roubos

---

<sup>1</sup> Amadou Mahtar M'Bow foi diretor-geral da UNESCO entre 1970 e 1988.

e pilhagens do patrimônio cultural e histórico;<sup>2</sup> indicam a atualidade e a pertinência da Convenção de 1970 que, embora limitada ao campo do Direito Internacional Público e válida para os Estados que a ratificaram, foi instrumento pioneiro e é o marco legal de referência em relação ao tráfico ilícito de bens culturais.

### 3.1 COMENTÁRIOS SOBRE O TEXTO DA CONVENÇÃO

Com um total de 26 artigos, a Convenção tenciona não apenas definir os limites do comércio lícito, regulando a exportação e a importação dos bens culturais, como também estimular os Estados-Partes a reforçar o controle interno do mercado de bens culturais. Por controle interno entende-se estabelecimento de legislação adequada, penalidades a roubos e saques de sítios arqueológicos e promoção de cooperação internacional para intercâmbio de informações. À UNESCO compete articular-se com os Estados de modo a viabilizar capacidades nacionais de implementação da Convenção e a coordenar contatos com outras organizações internacionais, como a Interpol e a Organização Mundial de Aduanas. Frise-se

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, mencionem-se “Sur la piste du trésor des rois afghans” (*Le Figaro Magazine*, 12/8/2000) e o editorial, na primeira página, do *Le Monde*, de 28/2/2001, intitulado “En Afghanistan, les talibans font aussi mourir les statues”, ambos sobre a dispersão e a destruição do patrimônio cultural e artístico naquele país, em particular do acervo de estátuas budistas de inspiração greco-romana do Museu Nacional do Afeganistão. Em março de 2001, a destruição das gigantescas estátuas do “*Buda Bamiyan*” gerou extensa cobertura na imprensa internacional. A pilhagem e o tráfico de antiguidades na região prosseguem, como indica o artigo “Saving the antiquities” (*Newsweek*, 14/5/2001). A respeito da pilhagem do acervo tibetano, “A Culture in urgent need of repair” (*Financial Times*, 13/8/2000).



ainda a participação ativa do International Council of Museums (Icom) como organização auxiliar na implementação e publicidade da Convenção.<sup>3</sup>

O artigo 1º define patrimônio cultural de forma ampla: a expressão “patrimônio cultural”, como diz o texto, “significa propriedade que, para cada Estado, com base em motivos religiosos e seculares, possui valor arqueológico, pré-histórico, literário, artístico ou científico”. Os objetos culturais são divididos em 11 categorias. Três dessas categorias (itens *c*, *d* e *e*) referem-se a antiguidades, que incluem produtos de escavações arqueológicas, elementos resultantes de desmembramentos de monumentos artísticos, históricos ou arqueológicos e objetos que tenham mais de cem anos, como inscrições, moedas e selos gravados. O item *g* define, em quatro subcategorias, os bens de interesse artístico, sem limite de tempo. Quanto ao mobiliário, objeto do item *k*, fica estipulado prazo mínimo de cem anos para a proteção da Convenção.

O artigo 4º amplia ainda mais a definição de patrimônio cultural, prevendo situações em que um Estado possa considerar algum bem como parte de seu patrimônio, mesmo que não tenha sido produzido por seus nacionais.

Os artigos 6º e 7º lidam com a exportação e a importação do patrimônio cultural. Como aponta Patrick J. O’Keefe (1997, p. 23), a “*drafting history*” da Convenção explica as interpretações diferentes entre alguns países sobre a operacionalização jurídica do texto, em especial sobre o que é requerido de fato aos Estados no que se refere à importação de bens culturais, objeto do artigo 7º.

Alguns países, como o Canadá e a Austrália, preferem referir-se ao curto e incisivo artigo 3º como central no texto. Nele é definido que são ilícitas a importação, a exportação e as

---

<sup>3</sup> O Icom tem publicado a série *Cent Objets Disparues/One hundred Missing Objects*, que detalha, com fotos e descrição pormenorizada, bens culturais roubados em Angkor, Camboja (duas edições, 1993 e 1997), América Latina (1997) e África (1994 e 2000).

transferências de propriedade de bens culturais que se efetuem infringindo as disposições acordadas pelos Estados na Convenção. A essa interpretação mais geral opõe-se a visão minimalista dos Estados Unidos, que entende que o artigo 7º é o principal parâmetro para a interpretação, na medida em que dispõe sobre a proibição de importação de bens roubados, exprimindo com detalhes as obrigações dos Estados onde se situa o importador. Registre-se que os norte-americanos têm papel relativamente ativo na implementação do instrumento, como será desenvolvido abaixo.

A Convenção requer dos Estados a proibição de exportar bens do patrimônio cultural sem a emissão de certificado de exportação apropriado. Como a medida é de difícil aplicação pelos Estados “exportadores” à luz de problemas estruturais, que vão desde a inexistência de registros de bens culturais a dificuldades de controle alfandegários, a Convenção prevê obrigações para os Estados com respeito à educação da população e dos servidores públicos (artigo 10), à criação de inventário cultural e à promulgação de legislação adequada (artigo 5º).

Finalmente, o artigo 8º estipula que os Estados estão obrigados a impor sanções penais ou administrativas aos responsáveis por infringir as proibições relativas à exportação (artigo 6º, alínea “b”) e importação (artigo 7º, alínea “b”).

Antes de examinar os desdobramentos da Convenção fora do âmbito da UNESCO, cabe mencionar que a Conferência-Geral estabeleceu em 1978 um Comitê Intergovernamental para a Promoção do Regresso do Patrimônio Cultural aos seus Países de Origem, órgão adjunto da Conferência, formado por representantes de 22 Estados, com eleições realizadas a cada dois anos, renovando-se metade dos representantes. O Comitê atua como conselheiro e fórum de negociações para casos envolvendo países que não aderiram à Convenção e para questões que tenham ocorrido antes da entrada em vigência do instrumento. É nesse Comitê que são discutidos casos de difícil solução, inclusive aqueles que envolvem países não-signatários da Convenção,

como o pleito levantado pela Grécia, referente ao retorno dos frisos de mármore do Partenon atualmente em exibição no British Museum, em Londres.<sup>4</sup>

### 3.2 CONSEQUÊNCIAS

Talvez a principal consequência da Convenção tenha sido uma progressiva

mudança de atitude. Ao adotar esse instrumento, a comunidade internacional aplica uma pressão moral, não apenas sobre aqueles preocupados com a proteção do patrimônio cultural, mas também sobre aqueles que tratam de objetos culturais, mesmo em Estados que não fazem parte da Convenção (Clément, 1995, p. 255).

A adoção, por vários museus, em países desenvolvidos, de códigos de ética para aquisição a de bens culturais, inspirados no Código de Ética Profissional adotado pelo Icom em 1986, é indicativo dessa tendência.

No plano jurídico, o desdobramento mais importante foi a celebração, em 1995, da Convenção Unidroit sobre Objetos Culturais Roubados ou Ilegalmente Exportados, negociada desde 1984 a pedido da UNESCO no âmbito do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado, organização intergovernamental com 57 países sediada em Roma. O objetivo foi complementar a Convenção de 1970, de modo a “melhor enquadrar o mercado de arte, conferindo uma maior transparência, e obrigando os diferentes atores a demonstrarem mais clareza e responsabilidade nas transações” (De Roux, Paringaux, 1999, p. 313). Dada a diversidade e a precariedade das legislações nacionais,

---

<sup>4</sup> *Comite Intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels a leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale*, Dixième Session, Rapport du Secrétariat, Paris, 25-28 janeiro de 1999, documento da UNESCO.

que “não obrigam os comerciantes de arte a revelar os proprietários anteriores de um objeto antes de vendê-lo”, a Convenção da Unidroit estipulou que o detentor de um bem roubado ou pilhado deve não apenas devolver o objeto ao seu legítimo proprietário – como, de resto, previsto na Convenção de 1970 da UNESCO, artigo 7º – mas que, para receber uma “indenização equivalente”, a qual pode não ser necessariamente igual ao preço pago, deve provar que tomou todas as precauções e coletou informações disponíveis para assegurar-se da origem do objeto e, portanto, do caráter legal da transação (Askeroud, Clément, 1997, p. 51).

A Convenção da Unidroit estendeu a proteção contra o comércio ilícito do patrimônio cultural ao Direito Internacional Privado, utilizando, aliás, a mesma categorização ampla de *bem cultural* empregada na Convenção da UNESCO. Os países “importadores” tendem a ver na Convenção da Unidroit uma tentativa equivocada de regular o mercado de arte internacional. O referido instrumento entrou em vigor em 1998, depois da ratificação de cinco Estados. Até novembro de 2002, ratificaram ou acederam apenas 18 países, inclusive o Brasil (1999), mas nenhum dos chamados “importadores”. Entre os países europeus com fortes mercados de arte, a Itália foi o único que ratificou, enquanto na França e na Suíça o assunto é ainda objeto de debate no Parlamento e na opinião pública (De Roux, Paringaux, 1999, p. 315-318).

Vale mencionar, também quanto aos desdobramentos da Convenção de 1970 da UNESCO, o Anexo XI da Convenção de Nairobi da Organização Mundial de Aduanas (WCO) (1977), que trata da cooperação entre aduanas no marco das ações contra o tráfico de obras-de-arte, antigüidades e outras formas de propriedade cultural. Pelo Anexo foi estabelecido um diretório central de informações sobre comércio ilícito de bens culturais, tendo em vista intercâmbio de informações com a UNESCO e com a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol). Esta, com escritórios nos 177 países que a integram, participa

regularmente dos *workshops* organizados pela UNESCO sobre roubo e tráfico ilícito de bens culturais, além de outras ações, como se pode verificar no seu *site* na Internet.<sup>5</sup>

Finalmente, registre-se, em nível regional, a Convenção sobre a Defesa do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Artístico das Nações Americanas, conhecida como Convenção de São Salvador, negociada no âmbito da OEA e concluída em 1976, além de instrumentos como a Convenção para Retorno de Objetos Arqueológicos, Históricos e Artísticos dos Países Centro-Americanos (1995), e a Decisão 460 sobre Proteção e Recuperação de Bens Culturais da Comunidade Andina (1999).

### 3.3 OS ESTADOS UNIDOS E A CONVENÇÃO DE 1970 DA UNESCO

Os Estados Unidos são o único país de expressão, importador de arte, a ratificar a Convenção. Nossa legislação competente, a Convenção sobre a Lei de Implementação de Propriedade Cultural, autoriza o Presidente a receber solicitações de outros Estados-Partes que procuram os órgãos de controle de importação dos EUA sobre certos materiais arqueológicos ou etnográficos (Kourupas, 1995, p. 232).

Tais palavras, proferidas em 1995 por representante da Agência de Informação dos Estados Unidos (Usia), indicam o interesse de Washington na Convenção, embora negociada e avalizada por uma organização internacional, a UNESCO, da qual não fazem parte desde 1984. Na Declaração emitida quando da ratificação, em 1983, consta que, com base nas “boas relações exteriores”, devem os norte-americanos prestar assistência aos países que solicitam retorno de bens culturais roubados ou pilhados.

---

<sup>5</sup> <http://www.interpol.int/>

Trata-se do maior mercado de arte no mundo, de um país tradicionalmente defensor do livre comércio, que inclusive resiste à ratificação da Convenção da Unidroit. Mas quanto à Convenção de 1970 da UNESCO são os Estados Unidos, sem dúvida, atuantes, embora continuem sendo provavelmente o maior importador *ilícito* de bens culturais, dada a dimensão de seu mercado. Em 1983, no mesmo ato que regulamentou a Convenção no plano interno, foi criado um Comitê de Consulta sobre Bens Culturais, composto de nove pessoas, entre representantes de museus, arqueólogos e peritos em mercado de arte.

O Comitê assessorou o presidente na resposta às solicitações dos Estados-Partes da Convenção e a Usia processa os pedidos. A partir de recomendações do Comitê restringiram-se importações de bens culturais de diversos países, como Bolívia (têxteis Aymará de Coroma), Guatemala, Canadá, São Salvador e Malí. Com o Peru foi celebrado Memorandum de Entendimento específico, em 1997. A publicação *La prevención del tráfico ilícito de bienes culturales – Un manual de la UNESCO para la implementación de la Convención de 1970* relaciona, da página 291 à 300, essas iniciativas. Estão em curso negociações bilaterais, com objetivos análogos, com a China e o Canadá.

Sublinhe-se ainda que alguns casos de importação ilícita de bens históricos e arqueológicos tiveram grande repercussão na imprensa norte-americana, como o relativo aos têxteis Aymará, tecidos de uso religioso comprados por vias duvidosas (De Roux, Paringaux, 1999, p. 155-169). Outro caso, embora não tendo sido objeto de medida do Comitê, mas sem dúvida influenciado pela Convenção de 1970, foi a devolução, pelo prestigioso Metropolitan Museum of Art, do tesouro de Lydie, coleção de centenas de objetos pilhados em tumbas durante os anos 60, em Usak, na região da Anatólia Central, Turquia. Depois de resistir 25 anos à pressão do governo turco e submeter-se a longo processo judicial, o MET, como é conhecido o museu de New York, acabou cedendo e devolvendo as peças, em 1993, creditando o erro da compra a um

funcionário de escalão inferior. Em 1981, Thomas Holving (apud De Roux, Paringaux, 1999, p. 261), diretor do MET entre 1967 a 1977, declarou em livro de sua autoria que na sua gestão o “MET havia comprado mais objetos contrabandeados do que qualquer outro museu, até a adoção da Convenção da UNESCO de 1970”.

### 3.4 O BRASIL E A CONVENÇÃO DE 1970 DA UNESCO

A legislação brasileira, por meio do Decreto-Lei nº 72.312/73, promulgou a Convenção de 1970, da UNESCO. Anteriormente, o comércio ilícito de bens culturais fora objeto da Lei nº 4.845/65, que regulava a saída de obras-de-arte e de peças de interesse histórico, científico e etnográfico. Para peças de mais de cem anos, era necessária a autorização do Conselho do Patrimônio, vinculado ao, então, Sphan. Em 14 de agosto de 1992, o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (hoje Iphan) publicou a Portaria nº 262, na qual ficou vedada a saída do Brasil de bens tombados, obras-de-arte e peças de interesse histórico e cultural produzidos no Brasil ou no exterior (desde que tenham aspectos brasileiros como tema) até o fim do período imperial. Autorizações para casos excepcionais, além de seis meses, ficam a critério do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

O Brasil é tido como um “exportador” incipiente de bens culturais, pois o “tráfico ilícito no Brasil ocorre, principalmente, dentro de suas próprias fronteiras” (Horta, 1996, p. 46). Internamente, colecionadores e antiquários estimulariam roubos de peças, sobretudo em igrejas e pequenos museus de cidades do interior, mas a quantidade exportada ainda seria considerada pequena. A listagem de peças roubadas na América Latina publicada pelo Icom em 1997, relaciona, entretanto, sete peças,

a maior parte do período barroco (Des Portes, 1997, p. 52-56). Uma das peças listadas, reproduzida em publicação feita por ocasião do trigésimo aniversário da Convenção, é um diadema da tribo Kaapor, roubado do Museu Emílio Goeldi, no Pará, em 1995. O problema não atinge proporções maiores em razão do espaço limitado que as obras brasileiras ocupam no mercado internacional de arte e antigüidades.

A importação de bens culturais também não representa, no mercado brasileiro, volume comparável ao dos países desenvolvidos e mesmo alguns de países asiáticos. Não obstante, como a expansão dos negócios internacionais de objetos artísticos e culturais afigura-se irreversível a julgar pelos dados disponíveis das últimas décadas (a cifra de transações das duas principais casas leiloeiras, Sotheby's e Christie's, aumentou cerca de 800% entre os anos fiscais 1979-1980 e 1989-1990).<sup>6</sup> é de se esperar que o mercado brasileiro aumente também seus números (Askeroud, Clément, 1997, p. 25).

Se agregarmos ainda a possibilidade de utilização do território brasileiro como rota alternativa de contrabando, não resta dúvida de que a Convenção de 1970 e os demais instrumentos de controle ao tráfico ilícito de bens culturais – como a Convenção da Unidroit – são úteis e importantes para o País. A única lacuna, nesse contexto, está no fato de que o país não se inclui, ainda, entre os 38 países que aderiram à Convenção de Nairobi da Organização Mundial das Aduanas.

---

<sup>6</sup> Segundo cifras obtidas pela Divisão do Patrimônio da UNESCO, a Sotheby's passou de um volume de negócios de cerca de 242 milhões de libras em 1979-1980 para quase 2 bilhões em 1989-1990; e a Christie's, no mesmo período, aumentou de 25 milhões de libras para 168 milhões. Nesta última verificou-se que a maioria das vendas foi feita nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Suíça.



### 3.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Segundo Patrick O’Keefe (1997, p. 1),

Parece haver uma demanda crescente por antigüidades; não apenas por aquelas de qualidade destinada a museus mas, em sentido mais amplo, por aquelas próprias para decoração. Sob as atuais condições, isso só pode levar ao roubo das coleções e, de maneira mais significativa, ao agravamento de uma já ampla destruição de sítios e monumentos importantes para a história da humanidade.

O mercado de arte, que abarca desde antigüidades até produções contemporâneas, possui um vigor evidente, sobretudo nos países de elevada renda *per capita*. À necessidade política e social de os Estados legitimarem-se pela guarda e exibição dos objetos culturais, sobrepõe-se o desejo dos colecionadores individuais: “os colecionadores se vêem como prestadores de um serviço público ao reunirem lindos objetos produzidos por criadores do passado” (O’Keefe, 1997, p. 3).

José Gonçalves (1996, p. 25) identifica, nas coleções, um mecanismo compensatório:

é a distância espacial ou temporal em relação àquilo que eles (os objetos) significam – que pode ser o passado, o popular, o primitivo, o exótico, o autêntico – que os faz desejáveis, e, conseqüentemente, alvos de práticas de apropriação, restauração e preservação (...) tais práticas são estruturalmente articuladas por um “desejo permanente e insaciável” pela autenticidade, pela autenticidade que é efeito de sua própria perda.

Malgrado as boas intenções, a *aventura espiritual* que se atribuem os colecionadores pode estar fundada, voluntariamente ou não, em roubos e pilhagens<sup>7</sup> (O’Keefe, 1997, p. 3-4). O fato é que os objetos

---

<sup>7</sup> Sobre pilhagens e casas de leilões, a publicação de Peter Watson (1997) denuncia relações entre pilhagens de antigüidades e casas de leilão. Registre-se ainda o caso do futuro Museu do Quai de Branly, em Paris, dedicado às artes “primeiras”, cuja

que circulam no mercado de arte possuem alto grau de elasticidade econômica, à luz dos fatores muitas vezes difusos que ocorrem na formação de preços do setor, que incluem aspectos de difícil previsibilidade, desde a subjetividade dos colecionadores até o interesse especulativo dos intermediários. Ademais, note-se que a relação entre a fixação de preços no mercado de arte, por meio de leilões e galerias, e a lavagem de dinheiro praticada pelo crime organizado pode ser, a julgar-se pela imprensa e por publicações investigativas sobre o assunto, um fenômeno de proporções cada vez mais graves (De Roux, Paringaux, 1999, p. 48).

A Convenção de 1970 da UNESCO constitui o primeiro esforço relevante em ordenar o comércio de bens culturais e assim contribuir para a proteção do patrimônio, em particular o das nações menos favorecidas. Sua eficácia, sobretudo em nível estatal, como museus e entidades públicas voltadas para a cultura, mostrou-se, apesar das dificuldades, pontual e positiva.<sup>8</sup>

Seus desdobramentos, tanto os referentes à Convenção da Unidroit, quanto os demais instrumentos internacionais e legislações nacionais, vieram confirmar a oportunidade da ação normativa da UNESCO. Embora não tenha como meta o retorno de todos os objetos roubados ou pilhados ao seu país de origem, tarefa evidentemente impossível, a Convenção, além de ter gerado uma *mudança de atitude*, permitiu que fossem criados “os elos entre os países que perderam o rastro de seus tesouros, principalmente na África e na Ásia, e os países importadores” (Bouchenaki<sup>9</sup> apud De Roux, Paringaux, 1999, p. 324). Contribuiu, enfim, para a delimitação da legalidade no mercado de obras-de-arte e antigüidades, proporcionando melhor proteção e, em conseqüência, favorecendo o acesso público ao patrimônio cultural.

---

inauguração está prevista, pelo governo francês, para 2003, e que contaria com peças provenientes de pilhagens na Nigéria, compradas em mercado clandestino, conforme matéria publicada no *Le Monde*, em 18/11/2000, intitulada “Jacques Chirac critiqué au sujet des arts premiers devant L'UNESCO”.

<sup>8</sup> O *site* da UNESCO relaciona casos em que a Convenção foi utilizada com êxito (<http://www.unesco.org/culture/legalprotection/index.html>).

<sup>9</sup> Mounir Bouchenaki, ex-chefe da Divisão de Patrimônio da UNESCO, atualmente é diretor adjunto para Cultura.

## 4. PROCESSO EM CURSO PARA O ESTABELECIMENTO DE CONVENÇÃO SOBRE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO

O desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração do fundo do mar, a popularização dos esportes submarinos, a ação predatória dos “caçadores de tesouros” e a demanda crescente do mercado de antigüidades são os principais fatores a estimular a criação de mecanismos de proteção ao patrimônio cultural subaquático. No plano interno, diversos são os países que dispõem de legislação, inclusive o Brasil.<sup>1</sup> A entrada em vigor da Convenção da Lei do Mar da ONU (Unclos), em 16 de novembro de 1994, ensejou a negociação pelos Estados, no âmbito da UNESCO, de instrumento internacional para a proteção de bens culturais localizados nos oceanos.

Depois de quatro encontros e longos debates, de 1998 a 2001, a 31ª Conferência-Geral da UNESCO aprovou, em novembro de 2001, o texto da nova Convenção, que entrará em vigor após a vigésima ratificação. Trata-se de desdobramento da política de proteção ao patrimônio na UNESCO, direcionada para o espaço subaquático. Note-se que os Estados Unidos, fora da

---

<sup>1</sup> Lei nº 7.542, de 26/7/1986, alterada pela Lei nº 10.166, de 27/12/2000. A Norma nº 10/2000, do Comando da Marinha, relaciona as Normas da Autoridade Marítima para Pesquisa, Exploração, Remoção e Demolição de Coisas e Bens Afundados, submersos, encalhados ou perdidos.

UNESCO desde 1984, compareceu a todas as reuniões de peritos governamentais na qualidade de observador, sem direito a voto, mas sempre com delegação numerosa. A quarta reunião, que contou com cerca de trezentos participantes, só logrou acordar texto final da Convenção depois de três semanas de negociação.

Embora a necessidade de proteção ao patrimônio subaquático afigure-se indiscutível, fato que fundamenta o esforço da UNESCO em ampliar a aplicação do conceito de proteção para outros domínios, é difícil prever como e quando se dará a efetiva implementação da Convenção. Na sessão da Conferência-Geral que tratou do assunto, uma minoria de países desenvolvidos indicou dificuldades em ratificar o texto caso este fosse adotado por votação com maioria simples, como preconizam os estatutos da UNESCO, o que terminou ocorrendo. A votação final registrou 87 votos a favor, 4 contra (Turquia, Grécia, França, Federação Russa e Reino Unido) e 15 abstenções, inclusive do Brasil.

O principal ponto de discórdia gira em torno do tema da jurisdição do patrimônio subaquático, em particular aquele localizado na plataforma continental. De um lado, Estados costeiros tencionam assumir papel primordial na coordenação do controle das atividades relacionadas ao patrimônio, enquanto, de outro, as chamadas “potências marítimas” insistem no princípio de liberdade de ação fora das águas territoriais.

À luz da geografia do País e da participação brasileira no longo processo negociador da Unclos, é desnecessário ressaltar o interesse nacional no assunto, sobretudo no que se refere a aspectos ligados à plataforma continental e à zona econômica exclusiva.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O Brasil depositou instrumento de ratificação da Unclos em 22 de dezembro de 1988. Conforme a Convenção do Mar, os Estados Costeiros exercem soberania integral no *Mar Territorial* de 12 milhas náuticas; exercem soberania com respeito a recursos naturais e a certas atividades econômicas nas duzentas milhas náuticas da *Zona Econômica Exclusiva*; e exercem soberania também na exploração econômica, sob circunstâncias específicas, de até duzentas milhas náuticas da *Plataforma Continental*, contadas a partir da costa.

## 4.1 ANTECEDENTES

Em 1956, as Recomendações da UNESCO sobre Princípios Internacionais Aplicáveis a Escavações Arqueológicas incluíram os sítios subaquáticos, embora apenas aqueles localizados em águas territoriais e no interior dos países, em rios e lagos.<sup>3</sup>

No final de década de 80, a Associação de Direito Internacional (ILA), iniciou estudos visando à elaboração de acordo internacional. Em 1995, a Conferência-Geral aprovou resolução solicitando ao diretor-geral organizar uma reunião de especialistas, em cooperação com a ONU e a Organização Marítima Internacional, a fim de compatibilizar a evolução do tema na UNESCO com a complexa estrutura jurídica já implantada. No ano seguinte o Icomos concluiu a Carta Internacional sobre a gestão do patrimônio subaquático, definindo os parâmetros de pesquisa arqueológica e preservação de bens e sítios submersos. Finalmente, em 1997, convencidos de que caberia um instrumento internacional para regular a proteção do patrimônio, os Estados-Membros da UNESCO solicitaram que fosse organizado o primeiro encontro de peritos governamentais, realizado em 1998.

Vale igualmente mencionar o tratamento que o tópico obteve no âmbito do Direito do Mar. Em 1958, na Conferência de Genebra, primeiro evento internacional no Pós-Guerra sobre o assunto, o patrimônio subaquático foi excluído das quatro Convenções sobre Lei do Mar ali produzidas (Brown, 1997). A Unclos III, conferência da ONU que concluiu a Convenção da Lei do Mar, em 1982, dedicou dois dos seus 320 artigos ao patrimônio cultural. Apesar de insuficientes, obtidos por meio de solução de compromisso entre visões distintas e acordados no final da Conferência, os artigos, o 149 e o 303, foram determinantes

---

<sup>3</sup> Conferência-Geral da UNESCO, 28ª sessão, 1995, item 7.6 da agenda provisória, citada por Clément (1996, p. 313).

para impulsionar o debate em torno do tema no âmbito da UNESCO (Maarleveld, 1998, p. 214; Prott, Planche, Roca-Hachem, 2000). Tal aspecto foi claramente reforçado depois da entrada em vigor da Unclos, em 1994 (Clément, 1996, p. 310).

O artigo 149, composto de um só parágrafo, versa sobre “Objetos históricos e arqueológicos”, enquanto o artigo 303, com quatro parágrafos, recebeu o título “Objetos históricos e arqueológicos encontrados no mar”.

Segundo Maarleveld (1998, p. 204-217), a dificuldade de se elaborar um instrumento internacional sobre patrimônio subaquático já é visível nos parâmetros desses curtos e vagos artigos da Unclos: a definição de patrimônio cultural é incompleta, pois foi utilizada a limitada noção de “objetos” em vez de “sítios arqueológicos”, assim como foi enfatizado o controle do tráfico de tais objetos, quando teria sido preferível regulamentar os procedimentos de escavação. Outro ponto particularmente controverso foi a menção, no artigo 303, da prática consuetudinária da “lei do salvamento”.

É importante distinguir o controle da escavação arqueológica, baseado em critérios técnicos de preservação do patrimônio, da “lei do salvamento”, em vigor sobretudo nos países anglo-saxões. Lastreada em pragmática lógica econômica, a lei assegura um percentual àqueles que recuperam bens ameaçados de perda em caso de afundamento da embarcação, o qual pode chegar a 90% do total do que lograrem salvar. A extensão automática dessa prática ao patrimônio cultural subaquático seria inaceitável para muitos países, pois poderia legitimar e incentivar a exploração predatória de sítios de valor histórico, uma vez que a “indústria do salvamento” atua sob a motivação do lucro (Johnston, 1993, p. 394; Prott, Planche, Roca-Hachem, 2000).

Nos Estados Unidos, a despeito de a “Lei de Navios Naufragados Abandonados”, assinada pelo presidente Reagan em 1987, ter encorajado a proteção de sítios e parques históricos subaquáticos, a exemplo de algumas legislações européias, diversos

casos terminaram sendo decididos judicialmente, com resultados diversos (Maarleveld, 1998, p. 204-217). De um lado, estão os “caçadores de tesouros”, como é conhecido o setor da indústria de salvamento dedicado ao patrimônio cultural; de outro, museus e arqueólogos. Os primeiros têm sido favorecidos, dado seu poder financeiro e a tolerância de agências reguladoras norte-americanas, sobretudo em nível estadual (Johnston, 1993, p. 398; Meide, 1997).

A Convenção negociada na UNESCO, que envolve países desenvolvidos, dotados de recursos e equipamentos para pesquisa, e países em desenvolvimento, com dificuldades para implementar por si sós a proteção ao patrimônio subaquático, confronta-se igualmente com a questão. O Brasil enfrenta situação semelhante, tendo, em um primeiro momento (em 1986) adotado legislação restritiva à pesquisa e à exploração de bens submersos de “valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico”. Em dezembro de 2000, porém, foi promulgada uma nova lei que altera os artigos sobre esse aspecto da legislação anterior. O Comando da Marinha considera que uma previsão de ressarcimento poderia dinamizar a pesquisa e a exploração arqueológica no Brasil, hoje em nível muito reduzido.

Voltando à “Lei do Mar” da ONU, ressalte-se que, no que se refere à jurisdição, o artigo 303 limita-se a tratar da soberania do Estado Costeiro apenas na zona contígua, não abordando os demais aspectos. Sublinhe-se que o tema da jurisdição na plataforma continental e na zona econômica exclusiva foi objeto de complexa e delicada negociação na Unclos, como se pode observar na Parte XIII da Convenção do Mar, relativa à pesquisa científica marinha. Malgrado as lacunas relativas ao patrimônio subaquático, o quarto parágrafo do artigo 303 deixa em aberto a possibilidade de que novos instrumentos internacionais venham a preencher áreas não cobertas, pois “esse artigo [303] não prejudica outros acordos internacionais e normas de direito internacional relativo à proteção de objetos de natureza arqueológica e histórica”. Tal abertura, no entender do representante da Itália, é indicativa da atmosfera que tornou

possível a Unclos e, em si mesma, um estímulo para que novo entendimento fosse articulado com vista à Convenção sobre Proteção do Patrimônio Subaquático.

A seguir serão examinados desdobramentos mais recentes desse processo negociador.

#### 4.2 PRINCIPAIS PONTOS EM DISCUSSÃO

Após a Segunda Reunião de Peritos Governamentais, em 1999, o Secretariado da UNESCO recolheu comentários de 17 países ao projeto de texto e elaborou quadro sinóptico para ser utilizado como documento de base na terceira reunião. Esse quadro foi atualizado para a quarta reunião – analisada no próximo item – acrescentando-se contribuições resultantes do terceiro encontro e sugestão de texto para negociação, elaborado pelo presidente de todas as reuniões, o dinamarquês Carsten Lund.<sup>4</sup> Esses documentos fornecem resumo detalhado das divergências, permitindo obter – por meio de breve comparação e observações colhidas durante a terceira reunião – visão geral das posições dos diversos atores.

Podemos identificar, grosso modo, duas cisões entre os negociadores. A primeira diz respeito à competência sobre o patrimônio encontrado na plataforma continental e zona econômica exclusiva, ou seja, como equacionar a jurisdição sobre as descobertas.<sup>5</sup> No grupo dos países que defendem a jurisdição do

---

<sup>4</sup> (UNESCO, 2000). Encaminharam comentários Argentina, Austrália, Canadá, Egito, Finlândia, França, Grécia, Itália, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Suécia, Inglaterra e Uruguai. O segundo documento é o *CLT-2001/CONF.203/INF.3 – Fourth Meeting of governmental experts on the draft Convention on the protection of the underwater cultural heritage – consolidated working paper*, de março de 2001.

<sup>5</sup> Referindo-se às duas primeiras reuniões na UNESCO, o *Report* do secretário-geral da ONU sublinhou: “As grandes diferenças nessas reuniões versaram sobre a questão de jurisdição sobre o patrimônio cultural subaquático em zona econômica exclusiva ou na plataforma continental dos Estados. A maioria



Estado Costeiro, destacam-se a Argentina, o Canadá e a Austrália, dentre os mais vocais, e a maioria dos países, com tonalidades distintas, inclusive o Brasil. No segundo grupo, integrado, com pequenas variações, pela Noruega, Reino Unido, Alemanha, Países-Baixos, Japão e Estados Unidos – este na qualidade de observador – , entendia-se que não caberia determinar jurisdição sobre o patrimônio encontrado fora das águas territoriais, devendo o Estado Costeiro e o Estado sob cuja bandeira filia-se a embarcação que efetua as pesquisas partilharem o controle e a propriedade do patrimônio recuperado. Itália, Grécia e Espanha situam-se, embora com diferenças, em estágio intermediário.

A segunda cisão refere-se ao grau de tolerância com a exploração comercial do patrimônio subaquático encontrado e ao percentual a ser retido obrigatoriamente pelo Estado em cuja jurisdição se acha o patrimônio. Os Estados Unidos e a Inglaterra, sobretudo o primeiro, com grande número de empresas e institutos voltados à pesquisa submarina, apoiaram uma proposta mais liberal, de modo a incentivar os agentes privados. A principal resistência encontrava-se, além dos arqueólogos representados pelo Icomos, nos países onde a atividade de pesquisa é coordenada e financiada principalmente pelo Estado, como Espanha, Itália, Grécia e Portugal. Para o Icomos, uma regulamentação excessivamente liberal pode atrair exploradores sem habilitação suficiente para, do ponto de vista científico, gerenciar escavações arqueológicas.

O quadro sinóptico preparado pela UNESCO para a terceira reunião apresentou, para os artigos 5º e 7º, três opções para tratar diretamente da jurisdição. A primeira reafirma a primazia dos Estados Costeiros e as demais propõem, de formas distintas, a partilha da responsabilidade sobre o patrimônio descoberto.

---

dos especialistas apoiou a jurisdição de Estados costeiros (...) já que, em sua opinião, isso estava de acordo não apenas com a Unclos, mas também com o desenvolvimento estimulado pela Unclos”. Parágrafo 524 do Relatório do Secretário-Geral da ONU, 54ª sessão da Assembléia-Geral, 30 de setembro de 1999.

Na Terceira Reunião de Peritos Governamentais, ainda no ano 2000, o tema foi objeto de acirrado debate, com seguidas referências a provisões da Unclos e à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA), criada em 1994, depois da entrada em vigor da Unclos. Aos Estados Costeiros afigurar-se-ia aceitável a solução que contemplasse algum tipo de mecanismo de cooperação entre as partes, desde que mantida sua palavra final. Não obstante, alguns países, como a Noruega, assumiram posições francamente partidárias da liberdade marítima e manifestaram preocupação com qualquer tipo de ampliação da jurisdição dos Estados Costeiros.<sup>6</sup>

Na leitura de vários atores envolvidos nas negociações, a questão da jurisdição é central para que seja obtido compromisso entre as partes. Mesmo o problema da liberdade comercial, que dividiu os participantes na terceira reunião, poderia ter sua negociação facilitada caso se encontrasse a fórmula da soberania do patrimônio subaquático. O projeto de texto preparado inicialmente pelo Secretariado da UNESCO compões-se de 25 artigos e um anexo com 36 regras. Alguns itens, como a vinculação de acordos regionais à Convenção, a regulamentação da proteção em rios e lagos, as atividades que afetam incidentalmente o patrimônio, além de adaptação aos parâmetros da Unclos, permaneceram como pontos polêmicos, porém negociáveis. Algo mais difícil, mas também superável, foi a questão dos navios de guerra, que acarretou intensos debates, sobretudo por iniciativa espanhola.

Houve consenso em outros aspectos, como o prazo mínimo de cem anos para um bem ser considerado patrimônio

---

<sup>6</sup> A Noruega foi representada no encontro pelo diretor do Departamento de Assuntos Legais do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Bastante ativo na reunião, o diretor levantou dúvidas quanto à necessidade de uma Convenção internacional para o patrimônio subaquático, entendendo que bastava um protocolo adicional à Unclos, e questionou a pertinência da UNESCO como instância multilateral de negociação sobre o tema.

cultural subaquático. O anexo, balizado por recomendações do Icomos, trata de regras técnicas relativas a procedimentos arqueológicos, tendo sido praticamente acordado durante a terceira reunião, à exceção da cláusula relativa à exploração comercial mencionada acima.

Ainda durante a Terceira Reunião, a delegação espanhola propôs aos países ibero-americanos a celebração de um *Convenio para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático Comum*, instrumento pelo qual a Espanha procurava assegurar um canal privilegiado em relação ao patrimônio subaquático de origem hispânica, sobretudo os galeões e seus carregamentos valiosos. O tema foi objeto de gestões em várias instâncias, e a reação inicial dos países indica que dificilmente possa ser negociado qualquer instrumento antes de concluída a Convenção internacional. Preocupada com o avanço da capacitação técnica dos “caçadores de tesouros”, a Espanha quer garantir a proteção desse patrimônio por meio de um entendimento regional ou mesmo bilateral, uma vez que a Chancelaria espanhola já havia proposto acordos com o Uruguai, a Colômbia, a República Dominicana e o Panamá. O tratamento especial a navios de guerra incluído no Convênio é outro fator que dificulta o entendimento.

Ao Brasil foi também proposto instrumento bilateral, depois da Terceira Reunião. Note-se que a delegação portuguesa não foi consultada sobre a sugestão espanhola de Convênio com a Comunidade Iberoamericana de Naciones.

#### 4.3 A QUARTA REUNIÃO SOBRE PROJETO DE CONVENÇÃO

A Quarta Reunião, como assinalado, levou três semanas (em duas etapas, março e julho de 2001) para concluir as negociações. Embora tenha representado progresso considerável em relação aos três encontros anteriores, na medida em que chegou a um

texto ainda em tempo de ser aprovado pela 31ª Conferência-Geral, não foi possível aos peritos governamentais chegar a um consenso sobre a questão da jurisdição, decidindo-se por meio do voto. A natureza das divergências nesse particular foi o motivo da votação.

A decisão foi frustrante, em certa medida, uma vez que as regras de procedimento aprovadas no início do encontro acenavam com a possibilidade do voto “desde que esgotadas as tentativas de consenso”. A preferência – aprovada na votação final e consagrada no texto – aglutinou-se em torno de sugestão apresentada pela Argentina, Austrália e Canadá, refeita e endossada por mais nove países. A proposta visou substituir os artigos 10 e 11 do texto consolidado de trabalho preparado pelo presidente do encontro, criando mecanismo de notificação e coordenação entre os Estados-Partes da Convenção. Os objetivos são assegurar a proteção ao patrimônio subaquático e delegar ao Estado Costeiro o papel principal na condução das atividades na plataforma continental e zona econômica exclusiva.

As demais delegações não previram em suas propostas nenhum direito preferencial aos Estados Costeiros referente ao patrimônio subaquático localizado na plataforma continental e zona econômica exclusiva. A Noruega, no espectro oposto, enfatizou a necessidade de “cumprimento” e “obediência” às regras técnicas do Anexo pelos atores interessados, deixando explícita, contudo, a liberdade de qualquer Estado-Parte efetuar pesquisas.

Além do Estado Costeiro e do Estado de Bandeira – país ao qual filia-se a embarcação de pesquisa –, demonstraram interesse também em compartilhar a coordenação das atividades de pesquisa os Estados que dispõem de um “elo verificável”, histórico ou cultural, com o patrimônio subaquático. A Espanha insistiu nesse ponto, propondo emenda – apoiada, entre outros, pela Federação Russa, Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Suécia e Alemanha – pela qual seria estabelecido um conceito amplo de “Embarcações e aeronaves do Estado”, que incluiria não apenas navios de guerra, mas todas embarcações e aeronaves

operadas ou de propriedade de um Estado quando do afundamento. A delegação portuguesa alinhou-se entre as mais ativas na oposição à emenda – que foi afinal rechaçada –, por considerar que ela introduziria uma noção de propriedade desnecessária e inadequada para os propósitos da Convenção. O conceito de “elo verificável”, tomado no âmbito mais restrito, foi, por outro lado, aceito por consenso.

No que se refere às regras do Anexo, logrou-se obter consenso sobre a possibilidade de ressarcimento financeiro para o pesquisador do patrimônio subaquático, por meio de entendimento articulado entre a Itália e a Irlanda.

Sublinhe-se, ainda, que a Espanha propôs-se a entabular entendimentos com os países do Grupo Latino-Americano e Caribe (Grulac), nos primeiros dias da reunião, com vista a possível acordo regional. Registre-se que aquele país, apesar das diversas tentativas, não conseguiu firmar ainda nenhum instrumento bilateral com os países da região. O encontro não se realizou, à luz das divergências, não apenas no que toca ao tema da jurisdição, mas também quanto à proposta espanhola de navios de guerra. A Convenção aprovada prevê, entretanto, a possibilidade de que acordos regionais e bilaterais venham a ser celebrados, respeitados os parâmetros do instrumento original.

Sobre o item relativo a navios de guerra, para o qual México e Portugal sugeriram eliminação pura e simples, foi elaborada fórmula de consenso, pela Espanha e Argentina, aceitável para a maioria do plenário. Uma vez aceita, eliminou-se o último obstáculo para a votação do texto.

O texto acordado na Quarta Reunião de Peritos Governamentais terminou sendo adotado integralmente na 31ª Conferência-Geral da UNESCO. O Brasil, em razão de dúvidas quanto a questões de soberania previstas na Constituição, optou por incluir-se entre os que se abstiveram. Possível assinatura e retificação brasileira do instrumento deverão ser objeto de discussão e entendimento entre os diversos setores interessados,

do Comando Naval ao Ministério da Cultura e ao Itamaraty, cabendo ao Congresso Nacional a decisão final.

#### 4.4 INTERESSE BRASILEIRO E CONCLUSÃO PARCIAL

Com uma costa de mais de 8.500 km, a maior rede hidrográfica do mundo e uma tradição náutica que, por um lado, remonta a uma das maiores aventuras do homem na Terra (as Grandes Navegações) e, por outro, se manifesta num dos mais diversificados conjuntos de embarcações populares, o Brasil está assistindo passivamente ao desaparecimento desse importante patrimônio cultural (Lopes, Serra, Maureau, 1990, p. 6).<sup>7</sup>

O alerta do Serviço do Patrimônio da Marinha é pertinente. As operações de resgate de navios afundados têm se revelado altamente lucrativas, malgrado o alto custo que as caracteriza. Um caso típico é o da *Web page* “eBay”, especializada em vendas de objetos artísticos, que iniciou, em setembro de 2000, uma série de leilões *online* de milhares de peças de porcelana produzidas na região do Vietnã nos séculos 15 e 16, até então “desconhecidas” do mercado de arte.<sup>8</sup> Recuperadas a partir de 1993, quando foi localizada a embarcação “Hoi An”, as peças deverão gerar dezenas de milhões de dólares, a exemplo de “tesouros” anteriores encontrados no Sudeste asiático e no Mar da China. O governo vietnamita reteve apenas 10% da descoberta, de acordo com informação da empresa que efetuou

---

<sup>7</sup> A publicação foi realizada pela Archenave – Comissão de Arqueologia, História e Etnografia Naval – e pelo Sphan/Pró-Memória. Sublinhe-se que o caso mais notável até hoje em termos de patrimônio subaquático no Brasil foi a descoberta da nau “Sacramento”, no litoral próximo a Salvador, na década de 80.

<sup>8</sup> O site [www.eBay.com](http://www.eBay.com), na rubrica “*Treasures from the Hoi An Hoard*”, previu prazo de três a cinco meses para o leilão, a partir de setembro de 2000.

a operação. Caso não o fizesse, corria o risco de perder o “tesouro” para grupos de exploradores ilegais que ameaçavam o local, ainda segundo a informação da “eBay”. Do ângulo da UNESCO, um décimo seria muito pouco para o Estado Costeiro, sobretudo quando se trata de obras que integram seu patrimônio cultural.

As porcelanas de origem asiática são um dos alvos principais dos “caçadores de tesouros”. Mesmo no Brasil, na Baía de Guanabara, estima-se existir rico acervo de porcelana chinesa, que viajava para a Europa a bordo da nau portuguesa “Rainha dos Anjos”, naufragada em 1722.<sup>9</sup> A proteção do patrimônio subaquático defronta-se, portanto, com um mercado de antiguidades ávido, uma tecnologia de sensoriamento cada vez mais acurada e “caçadores” com alcance global.<sup>10</sup> Quando Jacques Cousteau popularizou o uso do Scuba, aparelho de mergulho inventado na 2ª Guerra Mundial, a divisão do trabalho entre arqueólogos e mergulhadores tornou-se distinta, com o primeiro suposto em aportar conhecimento erudito para a classificação dos objetos (Maarleveld, 1998, p. 207). Hoje a maior parte da exploração orienta-se pelo lucro, apesar das exceções, ameaçando a integridade dos sítios arqueológicos e comprometendo a pesquisa científica.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> A nau transportava o enviado papal Carlo Mezzabarba de volta da China. A informação é de explorador que contactou a Divisão do Patrimônio da UNESCO, em janeiro de 2000, a fim de solicitar recursos para pesquisa.

<sup>10</sup> (William, 1997, p. 13). O artigo narra a trajetória de Bob Marx, filho de Groucho Marx e “caçador de tesouros”, que trabalhou em 62 países e “looked at” em cerca de 2.500 navios afundados, boa parte na América Latina e no Caribe.

<sup>11</sup> As matérias “L’Atlantide des Andes” (*Le Figaro*, 25/8/2000), sobre vestígios de uma civilização pré-inca no lago Titicaca, e “Black Sea Discovery Evokes Biblical Story of Noah” (*Herald Tribune*, 14/9/2000), sobre restos de embarcações no Mar Negro, são exemplos do potencial de pesquisa arqueológica. Em alguns casos, os arqueólogos sugerem o isolamento da área onde foram encontrados vestígios, tendo em vista escavação futura com mais recursos e tecnologia.

O pesquisador Donald Keith<sup>12</sup> elaborou um modelo, baseado em método da indústria petrolífera para dimensionamento de jazidas, com vista a estimar o número de sítios e navios afundados ainda a serem descobertos. Segundo o estudo, e levando-se em conta o número de sítios explorados, mantida a atual taxa de pesquisa e prevendo-se evolução tecnológica compatível, estariam esgotadas em cerca de quarenta anos as possibilidades de novos achados. Embora hipotético, tal dado reforça a percepção de que a conclusão da Convenção sobre o Patrimônio Cultural Subaquático afigura-se inadiável. Além da necessidade de disciplinar a pesquisa submarina, a Convenção, ao introduzir mecanismo regulador que permite a todos os Estados, sobretudo os Costeiros, participar das descobertas, promoverá distribuição mais eqüitativa dos benefícios culturais advindos dos “tesouros” do fundo do mar.

Ao Brasil, a Convenção importa tanto no aspecto da arqueologia subaquática, no âmbito de museus e órgãos governamentais ligados ao patrimônio, quanto na sua pertinência em relação à jurisdição da zona econômica exclusiva e da plataforma continental, cuja vigilância é de responsabilidade da Autoridade naval. Podemos inferir que o interesse brasileiro na Convenção de Proteção ao Patrimônio Cultural Subaquático vai além do aspecto específico da proteção ao patrimônio, na medida em que o novo instrumento contribuirá para consolidar aspectos jurisdicionais estabelecidos pela Unclos. Cabe, agora, iniciar o debate interno para verificar o momento adequado e a oportunidade da adesão brasileira ao novo instrumento.

---

<sup>12</sup> Keith, Donald, *Going, going – Gone!* Texto inédito incluído em Protz, Planché e Roca-Hachem (2000, p. 265-279), com publicação prevista no *The Manual for Historical Archeology*, Majesky and Orser Editors.



## 5. AÇÕES SOBRE O PATRIMÔNIO INTANGÍVEL OU IMATERIAL

Os quatro primeiros capítulos examinaram, além de conceitos introdutórios, as Convenções de Proteção ao Patrimônio Cultural em caso de Conflito Armado e contra o Tráfico Ilícito de Bens, em vigor, e a Convenção de Proteção ao Patrimônio Cultural Subaquático, recém-aprovada. No Capítulo 6 abordaremos as Reservas da Biosfera, primeiro ensaio da UNESCO com vista à conservação do patrimônio natural. Posteriormente, será revista a Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972. Resta um aspecto do patrimônio cultural em que a UNESCO – embora ainda não tenha patrocinado codificação de instrumento específico – atua desde 1952, com o objetivo de articular ações em escala internacional: trata-se do patrimônio intangível ou, conforme a notação da legislação brasileira, imaterial.

No âmbito da Organização, o texto mais abrangente, resultado de longas negociações, encontra-se nas Recomendações sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular, aprovadas na Conferência-Geral de 1989. A 31ª Conferência-Geral da UNESCO autorizou o diretor-geral da Organização, em novembro de 2001, a convocar reuniões de peritos governamentais para negociação com vista à futura Convenção de Proteção ao Patrimônio Intangível. A primeira reunião ocorreu em setembro de 2002.

As Recomendações de 1989 serviram de base para que a UNESCO criasse, em 1998, a premiação intitulada Proclamação de

Obras-Primas do Patrimônio Oral e Intangível da Humanidade, prevista para aprovar apenas uma candidatura por país, de dois em dois anos. A Proclamação, cuja primeira seleção realizou-se em 2001, resultou de empenho especial do atual diretor-geral da UNESCO, Koichiro Matsuura, que assumiu o cargo em novembro de 1999. A iniciativa não exclui a possibilidade de que venha a ser negociada convenção internacional específica sobre patrimônio intangível – ou seja, a Proclamação insere-se na estratégia da Organização de retomar o foco sobre o tema com vista à futura ação normativa.

O Brasil, a exemplo de numerosos países, preocupou-se em proteger as tradições de sua cultura popular, desde a Constituição até a regulamentação em Decreto. Na Carta de 1988, o artigo 216 estabelece que o patrimônio cultural brasileiro é constituído de “bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da identidade brasileira”.

Em 18 de agosto de 2000, o presidente da República assinou o Decreto nº 3.551, instituindo o “Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio e dá outras providências”. A simultaneidade das duas ações, nos planos interno e externo, torna particularmente oportuno para o Brasil acompanhar os entendimentos na UNESCO.

Antes de examinarmos o histórico do assunto na UNESCO, convém transcrever a mais recente e ampla definição de patrimônio intangível adotada na Organização (2000):

A totalidade das criações de base tradicional de uma comunidade cultural, expressadas por um grupo ou por indivíduos e reconhecidas como o reflexo das expectativas de uma comunidade na medida em que refletem sua identidade cultural e social; seus padrões e valores são transmitidos oralmente, por imitação ou por outros meios. Suas formas são, entre outras, língua, literatura, música, dança, jogos, mitologia, rituais, hábitos, artesanato, arquitetura e outras artes. Além desses exemplos, serão levadas em conta também, as formas tradicionais de comunicação e informação.

## 5.1 EVOLUÇÃO DO TEMA NA UNESCO

A definição da UNESCO incorpora aspectos tradicionalmente ligados ao conceito de patrimônio intangível, como artesanato popular e dança e, virtualmente, à toda forma de “saberes e fazeres”<sup>1</sup> transmitidos culturalmente no âmbito das comunidades. Resulta de reavaliação ocorrida no âmbito das ciências humanas, sobretudo na antropologia e nos estudos multiculturais, do estudo das tradições culturais populares e sua transmissão. Tal processo exerceu clara influência em quase meio século de debates na UNESCO. O relato que se segue examina os desdobramentos institucionais da discussão sobre o tema, em particular a paulatina separação entre as questões gerais do folclore e os aspectos da propriedade intelectual a ele associados.

No ano de 1952 foi adotada a Convenção Universal do Direito do Autor (em inglês, Universal Copyright Convention), que estabeleceu, pela primeira vez, os parâmetros de proteção a direitos autorais, em consonância com a Convenção de Berna, voltada para a proteção de obras artísticas e literárias. No plano nacional, diversos países, em especial os africanos e latino-americanos, passaram a adotar a legislação de Direito do Autor como forma de proteger manifestações folclóricas.<sup>2</sup>

Em 1967, a possível relação entre folclore e *copyright* foi discutida durante a Conferência de Estocolmo sobre a Convenção de Berna, com o objetivo de criar mecanismos internacionais de proteção a expressões folclóricas. Tendo em vista a dificuldade conceitual do tema, os negociadores preferiram acrescentar o

---

<sup>1</sup> A expressão é de Mário de Andrade, em seu anteprojeto para o Iphan, em 1936 (apud Fonseca, 1997, p. 172). Aloísio Magalhães, diretor do Sphan em 1979-1981 retomou a expressão, conforme depoimento de Joaquim Falcão, membro do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do Iphan, ao autor.

<sup>2</sup> (Sherkin, 1999). A autora considera que a adoção da Convenção Universal do Direito do Autor, em 1952, marca o início do “*intimate, international relationship between copyright and folklore*”.

artigo 145 como provisão genérica à Convenção. Embora esse artigo seja o único registro de intenção codificada em nível internacional sobre proteção ao folclore, nele não é mencionada a palavra “folclore”. O texto refere-se ao caso de “obras não publicadas onde a identidade do autor é desconhecida” e prevê apenas que a legislação do país de origem designará a autoridade competente para representar o autor e “proteger e fazer cumprir seus direitos nos países da União”.

Em 1972, depois da conclusão da Convenção do Patrimônio Mundial, a Bolívia submeteu pedido para que fosse estabelecido um Protocolo específico sobre patrimônio imaterial, não tendo obtido consenso.<sup>3</sup> Uma das razões foi a dificuldade de conciliar propósitos de proteção com propriedade intelectual. No decorrer da década de 70, a UNESCO, além de promover dois encontros sobre tradição oral, manteve consultas com o Comitê Intergovernamental do Direito do Autor, órgão da Universal Copyright Convention, e com o Comitê Executivo da Convenção de Berna, com vista a equacionar a proteção internacional do folclore no âmbito do Direito do Autor.

Não obstante os esforços e o empenho político dos Estados-Membros da UNESCO, sobretudo os latino-americanos, africanos e asiáticos, o tema foi considerado pelos dois Comitês como sendo basicamente cultural, fora do alcance do campo de proteção do Direito do Autor. Embora houvesse consenso de que manifestações folclóricas precisam de proteção, seria irrealista supor uma solução baseada em acordo internacional, com provisões pensadas para aplicação comercial, como é o caso do *copyright*, incompatíveis com obras pertencentes à tradição popular e sem autoria definida.

---

<sup>3</sup> (Sherkin, 1999, p. 4). Segundo a autora, a motivação da Bolívia, um país dos mais ativos em relação ao tema do patrimônio intangível na UNESCO, pode estar fundado no sucesso comercial da canção andina *El condor pasa*, gravada por músicos “ocidentais” (sic) no início dos anos 70.

Configurava-se uma divisão entre os dois modos de tratamento, que iria se acentuar nas décadas seguintes. A partir do final dos anos 70, as duas organizações passaram a tratar do assunto com óticas distintas, demarcando dois campos conceituais: o primeiro refere-se à *questão geral do folclore*, que inclui desde a compreensão do fenômeno até políticas de preservação e revitalização, preocupação própria do mandato da UNESCO; o segundo, ligado ao *aspecto da propriedade intelectual* das manifestações folclóricas, caracterizou-se como tema da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (Ompi).

A exemplo da década anterior, foi intensa a atividade sobre o tema, com reuniões de peritos e decisões do Conselho-Executivo e da Conferência-Geral da UNESCO, ocorridas nos anos 80.

Em 1982, UNESCO e Ompi organizaram reunião de peritos governamentais, sobre os aspectos da propriedade intelectual do folclore, a fim de desenhar modelos de legislação nacional de proteção às expressões da cultura popular, sobretudo no que toca à exploração econômica e à cobrança de direitos, objetivo afinal não alcançado.<sup>4</sup> Em 1984 realizou-se a última reunião à qual a Ompi se associou como co-organizadora. Apesar de se dispor participar de encontros futuros, a Ompi alegou, para se recusar a co-patrocinar novo conclave em 1985, que reuniões conjuntas sobre aspectos da propriedade intelectual das expressões folclóricas só fariam sentido quando a questão da preservação do folclore “tivesse sido esclarecida”.

Para a UNESCO, ficou claro que os esforços deveriam se concentrar na questão geral do folclore – tema ainda relativamente novo, amplo e à espera de maior precisão metodológica – para viabilizar metas e propostas em relação ao assunto.

---

<sup>4</sup> Segundo Sherkin, embora o resultado do encontro tenha sido “fruitful”, nenhum Estado-Membro da UNESCO adotou a legislação sugerida.

Embora não fosse essa a posição inicial da maioria dos Estados-Membros, prevaleceu a visão de que a proteção ao folclore não deveria ser considerada do ponto de vista do Direito do Autor, já que a maior parte do material folclórico estava no âmbito do domínio público e, portanto, fora do contexto comercial, objeto da Universal Copyright Convention. O formato da ação normativa, que tendia para uma Convenção, passou para um nível menos comprometedor, algo que não criasse obrigações e deveres. Utilizou-se, então, a forma de *Recomendação*, que precisaria apenas de aprovação da Conferência-Geral. Com efeito, em 1989, o órgão máximo deliberativo da UNESCO aprovou as Recomendações sobre a Salvaguarda de Cultura Tradicional e Folclore.

## 5.2 AS RECOMENDAÇÕES DE 1989 E AS AÇÕES PRESENTES

Separado o aspecto da propriedade intelectual, que, de certa forma, impedia o progresso do tema, a UNESCO pôde então desenvolver um tratamento interdisciplinar para o patrimônio intangível, elegendo seis áreas prioritárias: definição, identificação, conservação, preservação, disseminação e proteção. O principal objetivo do texto de 1989 é recomendar aos Estados-Membros que estabeleçam medidas legislativas para fins de salvaguarda do folclore, observando os princípios e as medidas acordados na Conferência-Geral. São enumeradas sugestões de políticas culturais relativas à criação de inventários e de tipologias de manifestações folclóricas; estabelecimento de arquivos e museus para o patrimônio imaterial; estímulo à produção artística e à vinculação do folclore com a educação; apoio à divulgação e ao intercâmbio de tradições e experiências. Na seção dedicada à proteção, sublinhou-se a importância das ações de proteção não ligadas a aspectos de propriedade intelectual. Foram previstas medidas concernentes à cooperação internacional.

As Recomendações, embora constituam a principal referência internacional sobre o tema, não provocaram, de início, uma reação ativa nos Estados-Membros. Alguns autores sustentam que o texto necessita de definições mais acuradas e precisas, sobretudo com o objetivo de torná-lo mais acessível e útil aos interessados, como os próprios produtores culturais, pesquisadores e funcionários ligados à proteção do folclore. Também a falta de um mandato específico da UNESCO para implementar suas provisões limitou a capacidade de a Organização encorajar e promover ações em conjunto com outras entidades. Além disso, a UNESCO teve sua autonomia financeira restringida a partir da segunda metade da década de 80, com a saída dos Estados Unidos (1984), fato que limitou a criação de novos programas. A Proclamação de Obras-Primas do Patrimônio Oral e Intangível da Humanidade, por exemplo, está sendo custeada por recursos extra-orçamentários, já que implica gastos como Organização de reuniões, material de divulgação e assistência técnica de preparação de candidaturas.<sup>5</sup>

Em artigo recente, a responsável pela unidade de patrimônio intangível na UNESCO, Norika Aikawa (1999, p. 2), relaciona algumas modificações no cenário internacional que teriam influenciado a renovação do interesse pelo tema. Com o fim da Guerra Fria, os países egressos do comunismo experimentaram drásticas mudanças políticas e sociais, levando os grupos étnicos que atingiram a independência a valorizar sua identidade cultural como forma de afirmação política. A rápida expansão da economia de mercado, em especial por meio das novas tecnologias de informação, gerou uma percepção

---

<sup>5</sup> O Documento 160 EX/15, de 15 de setembro de 2000, preparado para a 160ª sessão do Conselho Executivo da UNESCO, relata as ações do diretor-geral a fim de obter fundos público e privados para a Proclamação. O Japão, país que atribui particular relevo à preservação do patrimônio intangível, é o principal doador.

homogeneizante da cultura, estimulando nos Estados, sobretudo nos que não fazem parte do núcleo desenvolvido do mundo ocidental, um sentimento de retorno aos valores simbólicos enraizados na memória coletiva de suas comunidades, como forma de diferenciação e de valorização de sua identidade. Esse novo contexto, se foi capaz de gerar novo estímulo para a utilização das Recomendações de 1989, vem revelando, por outro lado, as limitações do texto.

No decorrer da década de 90, a UNESCO organizou encontros em nível regional na África, na Ásia e no Pacífico, nos Estados árabes, na América Latina e no Caribe, culminando com o Fórum Mundial para Proteção do Folclore, realizado na Tailândia em 1997. Em 1999, igualmente articulada com reuniões regionais, foi realizada conferência conjunta pela Smithsonian Institution e a UNESCO para a reavaliação das Recomendações de 1989, reforçando a percepção de que as mudanças geopolíticas que se sucederam depois da Guerra Fria requeriam novos instrumentos internacionais sobre o patrimônio intangível.

A necessidade de desenvolver um mecanismo normativo de proteção à cultura tradicional e folclore foi reconhecida na 30ª Conferência-Geral, em 1999, que aprovou resolução apresentada pela República Checa, Lituânia e Bolívia, solicitando à Organização que preparasse estudo sobre a viabilidade de instrumento “*standard-setting*” para a proteção do patrimônio intangível.

A consultora Janet Blake (2001, p. 2) sugeriu cinco alternativas para o exame dos Estados-Membros:

- 1) convenção internacional com nova abordagem para responder às necessidades de proteção ao patrimônio imaterial;
- 2) uma nova Convenção baseada na Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, ou seja, destinada a eleger marcos especiais de referência, tal como são eleitos os sítios do patrimônio mundial;



- 3) revisão da Convenção de 1972 para incluir patrimônio intangível;
- 4) protocolo adicional à Convenção de 1972; e
- 5) nova Recomendação com previsão de medidas legais e administrativas.

Seu relatório foi avaliado e a 31ª Conferência-Geral, em 2001, autorizou o início oficial dos entendimentos. Realizaram-se encontros preparatórios, inclusive no Rio de Janeiro, em janeiro de 2002, e um grupo de juristas designados pelo diretor-geral elaborou projeto de convenção inspirado na Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial. Em setembro realizou-se a Primeira Reunião de Peritos Governamentais sobre o projeto, que esteve longe de alcançar consenso sobre aspectos básicos do futuro texto, embora tenha apresentado rica troca de percepções. Novo encontro está previsto para o primeiro semestre de 2003, mas a previsão de exame final do projeto na próxima Conferência-Geral, em novembro de 2003, parece improvável.

### 5.3 CONCLUSÃO PARCIAL E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

O tema do patrimônio intangível vem sendo tratado na UNESCO praticamente desde o início das atividades da Organização, motivado por interesse, sobretudo, dos países em desenvolvimento. Malgrado as diversas iniciativas de regulamentação internacional, a Organização não foi capaz, em um primeiro momento, de articular instrumento normativo que servisse de referência para ações de proteção e de preservação do patrimônio intangível. A progressiva separação entre as questões gerais do folclore e o aspecto da propriedade intelectual permitiu que o tema fosse abordado de maneira mais precisa, evitando a complexidade decorrente de possível aplicação de Direito do Autor. As Recomendações de 1989, embora de pouco efeito prático, indicaram o quadro inicial de ação da UNESCO.

Por outro lado, evolução paralela das Ciências Humanas nesse período concorreu para uma modernização do conceito de patrimônio intangível, tornando-o mais amplo, dinâmico e integrado nas comunidades de origem, evitando a chamada “folclorização” do patrimônio.

No âmbito da UNESCO, a expectativa dos Estados-Membros é de que seja iniciada negociação de uma Convenção que incorpore o sistema de Proclamação de Obras-Primas do Patrimônio Intangível posto em prática no ano 2000, ao mesmo tempo em que exerça ação normativa de preservação e conservação em consonância com a legislação nacional.

Estudiosos da matéria chamam a atenção para a diferença dos níveis de proteção dos patrimônios tangível e intangível (Berryman, 1991, p. 10). Enquanto o primeiro beneficia-se de aparato variado – as convenções celebradas no âmbito da UNESCO, objeto da presente monografia, são a face internacional desse conjunto –, para o segundo ainda não se chegou à formalização jurídica compatível. Uma nova etapa institucional em relação ao tema iniciou-se no Brasil, a partir da publicação do Decreto nº 3.551/00. Cabe ao país integrar-se ao esforço que a UNESCO coordena, a fim de sintonizar sua política cultural com a nova fase pela qual atravessa o tema na comunidade das nações. Sublinhe-se que o decreto brasileiro evitou tratar da questão do Direito do Autor, concentrando seus objetivos na regulamentação do registro e do inventário do patrimônio imaterial.<sup>6</sup>

A nova legislação nacional cria quatro Livros de Registro de bens imateriais do patrimônio cultural – dos Saberes, das Celebrações, das Formas de Expressão e dos Lugares. Por não tencionar estabelecer algo rígido ou imutável, está prevista a revisão periódica das designações a cada dez anos. Trata-se de instrumento

---

<sup>6</sup> Depoimento de Joaquim Falcão, integrante da Comissão Patrimônio Imaterial, na qual foi proposto o decreto, ao autor.

que visa a constituir um inventário das tradições populares como estratégia para dinamizar sua conservação e transmissão.<sup>7</sup> Nas palavras de Aloísio Magalhães (apud Fonseca, 1997, p. 171), o acervo imaterial constitui-se de uma

vasta gama de bens – procedentes sobretudo do fazer popular – que, por estarem inseridos na dinâmica viva do quotidiano, não são considerados como bens culturais nem utilizados na formulação das políticas econômica e tecnológica. No entanto, é a partir deles que se afere o potencial, se reconhece a vocação e se descobrem os valores mais autênticos de uma nacionalidade.

Participar das atividades da UNESCO no âmbito do patrimônio imaterial – não apenas do Programa Proclamações de Obras-Primas, cujo prazo para novas candidaturas vai até 2002, mas também das negociações internacionais com vista ao estabelecimento de uma Convenção sobre Patrimônio Intangível – afigura-se, portanto, oportuno e compatível com a política cultural brasileira, em especial no que toca ao registro de bens culturais imateriais. Associar-se a essas iniciativas permitirá o acréscimo da esfera internacional à proteção interna, além de proporcionar oportunidades de interação com os esforços de proteção nos diversos contextos nacionais.

---

<sup>7</sup> Ver a publicação de Sant'Anna (2000) em que são relacionados artigos, atas de reunião, antecedentes e o projeto legislativo referente ao Decreto nº 3.551/2000.

## 6. O HOMEM E A BIOSFERA: UM CONCEITO DINÂMICO DE PATRIMÔNIO

Antes de examinarmos a Convenção do Patrimônio Mundial, de 1972, convém informar um bem-sucedido programa de conservação do patrimônio natural estabelecido na UNESCO a partir de 1971: “O Homem e a Biosfera”, conhecido pela sigla em inglês, MAB. Distinto das demais ações de proteção ao patrimônio, ligadas ao Setor de Cultura, o MAB tem seu secretariado anexo à Divisão de Ecologia, área de Ciências. No âmbito deste trabalho, o programa pode ser classificado como um desdobramento da política de proteção levada a cabo pela UNESCO.

Voltadas à conservação da biodiversidade, à promoção do desenvolvimento sustentável e à manutenção de valores culturais associados ao uso de recursos biológicos, as reservas são zonas delimitadas no interior dos países e internacionalmente reconhecidas pelo Programa MAB. Cada uma delas tem por objetivo cumprir três funções complementares:

- 1) conservar os recursos genéticos, espécies, ecossistemas e paisagens;
- 2) estimular o desenvolvimento sustentável, social e econômico; e
- 3) apoiar projetos demonstrativos, de pesquisa e educação, na área de meio ambiente.

O programa celebra 31 anos em 2002 com números consideráveis: 425 reservas da biosfera em 95 países.

Muitos dos sítios naturais inscritos na lista do Patrimônio Mundial – 70 em 42 países – estão dentro de reservas da biosfera, geralmente maiores em tamanho. A inscrição na lista do patrimônio obedece a critérios estabelecidos na Convenção de 1972, relativos ao valor excepcional e universal que determinado sítio apresenta e que o qualifica como patrimônio da humanidade. Saindo do âmbito da UNESCO, sublinhe-se que 71 áreas em 44 países são designadas total ou parcialmente como reservas e, simultaneamente, como sítios da Convenção de Terras Úmidas, conhecida como Ramsar.

Escolhidas com base em parâmetros científicos que vão além do objetivo da proteção, as reservas tencionam desenvolver um modelo de gestão unindo governos e sociedades locais com vista a implementar as três funções citadas acima. A seleção é feita a partir de propostas dos Estados-Membros, seguida de avaliação por comitê de especialistas que assessora o MAB. Anualmente, durante a reunião do Conselho Internacional de Coordenação do programa, composto por representantes dos Estados, são designadas novas reservas. Participam desse processo comunidades locais, organizações não-governamentais, autoridades e peritos em questões ambientais.

As reservas são áreas regidas pelas legislações nacionais dos países, e devem incluir três esferas de zoneamento. A primeira é a “zona central” (*core zone*, conforme terminologia inglesa empregada pelo MAB), um ou mais núcleos que abrange áreas previamente protegidas, como parques nacionais ou estaduais, reservas biológicas públicas ou privadas, estas últimas desde que reconhecidas por lei específica. As zonas centrais voltam-se sobretudo à pesquisa e conservação.

A segunda é a “zona de amortecimento” (*buffer zone*), que prevê, além de ações educacionais, iniciativa econômicas com utilização limitada de recursos para desenvolvimento de

comunidades locais. E a terceira é a “zona de transição” (*transition areas*), que admite atividades de maior monta, respeitadas as condições naturais da região.

O Brasil possui seis reservas em seu território: Mata Atlântica, Cinturão Verde de São Paulo, Cerrado, Pantanal, Caatinga e Amazônia central. Algumas delas, como a do Pantanal e Amazônia Central, estão entre as maiores reservas da rede. Será examinada, a seguir, a evolução do programa no contexto das ações internacionais na área do meio ambiente, bem como o caso particular das reservas brasileiras.

## 6.1 A EMERGÊNCIA DE UM CONCEITO

Em 1968, em uma iniciativa pioneira sobre meio ambiente no contexto internacional, a UNESCO promoveu a Conferência Intergovernamental de Peritos sobre a Base Científica para o Uso Racional dos Recursos da Biosfera. A Conferência da Biosfera, como ficou conhecida, contou com a participação da ONU, FAO, e de organizações não-governamentais, como a União Mundial pela Natureza (IUCN). Com mais de trezentos delegados de sessenta países, teve como principal conquista o reconhecimento de que a utilização e a conservação dos recursos terrestres e aquáticos teriam que ser equilibradas e proporcionais, e que modelos interdisciplinares deveriam ser elaborados para atingir tal meta. Esta teria sido a primeira ocasião, em encontro intergovernamental, na qual foi empregada a idéia de desenvolvimento sustentável.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> (UNESCO. 2000). O pioneirismo da UNESCO na utilização do conceito de *desenvolvimento sustentável* foi sublinhado igualmente pelo professor José Israel Vargas, ex-presidente do Conselho Executivo da Organização e atual delegado permanente do Brasil, em depoimento ao autor.

A Conferência da Biosfera precedeu em quatro anos a reunião promovida pela ONU em Estocolmo, realizada em 1972, considerada como a principal precursora da Conferência do Rio, em 1992. Dentre as recomendações do encontro de 1968, constava solicitação de que a UNESCO implementasse pesquisa sobre o homem e a biosfera, indicando que o programa deveria levar em conta problemas específicos dos países em desenvolvimento.

Nos anos seguintes, as discussões orientaram-se no sentido de articular uma rede mundial de parques nacionais, reservas biológicas e outras áreas protegidas, de modo a reforçar não apenas a conservação desses sítios, mas também estimular iniciativas educacionais e científicas.

Em 1971, na primeira reunião do Conselho Internacional do Programa MAB, a expressão “reservas da biosfera” foi utilizada para designar áreas de recursos logísticos básicos nas quais experimentos poderiam ser conduzidos com fins de treinamento e educação. Posteriormente, com a incorporação de contribuições das Ciências Sociais, foi agregada dimensão socioeconômica ao projeto, à luz da constatação de que o desenvolvimento das condições da população do entorno da zona central era elemento fundamental para o sucesso das reservas.

No decorrer da década de 80 o Programa MAB aperfeiçoou o conceito de “Reserva da Biosfera”, diferenciando-o das demais ações de proteção do patrimônio natural pela combinação do objetivo básico de conservação como o uso de rede mundial de reservas como base de pesquisa e intercâmbio, tendo em vista a promoção do desenvolvimento e educação ambiental.

Com mais de duzentas reservas em 54 países, entretanto, o programa teve sua capacidade financeira abalada com a saída dos Estados Unidos e Inglaterra da UNESCO, em 1984, os quais, apesar de continuarem participando dos diversos esquemas de cooperação por meio dos Comitês Nacionais MAB, deixaram de contribuir para o orçamento geral da Organização. Em 1990, embora o número das reservas beirasse os trezentos, o nível de

qualidade era desigual dada a escassez de recursos em vários países, desgastando assim a credibilidade de rede.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, propiciou uma estrutura jurídica internacional que delimitou novas alternativas de ação com vista ao desenvolvimento sustentável. As metas e os instrumentos acordados durante a Conferência, sobretudo a Agenda 21 e as Convenções da Diversidade Biológica e do Combate à Desertificação, tiveram particular impacto no futuro das reservas da biosfera, na medida em que estas, pela experiência acumulada na aplicação de políticas integradas de conservação e desenvolvimento, podem ser consideradas como um laboratório de implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, em particular no que tange aos novos instrumentos acordados na Eco-92.

Em 1995 realizou-se, no contexto do MAB, a Conferência de Sevilha, com o objetivo de atualizar o programa em relação ao novo quadro institucional e redefinir prioridades tendo em vista um eficiente aproveitamento do potencial da Rede Mundial de reservas. Com representantes de mais de cem países e 15 organizações internacionais, a Conferência produziu dois importantes documentos.

O primeiro é um Estatuto Legal que, apesar de não ser um *binding text*, como são as Convenções, define princípios e critérios de designação de novas reservas, prevê revisão periódica da lista a cada dez anos e estabelece regras de funcionamento da Rede Mundial. O segundo apresenta uma série de dez recomendações conhecidas como Estratégia de Sevilha. Esta relaciona parâmetros de gerenciamento das reservas e seus componentes, enfatizando:

- 1) a contribuição das reservas para a implementação dos acordos internacionais relacionados com o meio ambiente;
- 2) ampliação do conceito para áreas urbanas e regiões costeiras;
- 3) fortalecimento de cooperação regional e inter-regional;
- 4) aplicação de modelos ecossistêmicos, em especial na zona de transição;



- 5) aspectos culturais e humanos; e
- 6) reforço do papel das reservas na solução de conflitos de interesses sociais e econômicos.

Em novembro de 1995, os Estados-Membros da UNESCO aprovaram ambos os documentos, endossando formalmente as decisões de Sevilha. A nova orientação teve impacto igualmente no plano interno dos países, levados a reverem suas estratégias em relação a cada reserva individual e à rede nacional. O Programa MAB ampliou o escopo de suas atividades de intercâmbio, procurando se articular com as demais instâncias administrativas multilaterais em ação na segunda metade da década de 90, em especial os secretariados das novas convenções geradas na Eco-92.

A percepção de que o conceito de reservas da biosfera parece ter antecipado, em alguma medida, noções que informam a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) – e que fazem das reservas um espaço sob medida para contribuir na implementação da CDB – acrescentou consistência às ações do MAB. Em *workshop* sobre o tema realizado em Bratislava em 1998 (Bridgewater, 1998), por exemplo, os palestrantes abordaram aspectos característicos das reservas e sua relação com a CDB, como monitoramento de diversidade biológica e educação ambiental, além de examinar experiências em reservas localizadas na Hungria, Eslováquia e Peru à luz do instrumento acordado no Rio de Janeiro.

O documento mais significativo sobre o potencial de cooperação veio à tona no início do ano 2000, produzido pelo secretariado do MAB, que utilizou o modo de tratamento ecossistêmico adotado pela Conferência das Partes da CDB no contexto das reservas da biosfera (Bridgewater, 2000). Para ilustrar cada um dos 12 princípios de gestão derivados do modelo ecossistêmico, discutidos pelo órgão técnico subsidiário (SBSTTA, conforme sigla em inglês) da CDB em fevereiro de 2000, a publicação extraiu exemplos de ações implementadas nas reservas. Discorrendo sobre cada um dos princípios, foram expostos o

processo de seleção que levou à escolha de uma ou mais reservas, as justificativas científicas e sociais para a delimitação das zonas e as aplicações do modelo de gerenciamento do Programa MAB. Dessa forma, foi possível equacionar a série de iniciativas ocorridas no contexto das reservas com as diretrizes do tratamento ecossistêmico da CDB.

## 6.2 O CAPÍTULO BRASILEIRO DO MAB

A Lei nº 9.985 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), de 18 de julho de 2000, tratou, em seu Capítulo VI, sobre as reservas da biosfera. A exemplo de outros países, o Brasil incorporou em sua legislação o programa “O Homem e a Biosfera”, definindo a reserva como

um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações...

No artigo 4º indica-se que as reservas serão geridas por um “Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade”. Sublinhe-se que a tramitação do projeto de lei que resultou no SNUC, que demorou oito anos e foi objeto de longos debates e ampla consulta, veio a consolidar um arcabouço normativo até então disperso e confuso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> José Sarney Filho, apresentação da brochura de divulgação do SNUC, editada pelo MMA após a sanção da lei em outubro de 2000.

As unidades de conservação são divididas em dois grupos, de Proteção Integral e de Uso Sustentável, o primeiro com cinco subdivisões, entre as quais as reservas biológicas e os parques naturais, e o segundo com sete. Dentre as últimas, ressalte-se as Áreas de Proteção Ambiental (APA), criadas ainda na década de 70 pela antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), que assimilaram conceitos básicos das reservas.<sup>3</sup> No SNUC, como assinalado, a reserva da biosfera foi objeto de capítulo à parte, embora o ingresso de Reserva brasileira na rede da UNESCO tenha se dado relativamente tarde, em 1991, com a Reserva da Mata Atlântica.

Com cerca de 290 mil quilômetros quadrados, estendendo-se por cerca de cinco dos oito mil quilômetros de costa brasileira, a Reserva da Mata Atlântica atravessa quase mil municípios, do Rio Grande do Sul ao Ceará. Sua Fase V – ou seja, a quinta ampliação da área original – foi aprovada pelo Bureau do MAB em 2002. Junto ao Ministério do Meio Ambiente funciona o Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que é composto por 38 participantes em constituição paritária entre membros do governo e da sociedade civil. Diversos Estados criaram, por sua vez, Comitês Estaduais para gerir respectivas seções da área designada. A homologação da reserva, ao acrescentar a chancela da UNESCO, consolidou uma série de medidas tomadas nos anos 80 pelos Estados de São Paulo e Paraná (Roca, Costa, 1998, p. 52). Apesar dos números expressivos em termos de território e adesão institucional, é importante notar que restam apenas 7% da cobertura original da Mata Atlântica, situadas em partes fragmentadas e esparsas.

---

<sup>3</sup> Conforme depoimento ao autor do ex-diretor do Ibama, Celso Schenkel, as APAs foram propostas pelo então secretário Paulo Nogueira Neto, o qual teria inicialmente tentado indicar, ainda no período militar, *reservas da biosfera* brasileiras para o MAB/UNESCO. Tendo sido impedido de encaminhar o pedido, sob a alegação de risco de ingerência de organismo internacional na soberania brasileira, o secretário adaptou o conceito na regulamentação das APAs.

Em 1993 foram aprovadas mais duas reservas, a do Cinturão Verde de São Paulo – incorporada à Reserva da Mata Atlântica – e a do Cerrado, no Planalto Central. Esta última teve sua Fase III homologada pelo Bureau do MAB em setembro de 2001. Na mesma reunião, foram aprovadas as Reservas da Caatinga e Amazônia Central.

A estratégia elaborada pelas autoridades ambientais brasileiras prevê a criação de pelo menos uma reserva e um sítio natural do patrimônio mundial para cada ecossistema brasileiro, como foi o caso da Mata Atlântica, Cerrado e Pantanal, Amazônia e Caatinga. O caso do Pantanal é paradigmático, esperando-se que as indicações reforcem o reconhecimento internacional dos esforços do governo brasileiro em prol da conservação e manejo do seu patrimônio natural. A estratégia baseia-se em expectativas de fluxo internacional de recursos para cada região, em particular do BID.<sup>4</sup>

A reserva do Pantanal inclui cerca de um terço das terras úmidas do Pantanal e abrange regiões vizinhas dos principais rios da área. A proposta conta com 15 “zonas centrais”, das quais quatro são parques nacionais (Pantanal, Chapada dos Guimarães, Emas e Serra do Bodoquena), três são parques estaduais, cinco são reservas particulares e o restante são áreas protegidas sob outras designações. Completam a reserva seis “zonas de amortecimento” e uma “zona contínua de transição”, em um total de mais de vinte milhões de hectares, nos Estados do Mato Grosso

---

<sup>4</sup> *Proposal for the Pantanal Biosphere Reserve*, preparada sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, em outubro de 2000. Correspondências do ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, datada de 31/10/2000, e do secretário da Biodiversidade e Floresta do MMA, de 30/10/2000, ambas dirigidas ao secretário do MAB, Peter Bridgewater, estimam que a designação da reserva do Pantanal auxiliará na captação de recursos na ordem de 400 milhões de dólares, provenientes do BID, para programa de “valorização, proteção e uso sustentável daquela região”.

e Mato Grosso do Sul. A proposta da Reserva do Pantanal só foi oficializada após coordenação entre os Ministérios das Relações Exteriores, Meio Ambiente, Transportes e Defesa, tendo em vista a necessidade de acerto interno em relação às questões de jurisdição, sobretudo nas áreas fronteiriças.<sup>5</sup> A Área de Conservação do Pantanal, que inclui o Parque Nacional do Pantanal, foi igualmente selecionada, poucos dias após, como sítio do Patrimônio Mundial.

### 6.3 O FUTURO DO MAB

Com quase três décadas de existência, o Programa MAB alcançou expansão considerável. Mais de 120 Comitês Nacionais foram criados, compostos de representantes dos governos e cientistas. Além da interação com as Convenções internacionais na área ambiental, de importância crescente para o programa – e da CDB e Desertificação, mencione-se a Ramsar, voltada à proteção de terras úmidas – destaque-se a sinergia com a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial.

Ao longo de sua existência, o programa desenvolveu diversas iniciativas de cooperação com universidades e organizações não-governamentais, envolvendo formação de recursos humanos, monitoramento e pesquisa em vários setores das Ciências Biológicas, assim como atividade editorial. A cooperação sub-regional entre reservas tem sido estimulada. No plano sul-sul, existem projetos de concessão de bolsas de estudo pela Academia de Ciências do Terceiro Mundo e Sociedade

---

<sup>5</sup> Depoimento do secretário da Biodiversidade e Floresta do Ministério do Meio Ambiente, José Pedro Costa, ao autor, em junho de 2000. Na página 9 da proposta relativa ao Pantanal foi indicado que, para uma faixa de 150 km ao longo da fronteira, “eram permitidas todas as ações que assegurassem a integridade do território, e a segurança nacional seria mantida como estabelecida pela Constituição brasileira”.

Cousteau. Com o suporte dos Estados Unidos, o Programa Integrado pela Vigilância das Reservas da Biosfera (Brim) pretende aperfeiçoar o intercâmbio científico entre os diferentes sítios.

As reservas da biosfera são utilizadas, em virtude do lastro institucional da chancela da UNESCO, como alavanca para empréstimos internacionais, sobretudo por meio do Global Environment Facility (GEF), seja para projetos em reservas, seja para preparação com vista a novas designações. Além disso, como indicado no caso do Pantanal, podem ser úteis como parâmetro para organismos financeiros multilaterais, como o BID e o Bird, tendo em vista empréstimos direcionados a projetos dentro das reservas.

O crescimento do MAB, entretanto, levantou algumas questões. Antecedendo a 16ª Sessão do Conselho de Coordenação, em 2001, o secretariado do programa divulgou um texto base para discussão, no qual solicita contribuições sobre o futuro desenvolvimento do MAB. Foram abordados vários pontos, dentre os quais: a necessidade de intensificar e ampliar relações com órgãos e entidades externos, sobretudo os secretariados das Convenções de Diversidade Biológica, Ramsar e Desertificação; capacidade de atuar em cenário institucional mais complexo e competitivo; maior transparência de processo interno de decisão relativo a designação de novas reservas; percepção do programa como excessivamente científico e desconectado da realidade; e carência de recursos financeiros e humanos à luz da contenção orçamentária da UNESCO.

Após a Conferência do Rio, em 1992, o tema do meio ambiente ampliou seu espaço na agenda internacional, seja por meio de organismos internacionais, governos ou organizações não-governamentais. Ao MAB cabe focalizar sua ação e utilizar com eficiência suas vantagens comparativas em relação aos demais programas, sendo a principal delas, sem dúvida, a Rede Mundial de Reservas e a experiência acumulada em 30 anos de condução do projeto.

Embora o relatório final não descreva em detalhes a discussão em plenário sobre o futuro do programa, pela

intensidade da participação depreende-se o interesse dos delegados, em sua maioria representantes do Comitês Nacionais MAB, na contínua evolução do programa no âmbito de seus países. Ao oferecer um modelo de gestão que articula Ciências Físicas com Sociais, tendo em vista a preservação adequada e sustentável do patrimônio, o programa gerou acervo de realizações descentralizadas que adquiriu autonomia. O desafio para o futuro do MAB está em como articular este impulso local com incentivos e iniciativas a partir dos órgãos supranacionais de condução, o secretariado e o Conselho de Coordenação, de modo que o intercâmbio internacional siga mantendo-se como uma das ferramentas atraentes para a gestão sustentável.

Ao Brasil,<sup>6</sup> que acumula rica experiência com as reservas que dispõe, cabe reaproximar-se dos órgãos deliberativos do MAB, em particular do Conselho de Coordenação do programa, apresentando sua candidatura, fato que permitiria maior participação na condução do programa. O Brasil integrou o Conselho em duas oportunidades, de 1977 a 1983 e de 1986 a 1993, estando em condições, portanto, de pleitear nova representação.

---

<sup>6</sup> Sobre assuntos relativos ao Brasil, destaque-se a publicação de Clüsener-Godt e Sachs, 1995, volume 15 da série “Man and Biosphere Series”, com 13 artigos de especialistas brasileiros. No âmbito da cooperação sub-regional, têm sido publicados “documentos de trabalho”, como o n° 25, em 1998, pelo Comitê MAB da Argentina, *La implementación de reservas de la Biosfera: la experiencia latinoamericana*.

## 7. CONVENÇÃO DE 1972 DO PATRIMÔNIO MUNDIAL: INTRODUÇÃO E QUESTÕES ATUAIS

A Convenção do Patrimônio Mundial, concluída em 1972, é, dentre as convenções de proteção ao patrimônio negociadas na UNESCO, a que possui maior repercussão política e econômica nos Estados-Partes e mobiliza mais recursos. Contando hoje com 730 inscrições de *valor universal excepcional* em 125 países, a lista do Patrimônio Mundial reúne sítios naturais e históricos, mistos e culturais. Na última reunião do Comitê do Patrimônio Mundial, em junho de 2002, foram acrescentados nove novos sítios. Em junho de 2002, 172 Estados haviam assinado Convenção. O Brasil aceitou em 1977.

É, portanto, um instrumento bem-sucedido, que gerou ações de cooperação internacional, estimulou desenvolvimento e auto-estima de comunidades locais, incentivou o turismo e, sobretudo, contribuiu para a preservação dos sítios. A proteção proporcionada pela Convenção é fundada no reconhecimento internacional do valor do patrimônio, baseado em critérios acordados pelos Estados-Partes, pela primeira vez sedimentados em um conceito de patrimônio que abrange o cultural e o natural.

Respeitando as legislações nacionais, a Convenção de 1972 estabelece mecanismo complementar à proteção local, sem contudo interferir ou impor algum tipo de medida coercitiva. Ao inscrever os sítios que se encontram em seu território na lista, o país solicitante



reconhece, sem prejuízo da soberania territorial e dos direitos de propriedade, um patrimônio mundial cuja proteção cabe à “comunidade internacional participar”. Os sítios, cuja deterioração ou degradação revelarem-se como de risco para sua integridade, são, depois de esgotados esforços de assistência e cooperação, inscritos na lista de sítios em perigo. Embora esteja prevista a possibilidade de exclusão da lista, até hoje não se verificou nenhum caso.

O evento que deflagrou a ação internacional de proteção ao patrimônio cultural foi a ameaça que pairou sobre os templos de Abu Simbel e Philae, no Alto Nilo, quando o governo egípcio tomou a decisão de construir a barragem de Assuan. Em 1959 a UNESCO, motivada por solicitação do Egito e do Sudão, lançou campanha de arrecadação de fundos visando evitar a inundação dos sítios. A campanha, que teve um brasileiro, Paulo Carneiro, entre seus coordenadores, logrou transferir para lugar seguro, peça por peça, os mencionados templos. Seguiram-se ações semelhantes em Veneza e Borobudur (Indonésia), entre outros locais internacionalmente reconhecidos, levando a Organização a iniciar estudos, com o apoio do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), para projeto de convenção de proteção ao patrimônio.

Em paralelo, desenvolvia-se nos Estados Unidos a percepção de que os sítios naturais deveriam ser objeto de proteção conjunta com locais históricos e de relevância cultural. Os norte-americanos, motivados pelos vastos espaços naturais em seu território, foram o país pioneiro em regulamentar a proteção de seus parques. Em 1968 a União Mundial pela Natureza (IUCN), iniciou processo de consultas com vista ao estabelecimento de acordo internacional de proteção.

Após a Conferência de Estocolmo da ONU sobre Meio Ambiente, em 1972, ambas as propostas, a cultural e a natural, convergiram para um único texto. Em 16 de novembro de 1972, a Conferência-Geral da UNESCO adotou a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. O instrumento tornou-se operacional em 1976, após ratificação de 20 Estados.

Na 19ª sessão da Conferência-Geral, em 1976, realizou-se a primeira Assembléia-Geral da Convenção, quando foi eleito o Comitê do Patrimônio Mundial e instituído o Fundo do Patrimônio. Em 1977, em Paris, na primeira reunião do Comitê, foram estabelecidas as diretrizes operacionais (*operational guidelines*), na qual foram definidos os critérios de atribuição do caráter “universal excepcional” dos sítios. Como salienta Léon Pressouyre (1996, p. 9), o conjunto de instrumentos acordados entre 1972 e 1976, envolvendo os Estados-Partes, órgãos assessores, juristas e técnicos da UNESCO, resultou de equilíbrio entre “um certo número de princípios e de restrições” e são os “textos básicos” da Convenção do Patrimônio Mundial. Não obstante, o autor interroga-se, em seu curto porém instigante livro, se o texto resistiu ao “teste de tempo”, considerando sobretudo “o mal funcionamento político e científico da Convenção”. Retornaremos posteriormente a essas questões.

Em 1992 foi criado o Centro do Patrimônio Mundial, a fim de assegurar “um acompanhamento sistemático dos sítios cobertos pela Convenção para que eles sejam conhecidos e para mobilizar os recursos necessários” (Valderama, 1995, p. 367). Tal modificação, que implicou na designação de um diretor exclusivo (anteriormente os assuntos da Convenção eram tratados pelos setores de cultura e ciências do secretariado da UNESCO) e pessoal próprio, foi, na visão de Pressouyre, “extremamente positiva”. Com o Centro, foi possível desenvolver e ampliar métodos próprios na implementação da Convenção, ao mesmo tempo em que permitiu relativa autonomia, no âmbito da estrutura da UNESCO, às ações relacionadas com a lista do Patrimônio Mundial.

## 7.1 BREVE DESCRIÇÃO DA CONVENÇÃO

A Convenção contém 38 artigos. Nos dois primeiros, define o tipo de sítios naturais e culturais que os Estados-Partes podem

submeter à apreciação do Comitê do Patrimônio Mundial. Explicita, a seguir, o papel dos signatários na proteção e preservação não apenas dos sítios inscritos na lista, mas dos respectivos patrimônios nacionais. No artigo 6, § 1, encontra-se a cláusula relativa aos limites da Convenção no que tange à soberania dos Estados-Partes:

Embora respeitando, plenamente, a soberania dos Estados em cujo território o patrimônio cultural e natural, mencionado nos artigos 1º e 2º, está situado, e, sem prejuízo do direito de propriedade estabelecido pela legislação nacional, os Estados-Partes desta Convenção reconhecem que tal patrimônio constitui um patrimônio mundial, para cuja proteção é obrigação da comunidade internacional, como um todo, cooperar.

A Convenção estimula os Estados a integrarem a proteção do patrimônio aos programas de desenvolvimento regional; descreve igualmente a função do Comitê do Patrimônio Mundial, a forma de eleição e o mandato dos seus 21 países, escolhidos dentre os signatários da Convenção; prevê exame periódico do estado de conservação e gerenciamento dos sítios; e explica a utilização e a gestão do Fundo do Patrimônio Mundial, além das condições e modalidades de assistência financeira internacional.

Nos artigos 8º e 13, ambos no capítulo referente ao funcionamento do Comitê, estão indicados os órgãos assessores (*advisory bodies*) da Convenção, encarregados de auxiliar na preparação de candidaturas, elaboração de relatórios e coordenação de apoio técnico: são o Icomos, para sítios históricos e culturais; IUCN, para os naturais; e o Centro Internacional de Estudos pela Conservação e Restauração de bens culturais (ICCROM). Os sítios mistos são acompanhados conjuntamente pelo IUCN e Icomos.

Cabe aqui algumas observações no que toca aos órgãos assessores. À exceção do ICCROM, são organizações independentes e não-governamentais, com representações e associados em praticamente todas as regiões do mundo. Dispõem

de estrutura básica relativamente pequena, mas contam com a contribuição de especialistas e cientistas de renomadas instituições, fato que contribui para conferir credibilidade às iniciativas e pareceres. Ciosos do seu papel, alertam constantemente os Estados-Partes quanto a eventual participação de outras entidades nas deliberações do Comitê do Patrimônio, percebidas como não-independentes.<sup>1</sup> Ademais de estarem autorizados a participar das reuniões do Bureau (composto por sete países integrantes do Comitê) e do Comitê do Patrimônio, organizam regularmente seminários e *workshops* de interesse da Convenção, fato que os torna depositários de um *know-how* imprescindível para a política de patrimônio mundial da UNESCO.<sup>2</sup>

Para figurar na lista do patrimônio os sítios devem responder a um ou mais critérios de seleção definidos na diretrizes operacionais, documento que é uma espécie de anexo técnico da Convenção. Os critérios são regularmente revistos pelo Comitê, que se apóia em reuniões de peritos, organizadas pelo Centro do Patrimônio em sintonia com os órgãos assessores. Nas diretrizes está indicado igualmente que o objetivo da Convenção de 1972 não é listar todos os sítios do patrimônio, pois cabe aos Estados realizarem seleção interna a fim de eleger aqueles que sejam efetivamente representativos, no plano universal, de aspectos e características nacionais. Os países são convidados a apresentar

---

<sup>1</sup> Conforme consta no relatório da Sessão Especial do Bureau do Comitê do Patrimônio Mundial, ocorrida em outubro de 2000, o “Icomos expressou sua preocupação sobre o fato do Centro recorrer, cada vez mais, a outros especialistas e instituições fora dos Advisory Bodies, especialmente as agências de cooperação bilateral e as organizações não-governamentais que impõem o envolvimento de especialistas nacionais os quais podem não ser, necessariamente, considerados como *independentes*”.

<sup>2</sup> Como, por exemplo, Kretev (1996), organizado pelo Icomos e realizado em Sofia, em outubro de 1996, que contou com a participação de representantes e especialistas de inúmeros países. O Icomos publicou os Symposium Papers em 1996, em volume de 645 páginas.

um “equilíbrio” entre candidaturas naturais e culturais, bem como, com relação àqueles Estados que já estão com grande número de sítios inscritos – caso de alguns europeus, como Itália (37), França (27) e Espanha (36) – espera-se redução e mesmo suspensão de novas propostas. Os Estados-Partes devem ainda submeter lista tentativa dos sítios que pretendem indicar.

O parâmetro básico para designação de sítio cultural é a *autenticidade*. Além disso, são seis os critérios: constituir-se em “obra-prima do gênio humano”; representar conjunto de influências considerável, nos monumentos, na arquitetura, nos conjuntos urbanos e paisagens; aportar testemunho único de uma civilização ou tradição cultural; oferecer exemplo eminente de construção arquitetônica; constituir-se em exemplo de ocupação humana de território; e ser materialmente associado a tradições, idéias, crenças e obras artísticas.

Os sítios naturais devem obedecer à premissa básica da *integridade*. Ademais, devem seguir um ou mais dos seguintes critérios: ser exemplo representativo de estágio histórico do planeta, incluindo traços vitais, processos geológicos e desenvolvimento de formas terrestres; corresponder a testemunho de evolução ecológica e biológica em curso, de flora e fauna, aquática ou terrestre; representar fenômenos ou zonas de beleza natural excepcional; conter habitações naturais representativas, em particular de espécies ameaçadas.

Os sítios mistos são aqueles inscritos com base em critérios culturais e naturais. Atualmente são 23 os sítios inscritos na lista sob essa categoria. Em outra vertente, destaque-se os sítios considerados como *cultural landscapes* (paisagem cultural), que contêm acervo de ações humanas sobre determinado contexto natural. O número de inscrições nesse item é igualmente 23, como por exemplo as plantações de café em Cuba e os terraços de arroz nas Filipinas.

Uma sucinta classificação dos sítios por categoria, de acordo com informação extraída da *Web page* do Centro, indica a

diversidade do patrimônio mundial protegido pela Convenção: “Propriedades naturais, fósseis, reservas da biosfera, florestas tropicais, regiões biogeográficas, propriedades culturais, sítios humanos, sítios industriais, paisagens culturais, sítios de arte em rocha, cidades históricas, propriedades mistas”.

## 7.2 OS CRITÉRIOS E SEUS LIMITES

Os critérios das diretrizes operacionais – apresentados acima de forma resumida – foram selecionados, após longos debates, pelo seu valor científico. Embora a Convenção pretenda-se universal, seria inevitável que tais critérios, apesar de concebidos como flexíveis e abertos, terminassem gerando contradições entre processos de inscrição. Essas questões foram minuciosamente debatidas por Léon Pressouyre (1996, p. 11-31) em seu estudo, escrito vinte anos depois da operacionalização da Convenção. Note-se que o Comitê do Patrimônio iniciou amplo processo de consultas, no fim do ano 2000, para reformulação das diretrizes.

Os parâmetros básicos de autenticidade e integridade, por exemplo, embora correspondam a intenções claras dos idealizadores da Convenção, terminaram levantando questões quando de sua aplicação. A exigência de autenticidade física do patrimônio, conceito tipicamente eurocêntrico, revelou-se problemática até mesmo para monumentos localizados no continente de origem. Os constrangimentos aumentam, porém, no Japão, no qual, frisa o autor, “os templos mais antigos são, periodicamente, restaurados de maneira idêntica, a autenticidade sendo, essencialmente, ligada à função, e, em segundo lugar, à forma, mas, de jeito nenhum, à matéria.” A questão deixou de ser apenas acadêmica a partir do momento, lembra Pressouyre, que o governo japonês ratificou a Convenção, em 1992. A partir daí o debate passou para a arena política, com resultados favoráveis ao Japão, que conta hoje com 11 sítios inscritos na lista.

Os limites do ponto de vista centrado na concepção europeia ficaram evidenciados quando da indicação do centro histórico de Salvador e do Santuário do Bom Jesus de Congonhas, conforme salienta Pressouyre (1996, p. 19), pois “estes dois sítios, onde o encontro de culturas resultou em novas formas, nos faz deplorar a falta de um critério onde a noção de influência não seria lida em seu sentido tradicional e quase colonialista”. Ainda em relação ao Brasil, saliente-se o papel pioneiro da designação de Brasília, em 1987, o primeiro sítio representativo do patrimônio contemporâneo, cujo relatório foi preparado pelo próprio Léon Pressouyre.

Uma visão crítica da Convenção de 1972 e sua evolução, entretanto, é apresentada pela pesquisadora Patricia Falguières (1997, p. 297-304), sobretudo para o patrimônio cultural, em colóquio realizado em 1994 na França. Segundo ela, os idealizadores da Convenção, ao proporem-se à incomensurável tarefa de elaboração dos critérios científicos de inscrição na lista, terminaram produzindo “um tipo de improvisação conceitual que prejudicaria a própria legitimidade da ação de proteção”. Avaliar sítios com vista a criar uma série de valor universal baseada na autenticidade e no caráter exemplar desses sítios revelou-se um desejo equivocado de coerência estética, razão pela qual historiadores e especialistas em arte e arquitetura “estão presentes entre os críticos mais ferozes da convenção”.

A excessiva e arbitrária justaposição de critérios heterogêneos, salienta a autora, veio a estabelecer uma lista do patrimônio semelhante a um inventário casuístico e sem classificações cruzadas que permitiriam a apreensão da síntese da evolução estética do patrimônio mundial. Os princípios de classificação que orientam a inscrição do patrimônio na lista, que deveriam basear-se em princípios e normas, são, ao contrário,

artifícios, puros efeitos de agenciamentos conseguidos durante a negociação (não só entre nações, mas também, entre instâncias de autoridades, entidades, competências culturais, etc.), e, desse modo,

a constituição de um inventário universal, se torna dependente, essencialmente, da arte política (Falguières, 1997, p. 304).

No registro específico do patrimônio natural também não faltam especialistas a apontar reparos:

Nos países do sul, as políticas de preservação afirmam, com veemência, o caráter patrimonial de espécies (leão, elefante, tartaruga), de espaços, e de ecossistemas (floresta “primária”, mangue, etc.) (...) lá, como em outros lugares, essas declarações nem sempre levam em conta as exigências da ecologia, nem as necessidades das sociedades interessadas (Cormier-Salem, Roussel, 2000, p. 106-110).

Por um lado, a percepção dos significados atribuídos ao patrimônio natural varia de acordo com o ponto de vista social e geográfico, das camadas urbanas às comunidades locais. Por outro, a lógica científica que preside a seleção de um sítio tende a isolar e privilegiar alguns aspectos da biodiversidade em detrimento de outros, muitas vezes sem argumentos consistentes. Em consequência, as inscrições na lista do patrimônio “na verdade, ultrapassam, em grande medida, o plano restrito da proteção da biodiversidade, para se tornarem objeto de interesses sociais, econômicos, jurídicos e políticos, difíceis de serem controlados” (Cormier-Salem, Roussel, 2000, p. 110).

O Comitê do Patrimônio, não obstante, tenta responder a essas críticas:

Uma Estratégia Global para uma Lista de Patrimônio Mundial equilibrada e representativa foi adotada pelo Comitê de Patrimônio Mundial em 1994. Seu objetivo é o de assegurar que a Lista reflita a diversidade cultural e natural mundial, de grande valor universal. Conferências e estudos, visando à implementação da Estratégia Global, foram realizados ou estão sendo planejados na África, na região do Pacífico, na região árabe, no Caribe, na Ásia central e no Sudeste asiático.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Texto extraído da *Web page* do Centro do Patrimônio Mundial.



No início de 2001 o documento da UNESCO que definiu a estratégia de prazo médio da Organização – de 2002 a 2007 – reiterou o compromisso do Comitê de identificar regiões sub-representadas na lista e categorias de patrimônio que reflitam melhor a diversidade cultural e natural de povos e regiões.

Numerosos eventos têm sido realizados com o objetivo de substanciar a estratégia global definida em 1994. No documento citado, propõe-se também o Centro do Patrimônio a rever métodos de trabalho e reforçar parcerias com responsáveis pelo planejamento regional e urbano, tendo em vista a integração do conceito de conservação em estratégias de desenvolvimento sustentável. Entretanto, a lentidão do processo decisório multilateral no Comitê em materializar em ações práticas o acervo de sugestões geradas, aliada a limitações de recursos, tem proporcionado uma certa frustração de expectativas, sobretudo de países em desenvolvimento.

Na 24ª sessão do Bureau do Comitê do Patrimônio, em junho de 2000, foram apresentadas conclusões de alguns Grupos de Trabalho sobre aspectos específicos da Convenção, entre eles um sobre Representação Igualitária no Comitê – que propôs novos mandatos e aceleração na mudança dos integrantes – e um sobre Representatividade da Lista do Patrimônio. Neste último, estimulado sobretudo por países africanos e árabes, foi elaborada proposta detalhada, que inclui sistema de pontuação para os Estados de modo a estimular indicações por parte daqueles sub-representados. A restrição voluntária de novos pedidos de inscrição dos países excessivamente representados, em comparação à maioria dos Estados-Partes, é um aspecto fundamental da proposta. Outro ponto é a preocupação com o financiamento da capacidade institucional dos países menos favorecidos em selecionar e preparar candidaturas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> O relatório do grupo encontra-se no documento WHC-2000/Conf. 202/10, de 15/5/2000, divulgado por ocasião da 24ª sessão do Bureau do Comitê do Patrimônio Mundial.

Na reunião do Comitê do Patrimônio na cidade de Cairns, em dezembro de 2000, acordou-se redução da frequência de reuniões do Bureau (ao invés de duas, apenas uma por ano, em abril) e do Comitê (uma vez em junho/julho, ao invés de novembro/dezembro). O novo ciclo, que começará a valer em 2002, permitirá ao Centro do Patrimônio ganhar fôlego a fim de rever o Plano Estratégico de implementação da Convenção e preparar alternativas no que tange aos critérios de inclusão na lista. A partir de 2001 serão realizadas consultas aos Estados-Partes tendo em vista a elaboração de projeto das novas diretrizes operacionais, a ser discutido posteriormente pelo Comitê do Patrimônio Mundial.

Um dos pontos dessa revisão, entretanto, já está definido: serão, no máximo, trinta inscrições admitidas anualmente na lista do patrimônio. Além disso, cada país poderá apresentar apenas uma candidatura por ano, exceção feita a extensões de sítios já inscritos e propostas transfronteiriças. A título de comparação, recorde-se que nessa mesma reunião foram aprovados 61 novos sítios. A questão da representatividade, citada acima, e da soberania, no caso de sítios inscritos na lista em perigo, que veremos a seguir, figuram entre os principais pontos debatidos na revisão das diretrizes.

Existe um consenso quanto à preocupante escala que a lista do patrimônio alcançou, que gerou dúvidas metodológicas e insatisfações políticas. A desaceleração que se avizinha com as medidas anunciadas é inadiável, tendo em vista seja feita reavaliação da Convenção de 1972, inclusive no plano interno de cada Estado-Parte. Uma das instâncias para este exercício são os Relatórios Periódicos, realizados por região, que visam ao levantamento abrangente das condições atuais de cada sítio. Em cada relatório estão previstas reuniões nacionais e regionais, *workshops* e missões *in loco*. Na América Latina, cujo processo foi iniciado em 2002, está prevista conclusão do relatório em 2004.

O Brasil situa-se, no quadro da lista do Patrimônio Mundial no início de 2001, em uma posição intermediária, com 17 sítios inscritos (10 culturais e 7 naturais), equivalente à Austrália, que também conta com 14 inscrições (13 naturais e 1 cultural). Na

América Latina, apenas o México está mais bem representado (22 sítios, 20 culturais e 2 naturais), sendo que a Argentina conta com 7 inscrições (4 naturais e 3 culturais) e o Peru com 10 (3 naturais e 7 culturais). Entre os países de dimensões análogas, registre-se que o Canadá possui 13 sítios inscritos (10 naturais, 3 culturais); os Estados Unidos, 20 (14 naturais e 6 culturais); a Federação Russa, 16 (6 naturais e 10 culturais); a China, 28 (4 naturais, 24 culturais); e a Índia, 23 (5 naturais, 18 culturais).

Uma rápida leitura desses números indica que há espaço para o Brasil aumentar sua lista, em particular no que toca aos sítios naturais.

### 7.3 A QUESTÃO DA SOBERANIA E A CONVENÇÃO

Léon Pressouyre (1996, p. 9) considera que

as principais restrições provocadas pela Convenção estão ligadas à noção de soberania. Em seu preâmbulo e em seu espírito, a Convenção declara que as propriedades do patrimônio natural e cultural mundial pertencem a toda humanidade e estão colocadas sob a proteção desta. Entretanto, ela reconhece que as propriedades estão situadas dentro de Estados soberanos que, depois de as terem identificado e solicitado sua inclusão na lista, se comprometem, garantindo que elas serão legadas às futuras gerações.

Como sublinha o autor, esta é uma contradição fundamental, incontornável em um instrumento que sobrepõe um sistema de classificação do patrimônio mundial, inspirado em valores consensualmente acordados, a ordens jurídicas particulares dos Estados-Partes. O objetivo da Convenção é acrescentar uma esfera internacional de proteção aos esforços internos que os países realizam. Entretanto, a diversidade de contextos político-jurídicos sobre as quais age a Convenção, sem falar no caso das regiões desestabilizadas ou objeto de disputa, podem produzir

circunstâncias nas quais venham a se revelar algumas fraquezas no texto. Tais dificuldades atingem não apenas a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, a qual implica em concessões relativamente leves por parte dos Estados a ela associados, mas também a qualquer instrumento internacional que exerça algum controle ou influência sobre processos internos de decisão.

São três as situações em que a questão da soberania mostra-se mais complexa, conforme a visão de Pressouyre (1996, p. 10). A primeira diz respeito ao choque da soberania, que afeta sobretudo Estados com estrutura federativa. O autor lembra que os Estados Unidos têm sido criticados, pois adotaram interpretação restritiva da Convenção fazendo com que as propriedades inscritas na lista do patrimônio Mundial fossem *federally owned*, coincidindo rigorosamente a atribuição de valor universal com os limites da propriedade federal. A segunda questão refere-se à transferência de soberania sobre sítios inscritos, que não foi expressamente prevista na Convenção, e que ocorreu em casos como a unificação do Iêmen, em 1990, e da República Federal da Alemanha, além de situações ainda mais problemáticas, como a fragmentação da ex-URSS e da ex-Iugoslávia.

A terceira circunstância – e a mais grave – é quando ocorrem conflitos internos e desestabilizadores nos países, com conseqüências para a integridade dos sítios. Um exemplo claro foi em 1991, quando delegados (sérvios) de um Estado signatário da Convenção (a ex-Iugoslávia) negaram-se a assumir os prejuízos causados ao Centro Histórico de Dubrovnik, na Croácia. O sítio ficou inscrito na lista em perigo até 1998, quando as áreas atingidas foram reparadas. Outro caso é Angkor, no Camboja, um dos sítios históricos mais conhecidos do Patrimônio Mundial, inscrito na lista em perigo desde 1992 devido aos distúrbios internos naquele país. A relativa estabilidade nos últimos anos, entretanto, ainda não convenceu o Comitê do Patrimônio a mudar de posição, tendo em vista as seguidas pilhagens do patrimônio artístico que ainda ocorrem no local.

Quanto ao Afeganistão, objeto de inúmeras ações da UNESCO – sobretudo após o conflito que se seguiu ao episódio de 11 de setembro de 2001 – foi acordada uma decisão original. O Comitê do Patrimônio, em sua 26ª sessão em junho de 2002, indicou pela primeira vez um sítio daquele país para inscrição na lista, “As ruínas arqueológicas de Jam”. Na mesma sessão, entretanto, o sítio foi inscrito na lista em perigo, a fim de alertar a comunidade internacional sobre as dificuldades de conservação e preservação, e também habilitar o Centro do Patrimônio a direcionar recursos de assistência técnica.

O caso mais agudo na questão referente à soberania no âmbito da Convenção são os cinco sítios naturais da República Democrática do Congo (RDC), inscritos na lista de sítios em perigo entre 1994 e 1999.<sup>5</sup> As razões que levaram a tal estado são várias – guerra civil, áreas ocupadas por milícias, fluxo de refugiados de Ruanda, conflito com países vizinhos, descontrole administrativo e desastres ecológicos. Embora tenham sido realizadas missões de inspeção e despendidos recursos de assistência técnica, com anuência do governo congolês, o quadro geral permanece incerto.

A ação do Comitê do Patrimônio na RDC ocorre em um cenário bastante complexo, objeto igualmente de preocupações de organismos internacionais e entidades não-governamentais. Uma das possibilidades aventadas é a realização de viagem do diretor-geral da UNESCO ao Congo e aos vizinhos Uganda e Ruanda, com o objetivo de reforçar a proteção e conservação dos sítios por meio de compromissos entre os respectivos governos e assim contribuir para a distensão regional.

---

<sup>5</sup> O relato sobre os sítios da RDC está no item IV-5 do *Report of Rapporteur* da 24ª Sessão do Bureau do Comitê do Patrimônio Mundial, realizada em junho de 2000, disponível na *web page* do Centro do Patrimônio.

Ainda no que se refere à implementação da Convenção em zonas afetadas por conflitos internos, foi proposta reunião específica do Comitê do Patrimônio sobre o tema, durante o encontro de dezembro de 2000, em Cairns. A questão do princípio de soberania dos Estados-Partes e a necessidade ou não de consentimento do Estado nas situações em que o Comitê considera haver situação de perigo para o sítio foi objeto de intenso debate. Recorde-se ainda que um sítio de forte carga simbólica, como Jerusalém,<sup>6</sup> com complexos desdobramentos quanto ao tema da soberania, tem sido um item constante na agenda do Comitê desde sua inclusão na lista em perigo, em 1982.

Ao lidar com porções de territórios, muitas vezes em grande escala, como são os parques naturais dos grandes países, caso do Brasil, ou com situações específicas, como a de Jerusalém, a Convenção de 1972 pode sugerir, à primeira vista, que sua ação normativa teria algum tipo de ingerência sobre o gerenciamento interno da soberania territorial. A inclusão do patrimônio na lista de sítios em perigo seria o grau máximo de ingerência, a qual, embora não incorra em nenhum tipo de sanção direta ao Estado-Parte, pode produzir efeitos negativos no que se refere à imagem do país em termos de sua capacidade de administrar o patrimônio histórico e natural. Tais decisões, entretanto, são lastreadas em laudos técnicos e debates nas reuniões do Comitê e do Bureau, com participação dos Estados-Partes, seja como membro do Comitê, seja como observador. O Parque Nacional do Iguazu, primeiro sítio natural inscrito pelo Brasil, entrou na lista em perigo em 1999, assunto que será visto no Capítulo 9.

---

<sup>6</sup> O caso de Jerusalém na Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial foi mencionado no Capítulo 2 dessa monografia, item 2.4, tendo em vista sua relação com a Convenção de 1954 para Proteção da Propriedade Cultural em caso de Conflito Armado.

O § 4º do artigo 11 da Convenção trata da lista de sítios em perigo, remetendo às diretrizes operacionais a regulamentação do procedimento. Nestas, do § 80 ao § 93, menciona-se apenas que será mantida “cooperação” com o Estado no qual se localiza o sítio, inexistindo a obrigatoriedade, pelo Comitê, de qualquer tipo de consulta prévia formal para inscrever o sítio na lista em perigo. Veremos abaixo o caso do Parque Nacional Kakadu, na Austrália, quando os limites dessa prerrogativa do Comitê foram postos à prova.

Os sítios podem ser também inscritos na lista em perigo por iniciativa do próprio Estado-Parte. Além de reunião específica a ser eventualmente realizada sobre o problema do consentimento ou não do Estado-Parte em zonas afetadas por conflitos, o tema, no seu aspecto geral, será debatido igualmente por ocasião da revisão das diretrizes operacionais.

Atualmente são 33 sítios na lista em perigo, menos de 5% do total, a maioria de países em desenvolvimento e em geral inscritos com o objetivo de levantar fundos de assistência técnica para preservação. Entre as exceções estão dois parques naturais nos Estados Unidos, Yellowstone e Everglade, inscritos desde 1995 e 1993 na lista de sítios em perigo.<sup>7</sup> Recorde-se que a Convenção de 1972 foi poupada quando da saída dos norte-americanos da UNESCO, em 1984, apesar do esforço de setores no Congresso francamente hostis à participação em organismos multilaterais. Quando o tema é debatido nos *hearings* em Washington, não faltam vozes a questionar a “submissão” da soberania americana às decisões

---

<sup>7</sup> Ambos os parques foram inscritos na lista em perigo devido a desastres ecológicos e persistência em atividades danosas. Sublinhe-se que na recente campanha presidencial o tema veio à tona, sobretudo em relação a Yellowstone, com acusações do então candidato George W. Bush ao governo democrata (do “verde” Al Gore) de negligência na administração deste e outros Parques. “Sob essa administração, os parques estão em situação pior do que nunca (...) o deságüe de esgoto sem tratamento nos lagos e córregos de Yellowstone, as relíquias da Guerra Civil encharcadas por causa de um vazamento de um telhado em Gettysburg”, declarou Bush (*New York Herald Tribune*, 15/9/2000).

do Comitê do Patrimônio Mundial, tidas como produto do “um país, um voto” e portanto “levando-se em pouca consideração o interesse na decisão ou na capacidade de implementá-lo”.<sup>8</sup>

Cabem aqui alguns breves comentários gerais sobre a questão da soberania e os instrumentos multilaterais modernos. Para inserir-se na esfera internacional, e assim articular apoios e participar das ações de cooperação entre as nações, os países têm necessariamente de ceder algum grau de autonomia. Ao ratificar a Convenção de 1972, os Estados-Partes não abrem mão de sua soberania, mas aceitam, por exemplo, submeter-se a inspeções internacionais sobre o estado de conservação dos sítios. Como sublinhado no início deste capítulo, ter parte do acervo natural e cultural reconhecido e inscrito na lista do patrimônio mundial tem efeitos positivos – orgulho nacional, auto-estima das comunidades, incentivo ao turismo, acesso a financiamentos internacionais – , mas gera igualmente obrigações.

É preciso frisar, também, que a Convenção integra conjunto de instrumentos multilaterais gestados na era moderna, os quais são resultado de novas e abrangentes concepções jurídicas.

A crescente interdependência entre as nações, como é sabido, terminou influenciando inevitavelmente a relação entre

---

<sup>8</sup> A afirmação é da ex-embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Jeane Kirkpatrick, em recente *hearing* no Congresso norte-americano, em 18/3/1999, que discutiu proposta de emenda (H. R. 883) dando ao Congresso poderes para aprovação das designações de sítios para a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial. O debate, disponível na *Web page* do Congresso, é indicativo das posições dentro do governo, salientando-se apoio à Convenção por parte do Executivo (Departamentos do Interior e do Estado). Entretanto, segundo o diretor do Centro do Patrimônio Mundial, Francesco Bandarin, em reunião com representantes dos países do Grulac/UNESCO, em 25/1/2001, o Congresso aprovou legislação no ano 2000 suspendendo pagamento da contribuição anual dos EUA ao Centro, cerca de 500 mil dólares, fato que irá afetar o orçamento do órgão a partir de 2001 (para dar uma idéia, registre-se que o orçamento do Centro para 2001 alcançou 4,38 milhões de dólares, dos quais cerca de três milhões provenientes dos Estados-Partes).



instrumentos e organismos internacionais, de um lado, e a soberania dos países, de outro. De modo geral, observa-se grau mais acentuado de intervenção internacional nos Estados nacionais. Para beneficiar-se da interação com o exterior, os Estados são obrigados a ceder e compartilhar informações: no campo econômico, por meio de processos de integração sub-regional e regional, como demonstram o Mercosul, a União Européia e Alca; no Direito Humanitário, com as ações da ONU, como no Timor; e, finalmente, no que tange aos valores, onde se incluiria a Convenção de 1972 (valores cultural e natural), também se verifica aumento de instrumentos internacionais e ações correspondentes. A estrutura jurídica internacional que se forjou após a Eco-92 é um dos sintomas mais evidentes, no contexto do meio ambiente, dessas novas concepções.

“A antiga noção westfaliana [de soberania territorial] sofreu mudanças drásticas nos últimos anos”, frisa Hans Corell (2000, p. 93-103), assessor legal da ONU. “Como tem sido aceito há muito tempo”, prossegue, “soberania territorial não atribui ao Estado uma liberdade ilimitada de ação”. Além das determinações relativas a direitos humanos contidas na Carta das Nações Unidas, o respeito ao Direito Humanitário e às liberdades fundamentais passaram a ser fonte de “preocupação crescente”, significando que a “ordem legal internacional tornou-se mais abrangente do que no passado”. Embora os instrumentos firmados no âmbito das Nações Unidas – como a Declaração de Relações Amigáveis de 1970 – reiterem o compromisso de não intervir em questões de jurisdição doméstica de qualquer Estado, não resta dúvida de que o conceito de “soberania territorial”, conclui o autor, “não é mais um conceito pela proteção do soberano (...) tornou-se um conceito pela proteção de povos, e, por que não, de indivíduos”.

Embora tais considerações tenham sido feitas acerca de questões de “segurança humana”, são pertinentes também em relação à Convenção do Patrimônio Mundial, que foi negociada e é administrada no âmbito da UNESCO, órgão das Nações Unidas

para educação, ciência, cultura e comunicação. A Convenção integra, portanto, o conjunto de instrumentos balizados pela evolução jurídica no contexto multilateral da ONU. Suas obrigações e efeitos têm sua legitimidade baseada também nos rumos e decisões tomadas nesse contexto.

Ao Brasil, além do aspecto específico na Convenção de 1972 quanto à proteção do seu patrimônio, interessa igualmente participar do conjunto de iniciativas legais geradas no âmbito das Nações Unidas. Tal interesse se justifica pela nossa postura legalista tradicional e mesmo, sob o ângulo realista, pelos limites da nossa capacidade de se impor no cenário internacional.

#### 7.4 O CASO DO PARQUE NACIONAL KAKADU, NA AUSTRÁLIA

Em tempos recentes, o teste mais difícil para a Convenção de 1972 foi, sem dúvida, o projeto de construção de mina de urânio em um enclave no Parque Nacional Kakadu, na Austrália, iniciado em 1996. A perspectiva de inclusão do parque na lista de sítios em perigo, após recomendação do relatório da missão chefiada pelo próprio presidente do Comitê do Patrimônio Mundial, em 1998, encontrou forte oposição do governo australiano. Em julho de 1999 foi realizada a Terceira Reunião Extraordinária do Comitê do Patrimônio Mundial, que decidiu pela não inclusão do sítio na lista, mas fez rigorosas exigências de monitoramento a fim de garantir sua integridade.<sup>9</sup>

A dimensão política que a questão tomou, inclusive em nível de primeiro escalão dos Estados-Partes integrantes do Comitê do Patrimônio à época, entre eles o Brasil, justifica seja feita essa breve recapitulação.

---

<sup>9</sup> O material relativo à 3ª Reunião Extraordinária do Comitê está disponível na *web page* do Centro do Patrimônio Mundial.

A Austrália foi um dos primeiros países, em 1974, a ratificar a Convenção do Patrimônio Mundial, e é o único Estado parte que adotou legislação específica para regular as obrigações decorrentes do mencionado instrumento. O Parque Nacional Kakadu foi inscrito na lista em 1981, com extensões autorizadas em 1987 e 1992, com base em critérios naturais e culturais, constituindo-se portanto em sítio misto. Situado ao norte do país, com quase 20 mil quilômetros quadrados, o sítio apresenta, além de cobertura florestal e biodiversidade singular, uma reserva arqueológica e etnológica única no mundo. A região, hoje habitada por aborígenes, registra traços de presença humana de 40 mil anos.

Em 1996 o governo australiano autorizou a empresa mineradora Energy Resources of Australia (ERA) iniciar a construção de mina de urânio em Jabiluka, situado em um enclave dentro do parque, em área considerada como não protegida. Note-se que funciona em setor contíguo, considerada igualmente pelo governo como fora do território classificado como parque nacional, outra mina, também de urânio, Ranger. Esta começou a ser explorada antes da inscrição do sítio na lista do patrimônio.

Pressionado por uma coalizão de organizações não-governamentais, e mobilizado pelos órgãos assessores, IUCN e Icomos, o Bureau do Comitê do Patrimônio Mundial decidiu, em junho de 1998, enviar missão ao sítio, chefiada pelo então presidente do Comitê, o italiano Francesco Francioni. A missão terminou seu relatório às vésperas da 22ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, em Quioto, dezembro de 1998, recomendando 12 itens, entre eles a interrupção voluntária da construção da mina e a suspensão do projeto de exploração de urânio em Jabiluka.

No que tange às questões relativas ao meio ambiente, o relatório da missão levantou dúvidas

sobre a criação de um modelo hidrológico, no momento da concepção do plano de gestão da água para o sítio de mineração, sobre a eficácia do processo de concretagem para a estocagem de resíduos, e sobre os possíveis impactos nos ecossistemas da bacia hidrográfica.

No plano cultural, o relatório lembrou que a construção da mina poderia ameaçar – cultural, espiritual e socialmente – as populações indígenas do parque, e instou ao governo australiano a estabelecer um “diálogo mais intenso e permanente entre o governo e os proprietários tradicionais da concessão de mineração de Jabiluka, população aborígene mirrar”.

Uma leitura *prima facie* poderia qualificar esta última recomendação, entre outras, como exacerbação das prerrogativas da Convenção de 1972, ao propor, de forma excessiva, ações internas a um governo soberano. A impressão baseia-se também no fato de que a Austrália é um país desenvolvido, com instituições democráticas e regime legal em vigor, além de ser um dos Estados mais empenhados na Convenção.

No âmbito interno australiano, a matéria foi objeto de intenso debate no Comitê encarregado de assuntos de meio ambiente no Senado, que publicou investigação própria do assunto com 24 recomendações, entre elas a seguinte: “O Comitê recomenda que o projeto da mina de urânio de Jabiluka não deve ter prosseguimento porque é irreconciliável com os importantes valores naturais e culturais do Parque Nacional de Kakadu” (Austrália, 1999, p. 68).

A maioria do referido Comitê estava constituída, quando do exame do assunto, de representantes do Partido Trabalhista, em oposição ao governo, juntamente com os “verdes”. Na mesma publicação consta registro da posição contrária às referidas recomendações, provenientes dos senadores ligados ao Partido Liberal, no poder desde 1996, mas minoria naquele Comitê. Frise-se que desacordos científicos, seja no que tange a aspectos antropológicos, seja quanto à preservação ambiental, complicaram ainda mais a questão.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> O documento do Senado australiano fornece um quadro da discussão entre os cientistas. Registre-se, entretanto, que o Comitê do Patrimônio solicitou parecer do *supervising scientist* Peter Bridgewater, sobre as questões ambientais

A Terceira Reunião Extraordinária foi programada para julho de 1999 a pedido da Austrália, que se julgou prejudicada em razão de desconhecer o relatório da Missão quando da apresentação deste em Quioto, em dezembro de 1998. A campanha que se seguiu tinha, de um lado, ambientalistas, senadores trabalhistas e o Comitê do Patrimônio Mundial; de outro, o governo australiano e a empresa mineradora. O primeiro-ministro australiano, John Howard, encaminhou carta aos mandatários dos países integrantes do Comitê do Patrimônio àquela altura (inclusive Brasil) nos seguintes termos: “Solicito-lhe, encarecidamente, seu interesse pessoal nessa questão e espero que seu governo possa apoiar a posição da Austrália na reunião de 12 de julho”.

A polarização do debate parece ter alertado os Estados-Membros do Comitê sobre a prioridade de manter-se a Convenção de 1972 enquanto instrumento que expressa a vontade dos Estados-Partes. A questão foi além do contexto inicial, que versava sobre o impacto socioambiental de um investimento econômico em um sítio do Patrimônio Mundial. A classificação do Parque Kakadu na lista de sítios em perigo poderia ser percebida como resultado de excessiva influência dos órgãos assessores e de organizações não-governamentais sobre o Comitê. No futuro, todos poderiam ser alvo de pressão semelhante, em particular países como o Brasil, com cinco sítios naturais na lista àquela altura e tendência a aumentar essa cifra. Por consenso, os Estados-Partes decidiram pela não inclusão de Kakadu na lista de sítios em perigo.

O Comitê do Patrimônio solicitou, entretanto, fosse feito detalhado acompanhamento da instalação de Jabiluka, incluindo

---

levantadas pelo relatório da missão. Bridgewater, australiano de nascimento, secretário do Programa o Homem e a Biosfera e chefe da Divisão de Ecologia da UNESCO, concluiu (em abril de 1999) que “ao contrário das opiniões expressas pela missão, os valores naturais do Parque Nacional de Kakadu não estão ameaçados pelo desenvolvimento da mina de urânio de Jabiluka, e o grau de certeza científica que se aplica a essa avaliação é bastante alto”.

aprovação de associações representativas dos aborígenes, avaliação minuciosa do impacto ambiental e compromisso de que a nova mina jamais operaria simultaneamente com a anterior, Ranger, que seria desativada. Em abril de 2000 o governo australiano apresentou extenso relatório, disponível na *Web page* “*Environment Australia online*”, informando sobre a evolução do projeto e as providências correlatas. O assunto, todavia, continua sob exame, à luz das exigências formuladas na Terceira Reunião Extraordinária.

O episódio demonstrou que a Convenção de 1972 pode ser instrumentalizada politicamente, com conseqüências imprevisíveis e eventualmente desgastantes. Não só no contexto internacional, mas também no âmbito da política interna australiana, já que a inclusão na lista em perigo seria vista como uma vitória do Partido Trabalhista – fato em princípio indesejável, dada a natureza supranacional do instrumento. A inclusão de Kakadu na lista não significaria a proibição expressa de construir a mina, já que a Convenção não tem poderes para tal. Caso o projeto fosse levado adiante, entretanto, incorreria em alto custo político, sobretudo interno, para o governo australiano.

## 7.5 CONCLUSÃO PARCIAL

“A Convenção de 1972, no entanto, está longe de ser um texto estático do ponto de vista jurídico, pois proteger o patrimônio não significa isolá-lo da realidade em que se insere”, salienta o embaixador José Israel Vargas<sup>11</sup> em prefácio à recente publicação sobre Patrimônio Mundial no Brasil (Tirapeli, 2000). A percepção de que a inclusão de um sítio na lista do patrimônio corresponderia a uma espécie de entronização e isolamento daquele sítio é, pois, incorreta. O processo

---

<sup>11</sup> Delegado permanente do Brasil na UNESCO.

de seleção e inscrição no âmbito da UNESCO tem como objetivo, ao contrário, participar em uma realidade dinâmica e assim contribuir para o progresso social e econômico das nações.

A documentação das reuniões promovidas no âmbito da Convenção de 1972, disponível na *Web page* do Centro do Patrimônio, revela um rico acervo de iniciativas, interpretações e resultados, que atingem número expressivo de países. Os encontros regulares, do Bureau e do Comitê, por si só produziram material de interesse não apenas para estudo sobre o tema na UNESCO, mas também quanto aos desdobramentos em termos de políticas públicas nos Estados-Partes. Nesse sentido, não seria demasiado afirmar o papel de protagonista que a Convenção do Patrimônio Mundial desempenha na divulgação das atividades de proteção do patrimônio na comunidade internacional.

Não obstante, as atividades e programas da Convenção podem eventualmente criar embaraços aos Estados-Partes, sobretudo em relação à questão da soberania. As soluções políticas encontradas, entretanto, têm procurado contornar, com graus variáveis de êxito, as dificuldades encontradas. A essas questões é preciso acrescentar a administração do inevitável crescimento da lista do Patrimônio Mundial, na qual alguns temas, como a representatividade cultural na lista, por um lado, e a rotatividade desejável do Comitê do Patrimônio, por outro, ainda estão à espera de soluções.

Cabe aos Estados-Partes, por meio de suas agências encarregadas de implementar a Convenção, reforçarem o gerenciamento de seus sítios e a participação nas ações do Patrimônio, de modo a prevenir que circunstâncias como as que ocorreram em Kakadu venham a ganhar contornos indesejáveis.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Um exemplo de atividade que deve ser acompanhada é aquela que o Centro do Patrimônio está patrocinando – a pedido do Comitê – juntamente com o Icomos, a IUCN e o International Council on Metals and the Environment (ICME), relativa a reuniões nas quais são analisados casos sobre atividades de mineração e os sítios do patrimônio.

Neste último aspecto sublinhe-se o seguimento às atividades do Bureau e do Comitê, nas quais os países que não são membros podem participar como observadores.

O Brasil integrou o Comitê do Patrimônio Mundial durante quase 20 anos, entre 1980 e 1999, fato que dificulta eventual pleito para as próximas vagas. Entretanto, é importante reiterar a necessidade de acompanhamento das reuniões e deliberações, à luz do número e dimensão dos sítios brasileiros inscritos.

No que toca ao acompanhamento dos assuntos gerais da Convenção, é de fundamental importância que os órgãos brasileiros interessados no tema – Itamaraty, Iphan/MinC e Secretaria da Biodiversidade e Florestas/MMA – além de instâncias estaduais e municipais, incluindo os administradores diretos dos sítios, articulem a participação e promovam a defesa dos interesses brasileiros. A próxima Revisão Periódica dos sítios da América Latina, bem como a elaboração de novo conjunto de diretrizes operacionais da Convenção são oportunidades que se apresentam no curto e médio prazos.

A inscrição do Parque Nacional do Iguaçu na lista de sítios em perigo – e com a solicitação do Comitê do Patrimônio Mundial de relatório especial sobre Brasília – além das perspectivas de aumento de sítios naturais brasileiros na lista, impõe necessidade particular de acompanhamento do assunto. Examinar esses tópicos será objeto de exame dos próximos e dois últimos capítulos.



## 8. CONVENÇÃO DE 1972 E OS SÍTIOS HISTÓRICOS E CULTURAIS: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A recente publicação simultânea de dois livros sobre os sítios do Patrimônio Mundial no Brasil, ambos muito bem editados e ilustrados, confirma a percepção de que o País dispõe de um conjunto amplo e significativo de sítios históricos e culturais na lista.<sup>1</sup> O impacto que tal conjunto tem na sociedade brasileira pode ser medido pela frequência com que a UNESCO é mencionada na imprensa em relação a aspectos desses sítios, sejam eles positivos ou negativos. Em época mais próxima, basta recordar a mobilização nas cidades de Diamantina – inscrita na lista em 1999 – e Goiás Velho – em dezembro de 2001 – para demonstrar o forte efeito que a candidatura à lista do Patrimônio Mundial tem nas comunidades locais.

Tal efeito baseia-se no reconhecimento do *valor excepcional universal* do sítio, que significa a legitimação de uma instância internacional – a UNESCO – lastreada em pareceres de especialistas brasileiros e estrangeiros. De imediato, o prestígio de pertencer à lista do Patrimônio Mundial produz dividendos políticos e

---

<sup>1</sup> São eles: Tirapeli, Percival. *O Patrimônio da Humanidade no Brasil*. São Paulo: Metalivros, 2000; e Bicca, Briane (coordenadora). *Patrimônio Mundial no Brasil*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2000. Ambos foram lançados em dezembro de 2000.

econômicos, além de reforçar a “auto-estima” da população. As ações de proteção do patrimônio, entretanto, continuam sob a responsabilidade dos Estados-Partes, em nível federal, estadual e municipal. Embora tenha repercussão sobre a administração local, a ação da UNESCO projeta-se sobretudo no plano simbólico, já que os recursos concedidos pela Organização a título de assistência e treinamento de pessoal são, no caso brasileiro, marginais.

A Convenção de 1972 não tem como objetivo prioritário, aliás, desembolsar recursos. A meta é contribuir para os esforços de proteção e agregar dimensão internacional ao contexto local. Recorde-se que o termo simbólico, no sentido antropológico, refere-se ao conjunto de valores culturais e históricos realçados pelo reconhecimento do sítio, que servem de referência para a sociedade. A seguir, serão examinados os antecedentes que levaram à inscrição desses sítios, em especial a relação com a proteção do patrimônio implementada pela ação brasileira; ações da UNESCO e estado atual dos sítios; e as perspectivas de futuras inscrições, à luz das tendências atuais do Comitê do Patrimônio Mundial.

## 8.1 ANTECEDENTES

Os sítios culturais e históricos brasileiros na lista, com as respectivas datas de inscrição, são os seguintes:

- *Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto* (MG) – 5/9/1980;
- *Conjunto Arquitetônico, Paisagístico e Urbanístico de Olinda* (PE) – 17/12/1982;
- *Ruínas da Igreja de São Miguel das Missões* (RS) – 9/12/1983;
- *Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Salvador* (BA) – 6/12/1985;
- *Santuário do Bom Jesus de Matosinhos – Congonhas* (MG) – 6/12/1985;

- *Conjunto Urbanístico, Arquitetônico e Paisagístico de Brasília* (DF) – 11/12/1987;
- *Parque Nacional Serra da Capivara* (PI) – 13/12/1991;
- *Conjunto Arquitetônico e Urbanístico do Centro Histórico de São Luís* (MA) – 3/12/1997;
- *Centro Histórico da Cidade de Diamantina* (MG) – 30/11/1999; e
- *Centro Histórico de Goiás* (GO) – 18/12/2001

À exceção do Parque Nacional da Capivara, sob a responsabilidade do Ibama, órgão do Ministério do Meio Ambiente, os demais sítios são da esfera do Iphan, ligado ao Ministério da Cultura.

Uma primeira leitura da lista brasileira indica que a maioria dos sítios, seis em um total de dez, foi inscrita entre 1980 e 1987. Em 1991 foi designado o Parque da Capivara, em 1997 São Luís e em 1999 Diamantina. Esse hiato não passou despercebido pelos observadores internacionais:

Precisamos ouvir a voz do Brasil, comentava-se nos corredores do Comitê do Patrimônio Mundial em 1997. Em pouco mais de dez anos, ela só se fez ouvir uma vez, em 1991, com a inscrição de Capivara (...) Nos anos precedentes, o Brasil não só propôs a inscrição de seis bens culturais (...) como provocou discussões apaixonadas dentro do Comitê, contribuindo para a ampliação e o aprofundamento dos critérios de inscrição (Halévy, 2000, p. 16).

Frise-se que o Parque Nacional da Capivara tem características de *rock art site*, um subgrupo dentro da categoria de sítios históricos e culturais, conforme a classificação do Centro do Patrimônio, fato que o distingue dos demais e que condiciona a avaliação e o debate em torno da inscrição.

Jean-Pierre Halévy, autor desse comentário, lembra as candidaturas de Salvador e Bom Jesus do Matosinhos como momentos fecundos da evolução do conceito de patrimônio no

âmbito do Comitê, quando foi debatido se os “fenômenos de mestiçagem e aculturação estariam subavaliados na Convenção de 1972”.<sup>2</sup> Destaca também que o Brasil “ao propor a candidatura de Brasília, cidade e arquitetura do século 20, abriu uma brecha nunca mais superada, senão de forma indireta pela Bauhaus alemã, em 1999”, mas que, a partir de então, o “Comitê do Patrimônio Mundial e o Brasil parecem ter seguido caminhos diversos”.

Enquanto o Comitê elaborava em 1994 sua “estratégia global”, com vista a tornar a lista mais equilibrada e representativa, o Brasil passava, “no âmbito da gestão do seu patrimônio, por um difícil processo de discussão conceitual e de mudanças institucionais, fato que poderia explicar seu longo silêncio nas instâncias do Comitê” (Halévy, 2000, p. 16).

Ouro Preto e as quatro inscrições na década de 80 evidenciam o resultado de um trabalho que começou em 1937, com a publicação do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro, ainda em vigor, que criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), ligado ao então Ministério da Educação e Saúde. Liderados por Rodrigo M. F. de Andrade, um grupo de intelectuais lançou-se à tarefa de inventariar e consolidar conceitualmente o “tombamento” de bens artísticos e culturais brasileiros. Apoiando-se nas influências do movimento modernista do início do século 20, a ação da Sphan superou a tendência “ecletica” da cultura brasileira do final do século 19 e promoveu a “redescoberta” dos valores brasileiros imantados nas cidades históricas e monumentos, em especial no conjunto artístico e arquitetônico de Ouro Preto. Otto Maria Carpeaux (apud Gonçalves, 1996, p. 122) assinala que esta foi a terceira redescoberta de Ouro Preto (depois dos bandeirantes, em 1698, e dos “intelectuais boêmios do Rio de Janeiro”, em 1893), mas aquela que revelaria “ao Brasil moderno sua consciência histórica”.

---

<sup>2</sup> Halévy cita o texto de Léon Pressouyre, no mesmo trecho a que se refere no Capítulo 7 sobre a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial.

A afirmação lembra o destaque conferido por Françoise Choay à ruptura do *Quattrocento* no que tange ao significado da Antigüidade no século 14 e a importância desse momento para a conscientização histórica do patrimônio. No plano especificamente brasileiro, o “tombamento” de Ouro Preto fundamentou e legitimou as ações posteriores do Sphan. O barroco mineiro

é percebido como emblemático, como a primeira manifestação cultural brasileira, possuidor da aura da origem da cultura brasileira, ou seja, da nação. Daí o valor totêmico que se constrói, sendo identificado, sistematicamente, como representação do “autêntico”, do “estilo puro” (Santos apud Fonseca, 1997, p. 99-100).

Além disso, não podemos esquecer que “Ouro Preto e outras ‘cidades históricas’ de Minas são usadas como espaço simbólico que dão concretude e autenticam os celebrados eventos da Inconfidência Mineira” (Gonçalves, 1996, p. 122). Em 1980 o Brasil conseguiria afirmar, ao inscrever o sítio na lista do Patrimônio Mundial, essa consciência histórica do patrimônio, e promover o que seria a quarta “redescoberta” de Ouro Preto.

As candidaturas e aprovações de Olinda, Bom Jesus do Matosinhos, Salvador, São Luís do Maranhão e Diamantina são, em parte, tributárias, vistas do ângulo da UNESCO, da afirmação de Ouro Preto – principal representante da *civilização mineira*, como dizia Rodrigo M. F. de Andrade<sup>3</sup> – diante do Comitê do Patrimônio.

Embora as duas últimas tenham sido apresentadas no final da década de 90 – e por iniciativa dos governos estadual e municipal, sobretudo no caso de São Luís do Maranhão, dado o

---

<sup>3</sup> “A maior concentração de monumentos que integram o patrimônio histórico e nacional está localizada em Minas Gerais (...). O legado que nossos antepassados nos deixaram, dessas venerandas cidades, vilas e povoações, tem de ser computado, portanto, como as manifestações mais autenticamente expressivas da civilização mineira”.

“silêncio brasileiro” no Comitê do Patrimônio no período – , ambas contêm traços predominantes da “cultura luso-brasileira” característica do período colonial, do qual indubitavelmente Ouro Preto é o representante que mais se destaca. Apesar de ter sido fundada por franceses e ocupada por holandeses, a inscrição da capital maranhense foi justificada, conforme se lê no relatório da 21ª sessão do Comitê do Patrimônio, “considerando-se que o Centro Histórico de São Luís do Maranhão é um exemplo notável de uma cidade colonial portuguesa que se adaptou, com sucesso, às condições climáticas da América do Sul”.

Um caso especial foi a candidatura das Ruínas da Igreja de São Miguel das Missões, um dos Sete Povos das Missões Jesuíticas. Estimulada pelo Bureau do Patrimônio Mundial, envolveu entendimentos com a Argentina, já que se trata de um conjunto transfronteiriço, e foi precedida de uma campanha internacional da UNESCO em favor da preservação das Missões Jesuíticas Guarani, em 1978 (Telles, 2000, p. 24). Embora corresponda a circunstância histórica distinta dos demais sítios, inclusive no que toca ao estilo arquitetônico – chamado de “barroco missioneiro” – São Miguel das Missões representa a vertente luso-brasileira do universo ibero-jesuítico do sítio. Ao aprovar a segunda etapa da inscrição, relativa ao setor argentino (1984), o Comitê do Patrimônio convidou o Paraguai e o Uruguai a aderirem à Convenção, tendo em vista esforço integrado de proteção na área. Ambos o fizeram, em 1988 e 1989, respectivamente, e em 1993 foi inscrito na lista o sítio das Missões Jesuíticas *La Santísima Trinidad de Parana and Jesus de Tavarangue*, no Paraguai.

Augusto Silva Telles lembra que em 1983 o Brasil apresentou lista tentativa de sítios históricos e culturais suscetíveis de serem inscritos e recebeu missão liderada por Michel Parent, então presidente do Icomos, com a finalidade de analisar e opinar sobre as indicações. Resultou daí uma lista com sítios posteriormente aprovados – Salvador, Bom Jesus do Matosinhos, São Luís, Diamantina e o Plano Piloto de Brasília – e relação hipotética a

explorar – Convento de Santo Antônio em João Pessoa; Mosteiro de São Bento e Palácio Gustavo Capanema no Rio de Janeiro; Conjunto da Pampulha e Tiradentes em Minas Gerais; além de uma fazenda de café, um engenho de açúcar e alguma edificação representativa do ciclo da borracha. A este grupo foi acrescentado, em 1999, o centro histórico da cidade de Goiás, por iniciativa do governo de Goiás.

A novidade desse mapeamento cultural delineado pela lista foi o acréscimo, além do patrimônio “lusu-brasileiro”, das obras da arquitetura modernista brasileira, expressas no seu grau máximo por Brasília. Poucos anos depois, em 1987 – também estimulada pelo governo local – a candidatura da capital brasileira inaugurou, como assinalou Jean-Pierre Halévy, a inscrição de bens contemporâneos na lista e consolidou as propostas dos Congressos Internacionais de Arquitetura (Ciam), incorporadas por Lúcio Costa no seu projeto, relativas a características próprias de circulação, setores diferenciados de ocupação, áreas livres e massas arbóreas.<sup>4</sup> Basta recordar o famoso discurso de André Malraux – que, dentre outras atividades, foi figura fundamental no *classement* (tombamento) moderno francês – , quando da inauguração de Brasília, para situar o prestígio da cidade brasileira enquanto expressão da utopia modernista, aspectos reconhecidos pela decisão do Comitê do Patrimônio.

As duas vertentes – que podemos chamar, embora de forma um tanto resumida, luso-brasileira e modernista – presentes na atual relação de sítios inscritos e na lista tentativa,

---

<sup>4</sup> (Choay, 1992, p. 225). A autora nota que “*au Brésil, cependant, les membres du Ciam sont à la origine de la architecture vernaculaire*”. A exceção brasileira refere-se à vanguarda arquitetônica europeia do século 20 presente no Ciam, que chegou a militar contra a conservação de monumentos antigos. Choay cita o Plano Voisin (1925), de Le Corbusier, que “*rasait le vieux Paris, ne laissant subsister qu’une demi douzaine de monuments*” (p. 94). Lúcio Costa nos anos 20, em visita a Diamantina, “despertaria sua admiração pela arquitetura colonial” (Fonseca, 1997, p. 99).

são dominantes no que tange ao perfil do patrimônio histórico e cultural brasileiro classificado na UNESCO. A proposta relativa ao centro histórico da cidade de Goiás enfatiza, por seu turno, o aspecto da arquitetura vernacular brasileira, fruto da ocupação do Brasil central pelos bandeirantes. Entretanto, a avaliação inicial do Icomos apresentada na 23ª sessão do Bureau do Patrimônio, em junho de 2000, ressaltou que o aspecto “austero” da arquitetura de Goiás deveria ser melhor definido em comparação às cidades mineiras, sobretudo Diamantina.<sup>5</sup>

O Bureau do Patrimônio Mundial, em sua sessão no ano 2000, julgou procedente a observação do Icomos e retornou a proposta à parte brasileira para reavaliação e aprofundamento conceitual sobre a arquitetura vernacular, a fim de justificar o caráter universal excepcional do sítio. A proposta foi reescrita pelo professor Silva Telles e o assunto teve parecer favorável do Icomos e do Bureau, em sua 25ª sessão, em de junho de 2001. Obtidas as recomendações positivas, o sítio foi inscrito na lista do Patrimônio Mundial durante a reunião do Comitê de dezembro de 2001, na Finlândia. O Comitê, como mencionado anteriormente, é a instância final do processo de seleção.

Parecem estar perto do limite os fundamentos históricos que nortearam as designações de sítios brasileiros até o presente. Relacionada, por um lado, à conceituação que presidiu a implantação da proteção do patrimônio no Brasil, na fase “heróica” de Rodrigo M. F. de Andrade, e, por outro, ao exemplo modernista de Brasília, a apreciação do Comitê do Patrimônio Mundial acerca de candidaturas brasileiras deverá exigir doravante novo esforço

---

<sup>5</sup> Segundo o relator do Icomos que examinou a proposta do centro histórico de Goiás, não houve consenso entre os especialistas que analisaram o dossiê sobre o caráter excepcional universal do sítio, sendo, para reapresentação do pleito, de “especial importância destacar as diferenças entre Diamantina e Goiás, pois em caso contrário o Icomos e o Bureau poderão considerar que a primeira já representaria esse tipo de arquitetura vernacular”.



conceitual por parte de autoridades e especialistas para definição dos sítios brasileiros passíveis de serem inscritos na lista. Propostas que apresentem exclusivamente patrimônio edificado deverão encontrar dificuldades na apreciação pelo Icomos e órgãos decisórios da Convenção de 1972.

O exemplo do Parque Nacional Serra do Capivara – inscrito inicialmente na categoria cultural, foi objeto de proposta brasileira para transformação em sítio misto, a ser decidida em junho de 2003 – poderá servir de referência para a busca de alternativas. A vertente dos sítios mistos, que contenham atributos da natureza e registros humanos e possam ser inscritos com base em critérios culturais e naturais, afigura-se, no caso brasileiro, promissora. Nesse particular, poderiam ser considerados sítios representativos da herança étnica brasileira. Em outro registro, das paisagens culturais, caberia explorar caminhos indicados pelo relatório *Parent*, no caso da paisagem cultural do Rio de Janeiro, por exemplo, ou de fazendas de café e engenhos de cana-de-açúcar. Voltaremos a esse tópico posteriormente.

## 8.2 A UNESCO E A EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO NO BRASIL

Cecília Londres Fonseca (1997, p. 17), ao notar que os quase mil bens “tombados” pelo governo brasileiro funcionam mais como “símbolos abstratos do que como marcos efetivos de uma identidade nacional com que a maioria da população se identifique”, lembra também que, “no exterior, o Brasil continua sendo valorizado sobretudo pelos seus recursos naturais, pela sua natureza tropical – salvo nos meios intelectuais e nos organismos internacionais de cultura, como a UNESCO”. A autora fez essas observações em um contexto no qual procurava evidenciar os limites das políticas públicas de preservação, as quais, embora sejam uma “causa justa”, tendem a ser consideradas como um

“fardo por mentes mais pragmáticas”, na medida em que atingem grupo reduzido no conjunto da população brasileira.

A UNESCO, além de instância de legitimação internacional do patrimônio brasileiro, exerceu, em alguns intervalos, influência na condução do setor, como se depreende das menções à Organização no estudo da autora. Ao historiar a evolução política da questão do patrimônio no Brasil, Cecília Londres lembra que “foi à UNESCO que o Sphan recorreu, a partir de 1965, para reformular e reforçar sua atuação, visando a compatibilizar os interesses da preservação ao modelo de desenvolvimento então vigente no Brasil”.

A gestão de Rodrigo M. F. de Andrade chegara ao fim, e com ele a “imagem do Sphan como protagonista de batalhas memoráveis em defesa do interesse público relativamente ao patrimônio, contra proprietários e setores insensíveis da Igreja e do poder público”. Não obstante, tal imagem

foi substituída, em consonância com as diretrizes da UNESCO, pela figura do negociador, que procura sensibilizar e persuadir os interlocutores, e conciliar interesses: ou melhor, que procura demonstrar que os interesses da preservação e os do desenvolvimento não são conflitantes, mas, pelo contrário, são compatíveis (Fonseca, 1997, p. 160).

O Brasil ingressava em nova era político-econômica, com os governos militares, e a UNESCO foi chamada com o objetivo de demonstrar a “relação entre valor econômico e valor cultural”. Uma curta fase de transição, em que o poder supostamente persuasório do organismo internacional foi convocado a cooperar com a ação governamental orientada por um determinado modelo desenvolvimentista.

Entretanto, a crescente participação de outros setores do governo federal na política de preservação, por meio da Seplan, e a criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), em 1975, sinalizaram insatisfação com o Iphan (novo nome do Sphan).

Assinala Cecília Londres Fonseca (1997, p. 16) que “essas iniciativas partiam do pressuposto que a estrutura e a experiência do Iphan, mesmo com a colaboração da UNESCO, era insuficiente para atender às novas necessidades de preservação”.

Foi por meio do CNRC que Aloísio Magalhães firmou sua atuação no patrimônio brasileiro, articulando projetos que colocavam

entre parênteses modelos de interpretação já prontos, inclusive os quadros conceituais das diferentes disciplinas, e procuravam, através de uma perspectiva interdisciplinar, apreender a dinâmica específica de cada processo cultural estudado, formulando, *a posteriori*, tipologias e modelos.

Magalhães adotou visão que considera a cultura como fator estimulante e inerente ao desenvolvimento econômico, visão que, embora tivesse “pontos de contato com as concepções então elaboradas na UNESCO sobre desenvolvimento, entrava em confronto com a ideologia desenvolvimentista que predominava nos anos 70” (Fonseca, 1997, p. 168).

Vale aqui comentário sobre o que a autora qualificou como as “diretrizes da UNESCO”. As “diretrizes” estão espalhadas em diversos tipos de documentos – como, por exemplo, aqueles obtidos por consenso em reuniões internacionais – e constituem um conjunto genérico de princípios, reformulados periodicamente, que decorrem do complexo processo decisório da Organização e da tentativa de acomodar rigor científico ao planejamento de suas ações em prol do desenvolvimento. Na citação acima, as “diretrizes” são relacionadas com as capacidades de “conciliação” e “negociação” – típicas características de um imaginário diplomático. Seria precipitado e inadequado considerá-las enquanto um corpo coerente de doutrinas aplicáveis aos Estados-Partes. Dada a diversidade dos contextos nacionais, é tarefa praticamente impossível formular e executar tal proposta, embora por vezes lacunas institucionais nos países e uma certa exacerbação

das funções atribuíveis a uma organização internacional possam gerar situações nas quais “diretrizes” da UNESCO possam ser transpostas praticamente sem ajustes para políticas nacionais.

No caso em tela, as “diretrizes” não constituíam, certamente, um conjunto coeso e efetivo de propostas em relação ao patrimônio, aplicáveis a um país como o Brasil – mesmo em contextos mais reduzidos, o alcance da UNESCO como formulador de políticas será provavelmente limitado. Na melhor das hipóteses, o conjunto de princípios que formula pode funcionar eventualmente como referência para alguns países elaborarem suas legislações, o que não era o caso do Brasil, cujo marco legal é de 1937.

A participação da UNESCO na transição de orientação do patrimônio brasileiro sinaliza mais um sintoma do vácuo causado pelo fim da fase “heróica” do Sphan – e a eventual legitimação internacional que poderia aportar a alguns atores nacionais em fase de mudanças institucionais – do que um suposto conjunto de propostas. Desnecessário ressaltar, enfim, que o papel da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial baseia-se sobretudo no espaço multilateral de interação e legitimação que é capaz de proporcionar aos Estados-Partes, e não na sua capacidade de intervenção na condução dos assuntos internos.

Aloísio Magalhães mudou o enfoque do patrimônio no Brasil, porém sua morte em Veneza – poucos dias antes de reunião do Bureau do Patrimônio Mundial, na qual iria defender a candidatura de Olinda, inclusive apresentando gravuras de sua autoria sobre aquele sítio – encerrou prematuramente sua atuação. É de se esperar que os desdobramentos de suas ações, caso pudesse levar adiante seus projetos, tivessem repercussão igualmente no que toca à participação brasileira na Convenção de 1972. Como apontado no Capítulo 5 desta monografia, suas concepções têm solo comum com os projetos da UNESCO no campo do patrimônio imaterial.

A eventual influência das “diretrizes da UNESCO” teve, enfim, vida curta. Na década de 90 os corredores do Comitê do Patrimônio Mundial, como salientou Jean-Pierre Halévy,

conviveram com o “silêncio brasileiro”. Na medida em que se retomou o exercício democrático, nos anos 80, a questão do patrimônio voltou à agenda política e em consequência prevaleceu a tendência a tornar-se desnecessário o aporte internacional como forma de legitimação interna.

Por outro lado, a crescente descentralização administrativa da gestão do patrimônio brasileiro, como aponta Cecília Londres, realçou a questão do tombamento nacional de bens, fato notável em país das dimensões do Brasil, provocando mais um distanciamento da esfera multilateral. Com as “mudanças institucionais” no início dos anos 90, acentuaram-se ambas as tendências, situação que prevalece até hoje, quando ocorre um certo desinteresse do governo brasileiro no acompanhamento dos temas que afetam o País no Comitê do Patrimônio Mundial, no aspecto particular do patrimônio histórico e cultural.

A mobilização observada nas candidaturas recentes – Diamantina e centro histórico de Goiás Velho – acrescido da perspectiva futura de propostas ainda em gestação, como Rio São Francisco e Parati, indica claramente, por outro lado, o impacto e o prestígio de associar-se a proteção local do patrimônio à esfera internacional.

### 8.3 MONITORAMENTO E ESTADO ATUAL DOS SÍTIOS

Cabe assinalar, quanto à análise das ações da UNESCO sobre o patrimônio histórico e cultural brasileiro, que a assistência financeira da Organização, entre 1982 e 2000, tem alcance limitado. Nesse período, a Organização desembolsou, para auxiliar a preparação de candidaturas brasileiras à lista, cerca de 47 mil dólares; na área de cooperação técnica, 273 mil dólares; treinamento, 550 mil dólares; e assistência emergencial, 50 mil dólares (em 1998, em razão de enchentes em Ouro Preto); e 57,7

mil dólares (em 2002, também em função de enchentes, em Goiás Velho, logo após a inscrição na lista). *Grosso modo*, tais recursos equivalem a pouco mais de 50 mil dólares por ano no período mencionado. Note-se que a contribuição anual brasileira específica do Centro do Patrimônio Mundial alcança cerca de 75 mil dólares, equivalente a 1% do pagamento do Brasil à UNESCO.

No início da década de 90 foram realizadas missões de monitoramento em seis sítios brasileiros, cujos resultados foram encaminhados em 1995 ao governo brasileiro.<sup>6</sup> São relatórios relativamente curtos, realizados com recursos humanos e financeiros limitados, e cautelosos ao propor recomendações ou fazer críticas. Escritos por peritos ligados ao Icomos, demonstram conhecimento sobre a implementação dos parâmetros básicos da Convenção de 1972, mas não alcançam densidade suficiente para provocar impacto relevante nas administrações locais.

Em relação a Ouro Preto, o relatório, feito em 1991, recomendou a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano e um plano mestre para o centro histórico, além de estudo sobre impacto do turismo. No que toca à conservação, reconheceu esforços de manutenção e preservação, mas chamou atenção sobre indústria de alumínio instalada perto da cidade, bem como adensamento do tráfego e expansão urbana. Em 1995 foi concedido auxílio de vinte mil dólares, no seguimento do relatório, para consolidação das encostas do Morro de Santa Casa, “desde que a reacomodação dos habitantes que viviam naquele local fosse feita em condições aceitáveis”. Em 1996 o diretor do Centro do Patrimônio dirigiu carta ao delegado permanente do Brasil junto à UNESCO para alertar, baseado em denúncia que recebera, sobre “siderúrgica” da empresa canadense Alcan Aluminium que se instalara perto da cidade, sem esclarecer se era a mesma mencionada no relatório de 1991 (e encaminhado oficialmente em 1995).

---

<sup>6</sup> Os relatórios foram remetidos ao governo brasileiro em abril de 1995, cada um deles precedido de carta do diretor do Centro do Patrimônio Mundial à época.

O exame de Salvador, feito em 1992, recomendou fosse formulado plano por zonas de modo a integrar a área histórica ao centro da cidade, bem como estudadas alternativas de investimento para habitação naquela área. Apesar de a área apresentar sinais de deterioração física, o relatório do perito detectou “grande vontade política” do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (Ipac), órgão local do patrimônio, para realizar reformas.

Quanto a Olinda, o monitoramento reiterou que, malgrado os progressos da administração municipal, ainda era preciso aperfeiçoar a descentralização administrativa e melhorar a receita da prefeitura, liberando investimentos para habitação. Recomendou, em especial, a criação e desenvolvimento do “Parque de Salgadinho”, que proporcionaria espaço de lazer à população e inibiria “invasões”. Criticou uma certa inoperância do IBPC (nome, àquela altura, do Iphan), lembrando as condições problemáticas da cidade em termos de solo e topografia, além das “invasões” e excesso de turistas.

O Parque da Capivara e as Ruínas de São Miguel mereceram comentários genéricos, com a ressalva de que são sítios distantes de adensamentos urbanos. Em ambos foram feitas recomendações para incremento do turismo, sublinhando-se, no caso das Missões Jesuíticas, estímulo à realização de reuniões com “países do Mercosul para gerar circuitos de turismo cultural”. Note-se que a UNESCO acumulou variado acervo de experiências no que tange ao “turismo cultural”, podendo por conseguinte não apenas propor como mesmo liderar iniciativas nesse sentido.<sup>7</sup>

A pouca repercussão desses relatórios, entretanto, está ligada não apenas à limitação dos recursos investidos na ocasião pela UNESCO, mas sobretudo à eventual desarticulação entre as autoridades brasileiras, locais e federais, relacionadas com o patrimônio.

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, a publicação *Tourism Management in Heritage Cities*, sobre seminário internacional realizado em dezembro de 1998 em Veneza, editada pela UNESCO. A Divisão do Patrimônio da UNESCO desenvolve atividades desse tipo em diversas regiões.

É evidente que a ação da UNESCO não substitui o gerenciamento do sítio, tarefa complexa que se desdobra em nível municipal, estadual e federal. Ao mesmo tempo em que se faz necessário mais empenho por parte da Organização – o que se espera venha a ocorrer com a realização da Revisão Periódica dos sítios latino-americanos, em 2003 – , a parte brasileira poderia articular esforços internos de recuperação de sítios históricos para intercambiar experiências com a UNESCO.

Nesse sentido, cabe registrar que o Programa Monumenta, atualmente em fase inicial, desenvolvido pelo Ministério da Cultura (MinC) com recursos do BID – cerca de duzentos milhões de dólares – e parceria da UNESCO, por meio do seu escritório de representação em Brasília, poderá repercutir favoravelmente junto aos sítios históricos brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial.

O Programa Monumenta é talvez o mais ambicioso projeto de recuperação de áreas históricas sob proteção federal no Brasil, atingindo, segundo o Boletim informativo do MinC, *Cultura Hoje* (15/11/2000), vinte cidades, algumas delas com sítios do Patrimônio Mundial, Salvador, Olinda, Ouro Preto, São Luís, Brasília, Diamantina e Congonhas. Os recursos visam a “recuperação sustentável” dos centros históricos, e serão concedidos com a contrapartida orçamentária dos municípios, que assinaram acordo de cooperação com o MinC. A parceria da UNESCO foi articulada e negociada pelo escritório de representação da Organização em Brasília.

O projeto beneficiará, portanto, áreas protegidas no âmbito da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial. Será útil e oportuno, do ponto de vista da análise da ação da UNESCO no Brasil, avaliar o papel da Organização, quando da Revisão Periódica dos sítios, no âmbito do referido programa.

Mencione-se, por fim, o caso de Brasília, igualmente objeto de monitoramento, em 1993. Dentre as recomendações, constam: criação de um comitê permanente com autoridades nacionais e locais para discutir projetos de relevo; conservação de zonas não-construídas para distinguir Brasília e áreas povoadas de seus



arredores; construção de centro cultural perto dos ministérios, como previa o projeto original de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer.

Quanto à conservação, o relator da UNESCO considerou o estado geral “adequado”, com as seguintes observações: leis estavam sendo publicadas para proteção do sítio sem afetar o desenvolvimento; por ser organismo vivo, e ainda em desenvolvimento, é natural que hajam pressões em diversos aspectos, mas a legislação e as normas de proteção deveriam levar em conta a realidade de uma cidade que requer conservação e desenvolvimento; outro fator a beneficiar a conservação é a política da terra, uma vez que o GDF é o dono do solo.

Dentre as recomendações, foi sugerido a criação de um “fórum de conservação” sobre Brasília. O Comitê aprovou, em 1997, auxílio de trinta mil dólares para seminário sobre conservação do sítio, mas o GDF cancelou o evento e solicitou uso daquele recurso para exposição promocional sobre Brasília, afinal não realizada.

Posteriormente, em junho de 2000, o Centro do Patrimônio dirigiu carta à Delegação Brasileira encaminhando material coligido pelo escritório da UNESCO em Brasília e pela representação do Iphan/Centro-Oeste contendo série de denúncias sobre desvirtuamento do plano original de Lúcio Costa na atual administração do GDF. Em dezembro daquele ano, na 24ª sessão do Bureau do Patrimônio Mundial, em Cairns, o representante do Icomos enfatizou a necessidade de uma missão para investigar os “relatórios sobre as ameaças ao meio ambiente do sítio”, parecer que foi aceito pelo Bureau, o qual “solicitou ao Estado-Parte que fornecesse um relatório sobre as questões acima levantadas, até 15 de abril de 2001”.

O observador do Brasil presente à sessão lembrou que,

embora a cidade esteja enfrentando desafios devido ao crescimento populacional, o que levou a uma certa tensão na periferia, o centro da cidade que compõe o Patrimônio Mundial não foi afetado, negativamente, por nenhum dos novos desenvolvimentos,

apontando ainda que a recomendação adotada pelo Bureau naquela sessão “não refletia a situação do sítio”. Tais observações foram publicadas no relatório da sessão preparado pelo Centro do Patrimônio. Na 24ª sessão do Comitê, realizada imediatamente depois da do Bureau, a

delegação brasileira foi confrontada com números da população das cidades adjacentes e do Plano Piloto equivocados. Essas falhas motivaram protestos da delegação quanto à imprecisão dos números e a confusão entre Plano Piloto, cidades-satélite e cidades do Entorno.<sup>8</sup>

O relatório solicitado pelo Comitê do Patrimônio, realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do governo do Distrito Federal (GDF) e pelo Iphan, foi encaminhado na data solicitada, prevendo-se exame pelo Icomos e posterior avaliação pelo Bureau do Patrimônio, em sua reunião de 25 de junho de 2001.

Embora o Plano Piloto da capital não tenha sido submetido diretamente a pressões demográficas significativas nos últimos dez anos, o crescimento populacional das cidades-satélite e regiões anexas atingiu mais de 30% no período citado. O fenômeno, segundo o relatório, refletiu-se na infra-estrutura do Plano Piloto, sobretudo nos aspectos de transporte e meio ambiente, ameaçando a integridade do sítio. Tanto o Iphan – que está elaborando o Plano de Conservação – e o GDF – que termina o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – comprometeram-se a tomar medidas estratégicas de planejamento, envolvendo participação da comunidade, consolidação da legislação e coordenação entre agências governamentais.

O Bureau decidiu enviar missão à Brasília, constituída por representantes do Centro do Patrimônio Mundial e do Icomos, realizada em novembro de 2001. Sua avaliação foi no sentido de sugerir série de medidas de monitoramento dos aspectos mais sensíveis

---

<sup>8</sup> Relatório da delegação brasileira presente à sessão, em 29/12/2000.

quanto à preservação do Plano original, como zoneamento urbano, meio ambiente, e crescimento populacional. A recomendação final excluiu, entretanto, inclusão do sítio na lista em perigo, parecer acatado pelo Comitê em sua sessão de dezembro daquele ano, em Helsinque.

A possibilidade de inclusão de Brasília na lista de sítios em perigo foi afastada, mas não se pode excluir no futuro tal desdobramento, à luz da disposição inicial de exigir resposta do governo brasileiro. O assunto deverá voltar à pauta do Bureau do Patrimônio em 2004. Dado o comprometimento das autoridades, exposto no relatório e confirmado na missão do Centro, é provável que Brasília continue fora de eventual inclusão na lista de sítios em perigo.

Há que se ter presente, contudo, que não interessa à parte brasileira sequer a menção ao sítio tal como colocada na reunião de Cairns, sendo necessário, por conseguinte, manter coordenação entre as esferas federal e distrital para verificação e transmissão de informações corretas, a fim de prevenir com antecedência fatos como este. A utilização da Convenção do Patrimônio Mundial em eventual polarização política no contexto brasiliense, como sugere o noticiário na imprensa, não se afigura, em princípio, desejável.<sup>9</sup> Entretanto, cabe ao Comitê zelar pela conservação do sítio, na medida em que este foi inscrito na lista do Patrimônio, o que pode induzir a pressões políticas no plano interno.

O caso de Brasília ilustra a necessidade de maior articulação do governo federal com a administração distrital, não apenas no que diz respeito ao Iphan, como também ao Itamaraty. Revela, também, o impacto que o tema alcança na opinião pública. A hipótese de o sítio vir a ser incluído na lista em perigo teria evidentemente alto custo político, daí a necessidade e a conveniência de harmonização das agências governamentais envolvidas a fim de que se evite tal possibilidade.

---

<sup>9</sup> A cobertura do assunto chegou à primeira página no diário *Correio Braziliense* nas datas próximas à entrega do relatório, nos dias 10 e 14 de abril de 2001.

## 8.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Sublinha Jean-Pierre Halévy que

O Brasil é um dos raros países a apresentar uma gama completa de patrimônio, da pré-história a Brasília. Completa e sem rupturas. Entre os homens da pré-história brasileira e os povos indígenas que aqui habitavam no momento da chegada dos portugueses é possível identificar uma continuidade. Entre os índios e os brasileiros, essa continuidade é uma certeza,

E prossegue afirmando que a “originalidade primeira do Brasil” é a “unidade” da cultura brasileira, baseada em “fundamentos inconscientes” e alcançada “quase sem se dar conta”. Interroga-se, a seguir, sobre a definição de “valor universal” que deve ser atribuído a um sítio para ser inscrito na lista do patrimônio. A universalidade, segundo ele,

não é a generalização, em escala planetária, de uma determinada maneira de proceder, a uniformização que implica a globalização. Pode-se dizer que o ‘valor universal’ é aquele que, por meio das diferenças, de “singularidades extremas”, faz pressentir a unidade da humanidade. Afinal, a Convenção do Patrimônio Mundial não está fundada nesse postulado? O Brasil poderia lançar uma bela luz sobre esse debate.

O Brasil teria forjado o que Halévy (2000, p. 18-19) chamou de “dupla universalidade”, nas dimensões exterior e interior, “uma redescobrimdo as condições primitivas do homem sobre a Terra pela pobreza e pelo isolamento, e a outra procurando definir seu lugar no conjunto das nações”. A tensão resultante dessa ambivalência explicaria

a dificuldade de decifrar a realidade brasileira mais recôndita. E também a dificuldade encontrada para comemorar o Quinto Centenário do Descobrimento: o brasileiro não sabe se está do lado dos índios, dos europeus ou dos negros. Ou melhor, ele sabe que é os três ao mesmo tempo.

A citação é longa, mas pertinente no âmbito desta monografia, na medida em que desenvolve um exercício de reflexão sobre a cultura brasileira e sua inserção no processo evolutivo da Convenção de 1972 sobre Patrimônio Mundial. Trata-se de um texto introdutório a publicação recente (dezembro de 2000) sobre o Patrimônio Mundial no Brasil, com o objetivo de estimular nos brasileiros a procura e a seleção de novos parâmetros e novas propostas de inscrição na lista.

O pluralismo cultural que caracteriza o Brasil, objeto de extensa literatura no País, pode ter na Convenção de 1972 um instrumento de apoio e divulgação no Brasil e no exterior. A perspectiva descortinada por Halévy é ambiciosa, na medida em que propõe um painel histórico de onde os responsáveis pela política do patrimônio elegeriam pontos de contato com as três etnias formadoras do Brasil. A síntese operada em território brasileiro, com suas turbulências e suas riquezas, constituiria em si mesma valioso patrimônio de caráter universal, digno de ser considerado como parâmetro conceitual.

O Brasil poderia, no entender de Halévy, demonstrar novas alternativas para a Convenção do Patrimônio Mundial. Eventual inscrição do centro histórico de Goiás na lista seria a última, nessa linha de raciocínio, a basear-se principalmente na representatividade de um conjunto arquitetônico representativo da formação histórica brasileira.

Entretanto, seria prematuro considerar tal perspectiva como exequível, pelo menos em curto e médio prazos. Afigura-se prioritário e realista consolidar as ações do patrimônio no Brasil, seja em termos de restauração e preservação dos sítios já “tombados” e inscritos na lista, seja em termos de assimilação de crescimento urbano, como é o caso particular de Brasília. Vimos como a Convenção de 1972 pode desempenhar papel importante na conservação do Plano Piloto da capital federal.

Em se tratando das culturas negra e indígena, será fundamental promover reflexão na sociedade brasileira, sobretudo

por meio da articulação de órgãos como a Funai e a Fundação Palmares com setores acadêmicos, além do Iphan e Ministério do Meio Ambiente, antes de coordenar, juntamente com o Itamaraty, eventual candidatura brasileira. A Reserva Florestal Costa do Descobrimento, sítio sobre o qual falaremos no próximo capítulo, inclui centros históricos e população indígena, constituindo-se portanto em uma primeira experiência nessa direção.

No momento, a evolução mais provável e factível para novas candidaturas brasileiras à lista do patrimônio que contenham elementos históricos e culturais aponta para a categoria de sítios mistos, levando-se em conta, sobretudo, o potencial brasileiro e o interesse que a Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA tem demonstrado em relação à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial, tema que será também desenvolvido no próximo capítulo. As propostas de Parati e do Rio São Francisco poderiam explorar esse potencial.

Os exemplos do engenho de açúcar e fazenda de café estariam incluídos na categoria *cultural landscape*, variante que o Brasil ainda não explorou. Nesse contexto, foi formado grupo de trabalho com representantes dos Ministérios da Cultura e Meio Ambiente com o objetivo de avaliar e preparar a proposta relativa à paisagem cultural do Rio de Janeiro, que incorporaria sugestões do relatório *Parent* e agregaria o Parque Nacional da Tijuca, o Pão de Açúcar e o Jardim Botânico.

Trata-se de candidatura evidentemente importante, que poderá consolidar uma parceria entre os dois ministérios tendo em vista futuras propostas.<sup>10</sup> A candidatura foi aceita pelo Bureau do Patrimônio Mundial, em sua reunião de março de 2002, e deverá ser examinada pelo Comitê em junho de 2003.

---

<sup>10</sup> Conforme depoimentos ao autor do secretário da Biodiversidade e Florestas do MMA, José Pedro Costa, e do secretário do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do MinC, Octávio Eliseo Alves de Brito.

Rodrigo Mello Franco de Andrade, o pioneiro do patrimônio no Brasil, já alertava, na introdução ao primeiro número da Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que o Decreto-Lei de 1937 prevê não somente a proteção a monumentos históricos e obras artísticas, como também a paisagens e sítios “dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”.

## 9. CONVENÇÃO DE 1972 E OS SÍTIOS NATURAIS: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

O imaginário europeu foi pródigo em descrever a natureza luxuriante ao falar sobre as terras do Novo Mundo, verdadeiro Éden na inspiração de inúmeras obras na literatura, na pintura ou na música. No caso brasileiro, recorde-se o trecho da carta do “Piloto Anônimo” – um dos três documentos de testemunho da descoberta do Brasil, ao lado de Pero Vaz de Caminha e mestre João Faras – que fala “dos bons ares e da paisagem exuberante” das novas terras, destacando igualmente “os cabelos longos e negros e os corpos formosos das belas nativas” (apud Klein, 2000, p. 7). O trecho inaugurou uma visão que concebe a paisagem brasileira mesclando exaltações naturais e etnográficas, na qual sobressai uma natureza sensual e diversa.

Nos dias de hoje o olhar estrangeiro sobre as riquezas naturais do Brasil ainda guarda, de certa forma, o mesmo “assombro” desses viajantes, dos cientistas aos iconógrafos que percorreram o País, em particular no século 19.<sup>1</sup> “Quem buscar, descobrirá os muitos viajantes que estiveram na terra tropical em expedições arriscadas, desvelando territórios que tempos depois seriam transformados em parques nacionais” (Klein, 2000, p. 7). Franz Post, Debret, Rugendas, para lembrar os artistas mais

---

<sup>1</sup> A expressão é de Barbara Freitag (Portela, 2000, p. 225).



conhecidos, ao lado de biólogos e zoólogos, como Humboldt, Maximiliano de Wied e Von Martius, produziram um amplo testemunho de fauna e flora que permanece subjacente na percepção idealizada da biodiversidade existente no Brasil. A dimensão conservacionista que se agregou, em especial no que se refere às ações e convenções internacionais sobre meio ambiente, atualizou a percepção para parâmetros científicos contemporâneos.

A implementação da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial em relação aos sítios naturais no Brasil é, no plano simbólico, expressão a um só tempo de preocupação e fascínio com a exuberância da natureza brasileira. Canaliza, por um lado, desejo da comunidade internacional de conservar porções representativas de uma das biodiversidades mais ricas do planeta, adicionando a esfera multilateral de proteção à legislação interna. Desperta nos brasileiros, por outro lado, reações contraditórias, entre os que alertam sobre a submissão parcial do controle da gestão do território nacional decorrente da inscrição dos sítios na lista, e aqueles que enxergam no mesmo ato de inscrição manifestação da capacidade gerencial moderna do meio ambiente, positiva para alavancar recursos no exterior e para o turismo.

Para o Brasil, a tendência atual é inscrever sítios naturais na lista do patrimônio, à luz: do menor número destes em relação aos sítios históricos e culturais; da magnitude do acervo natural brasileiro; da possibilidade de inscrever sítios mistos, com relevância para os atributos naturais; e do déficit geral de sítios naturais na lista (563 culturais, 144 naturais e 23 mistos em 125 países). Uma das questões que surge de imediato é sobre a capacidade brasileira de designar e administrar novos sítios, na medida em que a Convenção de 1972 impõe parâmetros de conservação e manutenção, sob pena de inclusão do sítio na lista em perigo, como foi o caso do Parque Nacional de Iguaçu. Recapitularemos, inicialmente, os sítios brasileiros que integram o conjunto do Patrimônio Mundial, e sua relação com o conjunto de parques e demais áreas de proteção existentes no Brasil.

## 9.1 ANTECEDENTES

Atualmente são sete os sítios naturais brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial, a saber:

- *Parque Nacional do Iguaçu* – (PA), inscrito em 5/12/1986;
- *Costa do Descobrimento – reservas da Mata Atlântica* – (BA e ES), em 29/11/1999;
- *Reservas da Mata Atlântica do Sudeste* – (PA e SP) – em 29/11/1999;
- *Parque Nacional do Jaú* – (AM) – em 28/11/2000;
- *Área de Conservação do Pantanal* – (MT e MS) – em 28/11/2000;
- *Zonas Protegidas do Cerrado: Parques Nacionais Chapada dos Veadeiros e Emas* – (GO) – em 14/12/2001; e
- *Ilhas Atlânticas Brasileiras: as reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas* – (PE e CE) – em 14/12/2001.

A primeira observação que cabe fazer é sobre a diferença temporal entre as datas de inscrição. O Parque Nacional do Iguaçu entrou para a relação da UNESCO em 1986, inspirado mais na beleza natural impactante que exhibe, acrescida de registro conservacionista, do que nos atributos de biodiversidade, como passou a prevalecer nas inscrições brasileiras a partir de 1999. Na descrição de Iguaçu exposta na *Web page* do Centro do Patrimônio Mundial, lê-se:

O parque compartilha com o Iguazu National Park na Argentina uma das maiores e mais impressionantes cataratas do mundo, com cerca de 2.700 metros de comprimento. Muitas espécies raras e ameaçadas da flora e da fauna vivem no parque, entre outras, a lontra gigante e o tamanduá gigante. As nuvens de “chuva” produzida pela queda d’água contribuem para o crescimento da vegetação luxuriante.

O processo de seleção do Parque de Iguaçu, ocorrido no início da década de 80 – período em que não havia se consolidado

a política ambiental no Brasil – correspondeu a um prolongamento da área de proteção do lado argentino da fronteira, inscrita na lista do patrimônio desde 1984. Embora os parques tenham administrações distintas, tratava-se, no ângulo do Comitê do Patrimônio, de um sítio transfronteiriço, cuja indicação foi estimulada sobretudo pela oportunidade de se criar um espaço contínuo de preservação com o Parque Nacional Iguazu argentino.

Em 1999, a ênfase nas novas inscrições deslocou-se para a riqueza biológica, com os atributos de beleza passando para segundo plano. A *Web page* do Centro descreve as reservas da Mata Atlântica do Sudeste nos seguintes termos:

As reservas da floresta atlântica do sudeste, nos Estados de Paraná e São Paulo, contêm alguns dos melhores e maiores exemplos de floresta atlântica no Brasil. As 25 áreas protegidas que formam o sítio (cerca de 470.000 ha no total) revelam a riqueza biológica e a história evolucionária das últimas florestas atlânticas remanescentes. Desde as montanhas cobertas por densas florestas até a *wetland*, ilhas costeiras com montanhas e dunas isoladas, a área compreende um rico meio ambiente natural de beleza cênica.

Em 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, que alterou substancialmente a ação dos Estados sobre seus patrimônios naturais, consolidando mudanças institucionais iniciadas nos anos 70 e 80. Os resultados da Eco-92 exerceram influência igualmente sobre a Convenção de 1972. Em 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), incorporando estruturas da antiga Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam) e posteriormente anexando o Ibama. As transformações internas e externas tiveram repercussão na estratégia nacional de conservação e, em consequência, no processo que levou a inscrição dos novos sítios naturais na lista, a partir de 1999. Tal estratégia – que em termos gerais prevê a proteção de áreas representativas dos biomas brasileiros – é talvez a principal motivação para novas inscrições

na lista do patrimônio, conforme se depreende com o recente aumento de sítios naturais, e da lista tentativa do Centro, na qual constam oito sítios naturais potenciais no que toca ao Brasil.

A referida estratégia informa também a expansão das reservas da biosfera no Brasil, como se mencionou no Capítulo 6. A consequência foi uma nova interação entre o Programa MAB e a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial com os objetivos da política de meio ambiente no Brasil. Cabe aqui uma esclarecimento, ainda que breve, desses objetivos.

Em artigo recente, três cientistas brasileiros resumiram a evolução dos critérios para estabelecimento de áreas protegidas no Brasil (Cavalcanti, Pinto, Silva, 2000). Apesar de o escopo da análise ultrapassar os objetivos da presente monografia, vale mencionar alguns aspectos relevantes, tendo em vista a relação com a lista de sítios naturais da Convenção de 1972. Sublinhando que os grandes parques e reservas brasileiros, em especial na Amazônia, “são um desenvolvimento recente dos últimos vinte anos”, o estudo salienta, contudo, que as oportunidades para criar novas áreas protegidas no Brasil “se tornarão, cada vez mais, limitadas”. As razões derivam principalmente de fatores socioeconômicos e disponibilidade de terras públicas. Trata-se então aplicar novos conceitos – entre eles *landscape ecology* e *biodiversity corridor* – para consolidar as zonas protegidas e reforçar a conexão no contexto de uma matriz de áreas florestais sob proteção.

Dados do MMA de 1998 indicam haver no Brasil pouco mais de mil áreas protegidas, em nível federal, estadual ou municipal, ou cerca de 7% do território, com a porcentagem caindo para 3% consideradas as zonas sob proteção restrita. Note-se também que, segundo lista preparada pela ONU em 1997, seria 8% o percentual de áreas terrestres protegidas no mundo, quase 12 milhões de quilômetros quadrados. Além disso, no Brasil, ressaltam os autores, muitas das áreas de grandes dimensões sofrem com falta de planejamento e respectivas ações, fatos que prejudicam os objetivos de proteção. Em uma época na qual os governos tendem a cortar

cada vez mais seus investimentos e reduzir pessoal – e com crescente resistência, de setores diversos, a intervenções estatais sobre uso da terra – impõe-se a necessidade de selecionar e direcionar as ações governamentais.

São sugeridas estratégias para manter e fortalecer o sistema de proteção florestal, que incluem:

- 1) a “adição de valor” às áreas, de modo a estimular e ampliar interesses dos *stakeholders* na proteção;
- 2) estímulo à “consciência pública” e à “aceitação política” acerca da importância do sistema;
- 3) o emprego de “critérios ecológicos”, em particular aquele adotado pelo governo brasileiro no seu projeto de conservação e uso sustentável para o Global Environmental Facility (GEF), o qual, baseado em consultas à comunidade local, cientistas e ONGs, procurou definir prioridades de conservação a partir do cruzamento de dados biológicos com a ocupação da terra e pressões demográficas; e
- 4) finalmente os “corredores de biodiversidade”, conceito que lembra o Programa “O Homem e a Biosfera” da UNESCO, e que procura levar em consideração “a matriz de habitats que formam a paisagem e suas interações, especialmente em relação à manutenção da relação entre as unidades paisagísticas”.

A implementação desse conjunto de sugestões gerou ações no Cerrado, no Pantanal, na Floresta Atlântica, na Amazônia, na Caatinga e nas zonas marinhas e costeiras, os biomas brasileiros. Vimos como a designação de reservas da biosfera no Brasil vem procurando seguir essa lógica, que também se aplica ao caso dos sítios naturais do Patrimônio Mundial. A inscrição na lista do Parque Nacional do Jaú e da Área de Conservação do Pantanal adicionou valor turístico e ampliou a consciência pública a respeito da conservação. Por sua vez, a inclusão das reservas da Mata

Atlântica do Sudeste e a Costa do Descobrimento – reservas da Mata Atlântica – sublinhou o uso de novos critérios ecológicos e aplicações interdisciplinares.

Desnecessário frisar que a designação desses sítios não interfere no seu manejo, feito de acordo com a legislação brasileira, e que significa tão-somente o reconhecimento da comunidade internacional, por meio da Convenção de 1972, dos esforços de proteção que cada Estado parte realiza em seu território. A existência de legislação adequada é uma das condições para inclusão na lista do patrimônio.

A despeito de conhecidas dificuldades estruturais, o Brasil tem tradição na proteção ambiental. Com efeito, já em 1876 o engenheiro e abolicionista André Rebouças, inspirado pela criação do Parque de Yellowstone, sugeria ação semelhante para Sete Quedas e Ilha do Bananal. Em 1937 e 1939 foram estabelecidos os primeiros parques – Itatiaia, Iguaçu e Serra dos Órgãos. Hoje o País conta com 42 parques nacionais, 21 deles abertos a visitas. A Lei nº 9.985 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), de 18 de julho de 2000, já mencionada no Capítulo 6, prevê categorias complementares, definidas como: áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas, reservas ecológicas, reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas particulares.

A demarcação de áreas protegidas tem com objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável do País, elegendo porções do território aptas à preservação e utilizando-as como espaço privilegiado de pesquisa, em um contexto imune, em tese, a pressões políticas e econômicas.

Os parques nacionais são áreas que possuem ecossistemas totalmente inalterados ou parcialmente modificados pela ação humana, de interesse especial do ponto de vista científico, cultural, recreativo e educativo. O recente reconhecimento do Parque Nacional do Descobrimento e do Parque Nacional do Pau-Brasil – voltados à proteção não apenas dos recursos naturais, como

também do patrimônio de significação histórica e cultural – sinaliza igualmente articulação com a Convenção de 1972, já que logo depois, em dezembro de 1999, foi inscrito na lista do patrimônio o conjunto Costa do Descobrimento – reserva da Mata Atlântica.

A candidatura relativa ao Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, inscrita na lista em 2001, insere-se igualmente na estratégia de eleger pelo menos um sítio representativo de cada bioma brasileiro, no caso o Cerrado do Planalto Central. Após avaliação da União Mundial pela Natureza (IUCN) sobre o parque no ano 2000, que considerou insuficiente o pedido, foi acrescentado o Parque Nacional das Emas, também em Goiás, à proposta. A IUCN emitiu parecer favorável após sua ampliação e o Comitê acolheu favoravelmente a proposta, na sessão de dezembro de 2001, em Helsinque.

A inscrição dos sítios naturais na lista acompanha, portanto, a política de conservação ambiental brasileira, conferindo visibilidade internacional a áreas selecionadas. Ao fazê-lo, entretanto, amplifica a exposição das dificuldades internas inerentes à implementação dessa política. Uma das questões, à luz da escassez de recursos, é o dilema entre a expansão de áreas protegidas e a consolidação das existentes. Cabe ao governo brasileiro articular-se como um todo para permitir que a designação dos parques nacionais na lista do patrimônio seja feita de forma realista e proporcione benefícios à sociedade. A coordenação prévia para as propostas que se avizinham é necessária e inadiável, como veremos adiante, após o exame do caso de Iguaçu.

## 9.2 PARQUE NACIONAL DE IGUAÇU: SÍTIO EM PERIGO

Em julho de 1999, a 23ª sessão do Bureau do Patrimônio Mundial recomendou a inclusão do Parque Nacional de Iguaçu na lista de sítios em perigo. A decisão deu-se após uma série de

advertências sobre ameaças à integridade do parque, concentradas sobretudo na reabertura ilegal da Estrada do Colono, em 1997, e no sobrevôo com fins turísticos de helicópteros a baixa altitude. A questão da estrada já era do conhecimento do Comitê – em 1986, quando da aprovação do sítio, o delegado brasileiro presente à sessão “informou ao Comitê do Patrimônio Mundial que a estrada que atravessava a zona selvagem desse Parque Nacional, levada ao conhecimento desse Comitê pela IUCN, havia sido fechada”.

A posição do Bureau baseou-se em relatório da IUCN, que mencionou também a construção da hidrelétrica Salto das Caixas, que poderia igualmente causar dano ao parque. O relatório concluiu sugerindo a inclusão do sítio na lista em perigo sobretudo em razão da reabertura da estrada. A 23ª sessão do Comitê do Patrimônio, realizada em dezembro de 1999 em Marrakesh, acatou a recomendação da IUCN endossada pelo Bureau.

Após três anos, por ocasião da 25ª sessão do Comitê, em dezembro de 2002 na capital finlandesa, o sítio foi retirado da lista em perigo. Vale a pena examinar a evolução do tema para avaliar o impacto da Convenção de 1972 em uma questão interna brasileira.

A partir de 2000, as sessões posteriores do Bureau e do Comitê mantiveram a decisão de incluir o sítio na lista em perigo – sem referir-se à hidrelétrica – uma vez que a parte brasileira não logrou convencer a IUCN e os Estados-Partes acerca da proximidade de uma solução. Com 18 quilômetros de extensão, a estrada permite aos usuários evitar a volta ao parque para atingir a fronteira, trajeto que acarretaria percurso de 130 quilômetros. A comunidade local, espalhada em 17 municípios, apóia, em princípio, o uso da estrada. Foi fundada uma entidade, a Associação de Integração Pró-Reabertura da Estrada do Colono, com representantes dos municípios adjacentes ao parque, que estimou perdas em torno de R\$ 4 bilhões entre 1986 e 1997. Note-se que estava sendo feita cobrança de pedágio pelos municípios, procedimento ilegal, segundo o MMA.



O fato de ter sido classificado como patrimônio em perigo adicionou mais um elemento à polêmica – demonstrado pela referência seguida à UNESCO na imprensa, especialmente a paranaense<sup>2</sup> – caracterizando portanto um caso crítico no que toca à implementação da Convenção de 1972 no Brasil.

A recomendação do Bureau, de 1999, é a seguinte:

A Estrada do Colono foi reaberta, ilegalmente, em maio de 1997. O Ministério Público Federal está, presentemente, processando as comunidades locais daquela área pela reabertura da estrada, e as agências federais e estaduais por não terem mantido o fechamento da estrada. A maioria da população local desejava manter o uso da estrada porque ela encurta, em cerca de 130 km, a distância entre as comunidades ao sul e norte do parque. A estrada norte-sul divide o parque em dois e resultou na abertura de sua cobertura ao longo da maior parte de sua extensão. Essa estrada levou à destruição de partes da floresta, interrompeu o movimento da vida selvagem entre as seções oriental e ocidental do parque, e provocou um grande impacto sobre o valor do Patrimônio Mundial do sítio. A comunidade acadêmica e de pesquisa expressou uma preocupação especial em relação à preservação do jaguar que pode estar ameaçado de extinção, uma vez que seu hábitat foi separado por essa estrada. A estrada está levando a um aumento do assoreamento de riachos e rios e à alteração de sistemas de drenagem, além de agravar o impacto sobre os valores de Patrimônio Mundial. A estrada também abriu o parque para a extração ilegal de madeira e da caça e pesca ilegais.

Esta foi a posição do Comitê do Patrimônio em relação ao assunto, reiterada na 24ª sessão, em Cairns, dezembro de 2000. Os esforços do governo federal são reconhecidos, bem como a resistência da comunidade local. A ameaça à integridade do parque, entretanto, é sublinhada, na medida em que a estrada expõe

---

<sup>2</sup> Artigos do jornal *Gazeta do Povo*, de Curitiba (PA), de 17/11/2000 – “STF determina reabertura da Estrada do Colono” – e 18/11/2000 – “Ibama vai impor regras para uso da Estrada do Colono”.

perigosamente espécies animais, além de causar alterações ambientais danosas ao equilíbrio ecológico. Para os que acompanham as deliberações do Comitê, dos representantes dos Estados-Partes aos técnicos da IUCN, não há dúvidas de que se trata de uma tensão federativa, com o Poder Executivo questionando, por vias legais, a abertura de uma estrada cuja construção foi decidida em nível municipal e que atravessa território protegido por legislação federal.

Em maio de 2001 o Supremo Tribunal Federal decidiu em favor da União, autorizando o Ministério do Meio Ambiente e o Departamento de Polícia Federal a tomar medidas cabíveis para o fechamento da estrada. O fato foi comunicado ao Comitê do Patrimônio Mundial, e o assunto foi objeto de exame com vista à retirada do sítio da lista em perigo. Em princípio, como ocorre em casos semelhantes, o Comitê preferiu aguardar algum tempo a fim de permitir consolidação das medidas tomadas. Como as informações prestadas foram consideradas suficientes, o sítio terminou sendo removido da lista em perigo em 2002.

A questão dos helicópteros afigura-se também superada, apesar de a parte argentina levantar eventualmente o assunto. Em 14 de novembro de 2000 o diário argentino *Clarín* publicou entrevista do governador Jaime Lerner, do Paraná, reiterando decisão de suspender definitivamente o sobrevôo. No relatório da sessão em Cairns já não havia menção a helicópteros. Segundo o MMA, estão em curso estudos sobre o impacto ambiental dos vôos de helicóptero, já restritos a altitude mínima de 300 metros, tal como acordado com o governo argentino.

Outro ponto a preocupar foi o vazamento de óleo da Petrobrás ocorrido em julho de 2000 no Rio Iguazu e suas eventuais conseqüências para o parque, ponto manifestado pela Delegação da Argentina junto à UNESCO. Queria a parte argentina, com o Brasil, assistência técnica emergencial, afinal desnecessária à luz do relatório apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente e considerado suficiente pelo Centro do

Patrimônio. Este, não obstante, continua atento ao tema, como indica correspondência do diretor do Centro ao governo brasileiro, datada de 20 de dezembro de 2000, quando foi solicitado, além de relatório sobre progressos de eventual fechamento da Estrada do Colono, atualização de informações sobre o vazamento.

O monitoramento efetuado pelo Comitê foi, portanto, equilibrado e não insinuou nenhum indício de ingerência na soberania brasileira. Manteve-se, entretanto, em uma linha rigorosa de acompanhamento, com o objetivo de preservar a integridade do sítio, sem dúvida um dos mais famosos da lista. Quanto à estrada, a inclusão na lista em perigo tendeu a favorecer o governo federal, na medida em que acrescentou mais uma instância de pressão contra o funcionamento atual da estrada.

Como observado no Capítulo 7, os sítios considerados “em perigo” muitas vezes passam por um longo processo de revisão até voltarem ao *status* anterior. Recorde-se também que os dispositivos previstos na diretrizes operacionais da Convenção de 1972 relativos à lista de sítios em perigo visam, do ponto de vista do Comitê, contribuir para a gestão adequada dos sítios. Inserida nesse processo está igualmente a possibilidade de que se encontre margem de entendimento entre as partes, eventualmente por via judicial, de modo que sejam encontradas soluções e o conflito possa ser contornado.

### 9.3 NOVAS CANDIDATURAS

A lista tentativa do Centro do Patrimônio relativa ao Brasil relaciona os seguintes sítios naturais: Parque Nacional Serra da Canastra; Parque Nacional Serra do Divisor; Estação Ecológica de Anavilhanas; Reserva Ecológica Raso da Catarina; Estação Ecológica do Taim; Reserva Biológica do Atol das Rocas; Parque Nacional Serra da Bocaina; e Parque Nacional do Pico da Neblina. Na categoria sítios mistos, constam: Complexo Vale do Ribeira;

e Área de Proteção Ambiental Cavernas do Peruaçu. Frise-se que a lista é submetida pelo Estado-Parte, de acordo com o artigo 11 da Convenção, tendo em vista futura proposta de sítios localizados em seu território. Sua função é a de servir como instrumento auxiliar de planejamento para inscrições. Na prática, contudo, a lista tende a funcionar como um registro de intenções, podendo ser modificada a qualquer momento para novas inclusões. A cidade histórica de Goiás, por exemplo, foi incluída na lista tentativa quando sua candidatura já se achava em preparação, uma vez que a motivação se deu mais no plano estadual do que no âmbito do Iphan.

As questões mais complexas e relevantes surgiram em relação a duas propostas, uma concluída com sucesso – a do Parque Nacional Fernando de Noronha, inscrita com o nome de Ilhas do Atlântico Brasileiro – e outra referente ao Parque Nacional da Serra do Divisor, ainda sob consideração no âmbito do governo brasileiro. Ambas propostas são de iniciativa da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA. Nos dois casos registraram-se posições distintas de setores do governo brasileiro com respeito à oportunidade da inscrição na lista do Patrimônio Mundial.

O Parque Nacional Fernando de Noronha foi proposto juntamente com o Parque Nacional do Jaú e a Área de Conservação do Pantanal, em 1999. Trata-se de uma área exemplar no que tange a grandes sistemas montanhosos submarinos de origem vulcânica, acrescida de elevada diversidade biológica. A missão de avaliação da IUCN, que esteve no parque em fevereiro de 2000, reconheceu esses atributos, ressaltando ainda que o sítio dispõe de uma “história de ocupação interessante que deixou um rico patrimônio cultural”.<sup>3</sup> A posição estratégica conferiu grande importância militar ao arquipélago, e em consequência uma rede de dez

---

<sup>3</sup> IUCN. *Evaluation UICN des propositions d'inscriptions de sites naturels et mixtes sur la liste du patrimoine mondial*, Rapport au Bureau du Comité du patrimoine mondial, 24<sup>ème</sup> Session, 5 mai 2000. O relatório sobre o Parque Fernando de Noronha está nas páginas 29 a 32.

fortalezas – que exibem hoje diferentes estágios de conservação – foram edificadas ao longo do litoral da ilha principal. Se considerarmos o tamanho do território, cerca de 17 quilômetros quadrados, “trata-se, sem dúvida, da maior densidade de construções militares no mundo”. A possibilidade de propor Fernando de Noronha como sítio misto não foi considerada, entretanto, pelas autoridades brasileiras, a julgar-se pelo relatório da IUCN.

Não obstante, a recomendação final foi devolver a proposta ao Estado solicitante a fim de que fossem fornecidas informações suplementares, uma vez que a candidatura baseou-se nos quatro critérios para sítios naturais e o documento preparado pela parte brasileira foi considerado insuficiente. O Bureau, na sua 24<sup>a</sup> sessão em julho de 2000, acatou a sugestão, conforme registrou o relatório do encontro:

A IUCN informou ao Bureau que o sítio havia sido inscrito dentro dos quatro critérios para sítios naturais, mas que a informação fornecida não fora suficiente para justificar sua indicação. O Bureau decidiu deferir a indicação para que o Estado-Parte pudesse providenciar informações complementares como base para a inscrição do caso. O observador do Brasil informou ao Bureau que seu governo pretende apresentar uma indicação revisada para uma área maior.

O “observador” a que se refere o relatório era o secretário da Biodiversidade e Florestas do MMA, José Pedro Costa, presente ao encontro. Sua proposta previu a inclusão no conjunto do Atol das Rocas, reserva biológica que consta da lista tentativa brasileira, e do arquipélago de São Pedro e São Paulo, ao norte de Fernando de Noronha, com o objetivo de ampliar o escopo da proteção ambiental e reforçar a candidatura.

Entretanto, informação posterior indicava que a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm) estava coordenando esforço científico no sentido de identificar o bioma das áreas da Zona Econômica Exclusiva, desdobramento previsto pela Convenção do Mar da ONU, em particular no que toca aos

processos ecológicos correspondentes relativos à Fernando de Noronha e adjacências. Em conseqüência, foi sugerido o adiamento da proposta brasileira para aquele sítio, tendo em vista fosse feita avaliação mais abrangente de sua oportunidade.

Determinadas regiões, em especial parques marítimos ou aqueles situados em zonas fronteiriças, requerem o acompanhamento de outros setores do governo, além do meio ambiente, em todas as etapas do processo, tendo em vista os desdobramentos que a inscrição do sítio irá acarretar. A necessidade de que seja alcançado consenso interno – ou seja, a precisa definição das competências – é fundamental para encaminhamento dessas propostas, assim como para as futuras revisões e providências que se fizerem necessárias.

O Cirm criou Grupo Especial de Trabalho para avaliar a proposta de inclusão do sítio na lista do Patrimônio Mundial. Foi obtido consenso favorável a novo pedido de inscrição, com a extensão do Atol das Rocas e Arquipélago de São Pedro e São Paulo. O acerto interno foi obtido em tempo hábil para permitir encaminhamento oficial da solicitação ao Centro do Patrimônio. A candidatura foi finalmente aprovada na 25ª sessão do Comitê, em Helsinque, dezembro de 2001.

Tal coordenação será também imprescindível no caso do Parque Nacional da Serra do Divisor, incluído na lista tentativa do Centro do Patrimônio e sobre cuja inscrição manifestou-se favoravelmente o MMA. Situado no extremo ocidental brasileiro, a noroeste do Estado do Acre e na fronteira com o Peru, o parque tem um perímetro de 500 quilômetros e cerca de 843 mil hectares, com acesso vedado – por enquanto – ao público.<sup>4</sup> Criado em 1989, no final do governo Sarney, foi uma das respostas às pressões de

---

<sup>4</sup> O *Guia Philips dos Parques Nacionais do Brasil* (2000, p. 88) indica, na seção referente ao Parque da Serra do Divisor “estarem em estudos planos para a implantação de turismo e educação ambiental”.

entidades ambientalistas na década de 80, sobretudo após o assassinato do seringueiro Chico Mendes. Dotado de uma riqueza excepcional no que toca à biodiversidade, permanece praticamente intocado. Reúne, em suma, todas as variáveis complexas e específicas que caracterizam o universo amazônico. Situa-se, entretanto, na fronteira, e pode provocar, quanto a uma possível inscrição na lista do patrimônio, reações das mais diversas.

O presidente Fernando Henrique Cardoso lembrou, em seu discurso na 4ª Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, realizada em Manaus, outubro de 2000, o “fascínio” que a região amazônica desperta em todo o mundo, inclusive no Brasil, sentimento que poderia levar a posições extremas e nem sempre racionais. Por um lado, no exterior, recorde-se as campanhas feitas em vários países desenvolvidos, especialmente nos anos 80, que consideravam a Amazônia como *pulmão do mundo* e *patrimônio universal* (frise-se que o contexto em que foi utilizada a palavra “patrimônio”, tal como ONGs e a imprensa o fizeram, não tem nenhuma relação com a Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial). Por outro, no Brasil, saliente-se a postura defensiva que vê nas iniciativas que envolvam atores externos – como é o caso da Convenção de 1972 – tentativas mais ou menos disfarçadas de *internacionalização* da Amazônia.

Não é difícil entender as razões que levam o governo brasileiro a conceder atenção especial à região, fato realçado pela realização da conferência supracitada. Riquezas naturais, inclusive no subsolo, reserva de água potável – *commodity* de custos crescentes – baixa densidade populacional, longas fronteiras e perigos externos, como narcotráfico e guerrilhas, caracterizam a Amazônia. A preocupação com a soberania territorial é evidente e incontornável. Em 1978 foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica, que relaciona os oito países da região, e em 1989 foi acordada a Declaração da Amazônia, na qual foi reiterado “o direito soberano de cada país administrar livremente seus recursos naturais”. No plano da segurança, o programa Calha Norte e o

projeto Sipam/Sivam são as principais ações em curso, com a ressalva de que “não se trata de reforçar militarmente a região, mas de levar a presença do Estado aos pontos mais remotos da fronteira amazônica e criar melhores condições de vida para a população local”.<sup>5</sup>

A inclusão do Parque Nacional da Serra do Divisor na lista do patrimônio implica em um potencial de “situação embaraçosa” para o Brasil, na medida em que incorreria, segundo uma visão mais restrita, em limitação da soberania e prejuízo a eventuais operações de fronteira. Implícita nessa argumentação está a preocupação de que a inscrição do parque na lista da UNESCO venha a inibir no futuro ações do governo brasileiro na região. Fica claro, portanto, a necessidade de harmonização de posições internas antes do encaminhamento da proposta.

Vimos no Capítulo 7 como a concepção de soberania modernizou-se face à evolução do Direito Internacional. Para inserir-se internacionalmente, é preciso que os países façam concessões como as previstas na Convenção de 1972, desde que, naturalmente, seja vantajoso. A concessão, nesse caso, seria submeter o gerenciamento do parque à fiscalização internacional, sob pena de inclusão do sítio na lista em perigo.

A prioridade amazônica tem como pilar a necessidade de fazer chegar o Estado nas regiões mais remotas, como destacou o presidente da República, e a designação do Parque da Serra do Divisor na lista do patrimônio poderia apontar, caso equacionada satisfatoriamente, nessa direção. Recorde-se que o Parque Nacional do Jaú, na região central amazônica, foi inscrito em dezembro de 2000, constituindo-se no primeiro sítio representativo daquele bioma na lista do patrimônio. Não obstante, será preciso, no caso da Serra do Divisor, dissipar dúvidas quanto à eventual

---

<sup>5</sup> Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso na 4ª Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, Manaus, outubro de 2000.



vulnerabilidade futura da soberania em caso de inscrição, tendo em vista a proximidade com a fronteira. Às Forças Armadas incumbe a missão constitucional de proteger o território brasileiro, necessitando portanto operar em áreas fronteiriças. Cabe às diversas instâncias governamentais interessadas confrontarem suas posições a fim de verificar a oportunidade e o momento adequado de encaminhamento da proposta.

O Ministério do Meio Ambiente é favorável à inscrição do Parque da Serra do Divisor na lista do patrimônio. Estão previstos recursos significativos do Programa Proecotur para aplicação em equipamentos turísticos, e a inscrição irá evidentemente beneficiar o investimento. Além disso, a área apresenta, segundo o MMA, a maior diversidade de espécies entre todas as áreas protegidas brasileiras, o que reforça o propósito de agregar a dimensão internacional de proteção.

Sublinhe-se também preocupação da Funai em relação à Serra do Divisor, região na qual existem chances de haver tribos não contatadas ou ainda em processo de “reconhecimento étnico”, inclusive na área protegida. Ademais, registram-se movimentos de comunidades indígenas do Peru ao longo da fronteira, pressionadas pelo narcotráfico e pela exploração ilegal de madeiras. Reportagem que a *Folha de S. Paulo* publicou, em 2 de janeiro de 2001, informa que a Polícia Federal “encontrou evidências de que madeireiros peruanos estão atuando em território brasileiro, no oeste do Acre”. A reserva indígena Kampa, dos índios Ashaninkas – que se distribuem dos dois lados da fronteira –, adjacente ao parque, no Alto Juruá, teria sido invadida. As árvores mais procuradas são o cedro e o mogno. Casos como este demonstram a porosidade da fronteira e a dificuldade de administrá-la.

Não há dúvida, enfim, de que a inscrição do Parque Nacional da Serra do Divisor terá que ser precedida de amadurecimento interno no governo brasileiro, à luz das múltiplas dimensões da questão. A inclusão do sítio na lista do Patrimônio Mundial irá acrescentar mais uma, na medida em que o parque terá que se

submeter a revisões periódicas – conduzidas por peritos estrangeiros, com acompanhamento das autoridades brasileiras – e seu gerenciamento será constantemente testado, sobretudo no que tange à capacidade de reação diante de situações críticas. Não se trata de abrir mão da soberania territorial, mas de submeter-se a parâmetros adotados consensualmente pelos Estados-Partes da Convenção de 1972, que podem levar, entretanto, a certos constrangimentos internos.

#### 9.4 CONCLUSÃO PARCIAL

A tendência de aumentar o número de sítios naturais brasileiros na lista do patrimônio afigura-se previsível. Coincide, em princípio, com os objetivos da política para o meio ambiente coordenada pelo MMA, em particular no que toca à consolidação das unidades de conservação ambiental e ao estímulo do desenvolvimento sustentável, de acordo com as características regionais brasileiras. Poderá, caso bem-sucedida, agregar valor importante para a administração dos parques, contribuindo para captação de recursos no exterior e incrementando o turismo.

A expansão da fronteira econômica no processo de desenvolvimento brasileiro, como o demonstra o caso particular da Amazônia, impõe sejam estabelecidos mecanismos que proporcionem uma estratégia de longo prazo, de modo a evitar a degradação ambiental provocada pelas atividades econômicas de caráter imediatista. “O zoneamento eco-econômico será, obviamente, o instrumento inicial, operando como um indutor seletivo de prioridades regionais” (Franco, 1995, p. 50). A designação de parques nacionais na lista do Patrimônio Mundial poderá vir a ser, uma vez bem-conduzida e administrada, um dos vetores dessa estratégia.

Não obstante, o caso do Parque Nacional do Iguaçu mostra que a inclusão na lista também pode ser um fator a mais de pressão

no cenário interno. Torna-se fundamental, em conseqüência, coordenar posições e articular a coerência interna de modo a prevenir situações “embaraçosas”, que possam influenciar negativamente esforços de preservação.

A eventual candidatura do Parque Nacional da Serra do Divisor, pela sua localização geográfica, deverá ser precedida de consenso nas áreas do governo interessadas. Desnecessário enfatizar a dimensão das repercussões diante de eventual crise caso o Parque do Divisor venha a ser inscrito na lista do Patrimônio Mundial sem o necessário apoio dos órgãos governamentais interessados.

## CONCLUSÃO GERAL

Mais do que o poder militar e estratégico, a capacidade de influência do Brasil depende de uma espécie de *soft power* que deriva com a identificação com as boas causas nas mais variadas áreas das relações internacionais. Esse *soft power* será tanto mais decisivo quanto maior for a coincidência com os ideais que professamos e a realidade interna do país.

O trecho foi extraído de artigo na revista *Política Externa*, de agosto de 2001, de autoria de Gelson Fonseca, atual Representante brasileiro junto à ONU, e Benoni Belli, intitulado “Novos desafios das Nações Unidas”. A proteção do patrimônio no âmbito da UNESCO, podemos agregar, seria uma das “boas causas” a que se refere o artigo. O presente trabalho insere-se no escopo sugerido pela citação.

Inicialmente, a evolução conceitual do patrimônio foi objeto de breve retrospecto, baseado em autores contemporâneos na França e no Brasil, além de considerações específicas sobre o patrimônio natural. Embora não tenha sido tarefa dessa seção cobrir o tema em toda sua amplitude e citar todos os autores importantes – basta lembrar lacunas como John Ruskin e Alois Riegl – buscou-se situar o assunto em uma perspectiva histórica de modo a ilustrar os fundamentos da noção de patrimônio. Podemos afirmar que o Brasil, malgrado o período histórico relativamente curto a partir da colonização portuguesa, dispõe de densa tradição sobre o assunto.

Por seu turno, a noção de patrimônio na UNESCO adquiriu, com a evolução do tema, significado amplo e diversificado – abrange, como sublinhado na Introdução a este trabalho, monumentos históricos, conjuntos urbanos, locais sagrados, obras-de-arte, parques naturais, paisagens modificadas pelo homem, ecossistemas e diversidade biológica, tesouros subaquáticos, objetos pré-históricos, peças arquitetônicas, e tradições orais e imateriais da

cultura popular. Ao Brasil, podemos concluir, interessa acompanhar esse tratamento amplo do tema, à luz da diversidade que caracteriza o País e das obrigações legais, no âmbito da legislação brasileira, de proteger nosso patrimônio, cultural e natural.

A ampla noção de patrimônio alcança sobretudo valores culturais, mas a importância conferida ao meio ambiente após a Eco-92 reforçou a dimensão científica à proteção do patrimônio natural na UNESCO. Vimos como se deu a implementação do Programa o Homem e a Biosfera, pioneiro na área ambiental ao introduzir a idéia de desenvolvimento sustentável.

Voltando ao patrimônio cultural, foram examinadas igualmente a ação da Organização na elaboração dos instrumentos de proteção em caso de conflito armado – consequência da 2ª Guerra – e contra o tráfico ilícito de bens culturais, que afeta sobretudo países em desenvolvimento. Mencionou-se também a proteção ao patrimônio subaquático, com a recente aprovação da Convenção, e o patrimônio imaterial, em fase inicial de negociação, podendo gerar também instrumento específico de proteção. Tais assuntos – que são tratados pela área cultural da UNESCO, subdividida em seções específicas – merecem, por parte do Brasil, acompanhamento atento e equilibrado, de modo a promover a defesa de nossos interesses e contribuir para a implementação da política de proteção no espaço multilateral da UNESCO. Em particular, para um país como o Brasil, sublinhe-se a relevância de instrumento internacional relativo ao patrimônio subaquático.

Ao longo dos anos, desde a sua criação, a UNESCO atuou como instância multilateral de reflexão – incorporando contribuições de cientistas, historiadores, acadêmicos, juristas e, mais recentemente, das chamadas organizações não-governamentais – e de ação, sobretudo normativa – por meio da interação com os Estados-Membros. No que toca ao patrimônio, essa combinação entre reflexão e ação gerou – e continua a estimular – convenções internacionais, resoluções da Conferência-Geral, programas de cooperação, e transferência de conhecimento.

País vasto, dotado de um pluralismo cultural vigoroso, ao lado de uma natureza rica e variada, não há dúvida que tais elementos estimulam seja feita coordenação interna para assumir uma política coerente em todas essas instâncias e permitir participação coesa nas ações da UNESCO, tendo em vista nosso interesse em reforçar o sistema multilateral como um todo.

Atenção especial foi conferida à Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial – tema afeto a uma instância específica, o Centro do Patrimônio Mundial – que é sem dúvida o instrumento de maior visibilidade e que movimenta mais recursos na área do patrimônio. Foram examinadas as vertentes cultural e histórica, por um lado, e a natural e mista, por outro, privilegiando e procurando analisar o oportunidade de o Brasil inserir-se nesse processo. Verificamos que tal oportunidade manifesta-se sobretudo pelo estímulo que pode aportar à implementação das políticas cultural e ambiental no Brasil. Tais fatores indicam a pertinência de um acompanhamento ativo desses temas.

Vale recordar que a defesa de nossos interesses passa também pela atenção às obrigações decorrentes da Convenção de 1972, sobretudo no que toca à eventual inclusão de sítios brasileiros na lista em perigo. O caso do Parque Nacional Iguaçu, no qual o governo federal está sendo obrigado a tomar medidas que afetam os contextos estadual e municipal, e o de Brasília, que exigiu esforço adicional de informação a fim de evitar-se embaraço político indesejável, mostram que a implementação da Convenção de 1972 implica igualmente articulação interna com vista a neutralizar ou atenuar possíveis efeitos negativos, especialmente em relação à opinião pública. É necessário, portanto, institucionalizar espaço de coordenação que permita quebrar a inércia entre esferas administrativas e atenuar ou neutralizar a tensão federativa resultante desses episódios.

Outra conclusão deste trabalho, no que toca aos sítios históricos e culturais, é que seria oportuno e desejável maior coordenação entre as agências interessadas, no âmbito dos

Ministérios da Cultura e Meio Ambiente, além de instâncias estaduais e municipais, inclusive da sociedade civil, a fim de preparar de forma consistente novas candidaturas à lista do Patrimônio Mundial. No caso dos sítios naturais, não resta dúvida que é preciso articular consenso entre as áreas ambientais e aquelas voltadas à defesa e segurança, além de setores específicos, como a Funai, para adequado encaminhamento das propostas de novas designações.

Ao Itamaraty, pelo seu papel constitucional, cumpre a função de coordenar as diversas posições internas com vista a uma desejável harmonização, em particular no caso da Convenção de 1972. Nesta, o “selo” da UNESCO confere prestígio e proporciona dividendos turísticos e econômicos, mas exige igualmente atenção para cumprimento adequado das obrigações.

O objetivo desse trabalho foi, enfim, examinar as variantes em que a proteção de patrimônio é implementada na UNESCO, e o conjunto de dividendos que tais ações podem gerar no Brasil. Um Estado moderno não pode abdicar de desenhar e implementar políticas públicas de proteção ao seu legado histórico, e suas riquezas culturais e naturais. É do interesse brasileiro, em consequência, acompanhar e participar das ações, sobretudo as normativas, no âmbito da proteção ao patrimônio na UNESCO.

## BIBLIOGRAFIA GERAL

AIKAWA, N. The UNESCO recommendation on the safeguarding of traditional culture and folklore (1989: actions undertaken by UNESCO for its implementation. In: A GLOBAL ASSESSMENT ON THE 1989, SIMPÓSIO DO SMITHSONIAN INSTITUTION. *UNESCO recommendation*, Washington, D.C. jun. 1999. Washington, D.C.: Local Empowerment and International Cooperation, 1999.

ANDRADE, R. M. F. *Panorama do patrimônio artístico e histórico de Minas Gerais*. In: \_\_\_\_\_. *Rodrigo e o Sphan*. Rio de Janeiro: Fundação Pró-Memória, 1987. p. 73-77.

\_\_\_\_\_. *Rodrigo e o Sphan*. Rio de Janeiro: Fundação Pró-Memória, 1987.

ASKEROUD, P.; CLÉMENT, E. *La prevención del tráfico ilícito de bienes culturales: un manual de la UNESCO para la implementación de la Convención de 1970*. México: UNESCO, 1997.

AUDRERIE, D. *La notion et la protection du patrimoine*. Paris: Presses Universitaires de France, Col. Que Sais-je, 1997.

AUSTRÁLIA. Senado. *Jabiluka: the undermining of process*, report of the Senate Environment, Communications, Information Technology and the Arts References Committee. Canberra: Commonwealth of Australia, 1999.

BABELON, J.-P.; CHASTEL, A. *La notion de patrimoine*. Paris: Liana Levi Ed., 1994.

BAUDRILLARD, J. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 1972.



BERRYMAN, C. *Toward more universal protection on intangible cultural property*. Alabama: Vanderbilt University, 1991.

BICCA, B. (Org.) *Patrimônio mundial no Brasil*. Brasília: Caixa Econômica Federal, UNESCO, 2000.

BLAKE, J. *Information note on the question of developing a standard-setting instrument for the protection of intangible cultural heritage*. [Paris]: May 2001.

BOYLAN, P. J. Protecting the world's cultural heritage in times of armed conflict. In: SIMPÓSIO ORGANIZADO PELO ICOM, Paris, 1994. *Anais...* [Paris]: Icom, 1994.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Guia Philips dos Parques Nacionais do Brasil*. São Paulo: Publifolha, MMA, Ibama, 2000.

BRIDGEWATER, P. (Org.). *La solution du puzzle: l'approche écosystémique et les réserves de biosphère*. Paris: UNESCO, 2000.

\_\_\_\_\_. UNESCO biosphere reserves and the convention of biological diversity. In: BRATISLAVA WORKSHOP, Paris, 1998. *Anais...* Paris: UNESCO, 1998.

BROWN, E. Legal loopholes: present laws do not adequately protect underwater heritage. *Sources*, Paris: UNESCO, feb. 1997.

CAMPOFIORITO, Í. (Org.). 60 anos. *Revista do Patrimônio*, Brasília, n. 26, 1997.

CAVALCANTI, R.; PINTO, L. P.; SILVA, J. M. C. *Criteria for establishing protected areas*. Brasília: MMA, 2000. Disponível na Internet: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)> . Acesso em: 11 maio 2000.

CHOAY, F. *L'Allégorie du patrimoine*: Paris: Seuil, 1992.

CLÉMENT, E. Current developments at UNESCO concerning the protection of the underwater cultural heritage. *Marine Policy*, v. 20, n. 4, 1996.

\_\_\_\_\_. UNESCO action against illicit traffic in cultural property. In: ILLICIT TRAFFIC OF CULTURAL PROPERTY IN AFRICA. Paris: Icom, 1995.

CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Ed.). *Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon Region*. London: The Parthenon Publishing Group, UNESCO, 1995.

CORELL, H. Da soberania territorial à segurança humana. *Política Externa*, São Paulo, jun./ago. 2000.

CORMIER-SALEM, M.-C.; ROUSSEL, B. Patrimoine naturels: la surenchère. *La Recherche Spécial: La Biodiversité*, Paris, jui. 2000.

DE ROUX, E.; PARINGAUX, R.-P. *Razzia sur l'art*. Paris: Fayard, 1999.

DES PORTES, E. *Cent objets disparues / one hundred missing objects in Latin America*. Paris: Icom, 1997.

\_\_\_\_\_. Patrimonio en peligro: trafico ilicito y conflictos armados. *Noticias del Icom*, Paris, n. especial, 1996.

DIOGO, L. da C.; JANUÁRIO, R. *Direito internacional do mar e temas do direito marítimo*. Lisboa: Áreas Editora, 2000.

FALGUIÈRES, P. Casuistique et encyclopédie: la Convention Du Patrimoine Mondial et son évolution. In: SCIENCE ET CONSCIENCE DU PATRIMOINE, 1994: entretiens du patrimoine... Paris: Fayard, 1997.

FIEDLER, W. Safeguarding of cultural property during occupation: modifications of the Hague Convention of 1907 by World War II? In: LEGAL ASPECTS OF INTERNATIONAL TRADE IN ART. Haia: Briat/Freeberg Editor, 1996.

FOHR, R.; DE LA BROISE, G. (Ed.). *Pillages et restitutions: le destin des oeuvres d'art sorties de France pendant la Seconde Guerre Mondiale*. Paris: Direction des Musées de France, 1997.

FONSECA, M. C. L. *O patrimônio em processo: trajetória da política de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

FRANCO, R. M. Development and management plans for the Amazon Region: lessons from the past, proposals for the future. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Ed.). *Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon Region*. London: The Parthenon Publishing Group, UNESCO, 1995.

GONÇALVES, J. R. S. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

GUTIERREZ, R. *As missões jesuíticas dos Guaranis*. Brasília: SEC, Sphan, Fundação Nacional Pró-Memória, 1987.

HALÉVY, J.-P. A voz do Brasil. In: BICCA, B. (Org.). *Patrimônio mundial no Brasil*. Brasília: Caixa Econômica Federal, UNESCO, 2000.

HLADÍK, J. Diplomatic Conference on the Second Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. *International Journal of Cultural Property*, v. 8, n. 2, 1999.

HORTA, M. de L. Illicit trafficking of cultural goods: Brazil's situation. In: ILLICIT TRAFFIC OF CULTURAL PROPERTY IN LATIN AMERICA. Paris: Icom, 1996.

JOHNSTON, P. F. Treasure salvage, archeological ethics and maritime museums. *The International Journal of Nautical Archeology*, 1993.

KLEIN, P. Introdução. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Guia Philips dos Parques Nacionais do Brasil*. São Paulo: Publifolha, MMA, Ibama, 2000.

KOURUPAS, M. P. US efforts to protect cultural property: implementation of the 1970 UNESCO Convention. In: ILLICIT TRAFFIC OF CULTURAL PROPERTY IN AFRICA. Paris: Icom, 1995.

KRESTEV, T. (Org.). *11<sup>th</sup> General Assembly and International Symposium The Heritage and Social Changes*. Sofia: Ed. Icomos Bulgarian National Comitte, out. 1996.

LOPES, A. H.; SERRA, O.; MAUREAU, X. *Patrimônio cultural naval do Brasil*. Brasília: Ed. Brasília, Banco Central do Brasil, 1990.

MAARLEVELD, T. *Archeological heritage management in Dutch waters: exploratory studies, cultural and legislative perspective*. Holanda: Mei, 1998.

MCCANN, A. The 1989 recommendations today: a brief analysis. In: A GLOBAL ASSESSMENT ON THE 1989, SIMPÓSIO DO SMITHSONIAN INSTITUTION. *UNESCO recommendation*, Washington, D.C. June 1999. Washington, D.C.: Local Empowerment and International Cooperation, 1999.

MEIDE, C. Destructive salvage policy in Florida. *Sources*, UNESCO, fev. 1997.

MUENSTERBERGER, W. *Collecting, an unruly passion: psychological perspectives*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

NORA, P. (Org.). Science et conscience du patrimoine In: SCIENCE ET CONSCIENCE DU PATRIMOINE, 1994: entretiens du patrimoine... Paris: Fayard, 1997.

O'KEEFE, P. J. *Trade in antiquities: reducing destruction and theft*. London: Archetype, UNESCO, 1997.

OYEDIRAN, J. *Plunder, destruction and despoliation: an analysis of Israel's violation of International Law of Cultural Property in occupied West Bank and Gaza Strip*. United States: Al Haq, 1997.

PESSÔA, J. (Org.). *Lucio Costa: documentos de trabalho*. Rio de Janeiro: Iphan, 1999.

PONNAU, D. (Org.). *Forme et Sens: la formation à la dimension religieuse du patrimoine culturel*. Paris: Documentation Française, 1997.

PORTELA, E. (Org.). *Miradas invertidas: reflexiones sobre el diálogo Norte-Sur, in caminos del pensamiento, hacia nuevas lenguajes*. Paris: UNESCO, 2000.

POWER, C. Saving the antiquities: how is cultural heritage best preserved? Afghanistan proves there are no easy answers. *Newsweek*, New York, 14 May 2001.

PRESSOUYRE, L. *The World Heritage Convention, twenty years later*. Paris: UNESCO Publishing, 1996.

PROTT, L. *Commentaire relatif à la Convention d'Unidroit*. Paris: UNESCO, 2001.

\_\_\_\_\_ ; PLANCHE, E.; ROCA-HACHEM, R. *Background materials on the protection of the underwater cultural heritage 2*. Paris: UNESCO, 2000.

RAFFIN, J. P. (Org.). *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*. Paris: Documentation Française, 1995.

RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA: plano de ação 1, referências básicas. Campinas: Ed. Unicamp, 1992.

RIEDLMAYER, A. *Burned books in my luggage*. Haverford University. Disponível em: <<http://www.haverford.edu>> Acessado em: 1999.

ROCA, A. A.; COSTA, J. P. (Ed.). *Não matarás: a reserva da Mata Atlântica e sua aplicação no Estado de São Paulo*. São Paulo: Terra Virgem Editora, 1998.

SANT'ANNA, M. *O registro do patrimônio imaterial: dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial*. Brasília: MinC, 2000.

SANTOS, M V. M. *O tecido do tempo: a idéia de patrimônio cultural no Brasil, 1920-1970*. Brasília, 1992. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília.

SHERKIN, S. A historical study on the preparation of the UNESCO 1989 recommendation on the safeguarding of traditional culture and folklore. In: A GLOBAL ASSESSMENT ON THE 1989, SIMPÓSIO DO SMITHSONIAN INSTITUTION. *UNESCO recommendation*, Washington, D.C. June 1999. Washington, D.C.: Local Empowerment and International Cooperation, 1999.

SIRE, M.-A. *La France du patrimoine: les choix de la mémoire*. Paris: Découvertes Gallimards, 1996.

STEWART, S. *On longing: narratives of the miniature, the gigantic, the souvenir, the collection*. Baltimore: The John Hopkin University Press, 1984.

SYMPOSIUM ON DESTRUCTION AND REBUILDING OF ARCHITECTURAL TREASURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA. Washington, D.C, mai. 1996. *Anais...* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, May 1996.

TELLES, A. C. da S. O Brasil e o patrimônio mundial. In: BICCA, B. (Org.). *Patrimônio mundial no Brasil*. Brasília: Caixa Econômica Federal, UNESCO, 2000.

TIRAPELI, P. *O patrimônio da humanidade no Brasil*. São Paulo: Ed. Metalivros, 2000.

TORMAN, J. *The protection of cultural property in the event of armed conflict*. Inglaterra: Dartmouth Publishing Company, 1996.

TRAVASSOS, E. (Org.). Arte e cultura popular. *Revista do Patrimônio*, Brasília, n. 28, 1999.

UNESCO. *Proclamation of masterpieces of the oral and intangible heritage of humanity: implementation guide*. Paris: UNESCO, 2000.

\_\_\_\_\_. *Synoptic report of comments on the draft convention of the protection of the underwater cultural heritage*. Paris, avr. 2000.

UNESCO. Man and the Biosphere Programme. *Illustrated synthetic report on biosphere reserves: special places for people and nature*. Paris: MAB, Sec. 1, p. 5, out. 2000.

VALDERAMA, F. *Histoire de l'UNESCO*. Paris: Éditions UNESCO, 1995.

WATSON, P. *Sotheby's: inside story*. New York: Random House, 1997.

WEFFORT, F. Prefácio. *Revista do Patrimônio – 60 anos do Sphan*, Brasília, n. 26, 1997.

WILLIAM, S. Marx is the name, treasure is the game. *Sources*, UNESCO, fev. 1997.

\_\_\_\_\_. Stop the destruction. *Sources*, UNESCO, maio 2000.



## NOTA SOBRE O AUTOR

Diplomata desde 1980, serviu em Nova York, Tel Aviv e Pequim. Atualmente está lotado na Delegação do Brasil junto à UNESCO, onde acompanha assuntos ligados à proteção do patrimônio. É professor da Faculdade de Comunicação da Unb desde 1982.