

# PROTEÇÃO DAS FLORESTAS ENQUANTO PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE E AS MUDANÇAS NO CLIMA: PRIMEIRAS IMPRESSÕES

## *First Impressions on the Forest's Protection as World Heritage on the edge of Climate Change and the Rights of indigenous people*

*Pedro Curvello Saavedra Avzaradel<sup>1</sup>*

### RESUMO

O presente trabalho se propõe realizar uma primeira análise da proteção das florestas pelo Direito Internacional enquanto patrimônio cultural natural da humanidade, avaliando a importância de tal proteção no contexto atual, caracterizado por uma preocupação notória com a questão climática. Para tanto, analisara as normas mais relevantes constantes da Convenção da UNESCO de 1972, bem como instituições e desdobramentos existentes na comunidade internacional, estudos e relatórios produzidos sobre esta possível proteção das florestas. Ao final, trataremos algumas questões merecedoras de maiores e futuras reflexões.

**Palavras-chave:** Patrimônio da humanidade; Florestas; Mudanças Climáticas

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pos-Doutor em Direito Ambiental pela Univesidade Paris I Pantheon Sorbonne, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/BRASIL). E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br

## ABSTRACT

The present work proposes a first analysis of the forest protection by International Law as natural and cultural heritage along with the importance that such protection has in the current context, characterized by a well-known concern with the climate issue. To do so, there will be analyzed the most relevant rules of the 1972 UNESCO Convention, as well as other important treaties, institutions and existent unfolding in international community, studies and reports produced about this possible path to protect forests. At the end, some questions that deserve larger and future reflections will be raised, including the vital role of indigenous peoples.

**Keywords:** Forest protection, world heritage, climate change, indigenous peoples

## INTRODUÇÃO

Não havendo, até hoje, uma convenção quadro específica sobre as florestas, podemos dizer que sua proteção no plano internacional decorre de tratados dispersos, que abordam aspectos particulares, por vezes de forma direta – caso dos acordos sobre o comércio de madeiras tropicais – e por vezes indiretamente – caso dos tratados sobre clima e biodiversidade.

Nesses últimos casos, a floresta não é protegida por seu próprio valor, mas em razão das contribuições para a conservação da biodiversidade ou para mitigação das mudanças climáticas. Recentemente, foram mencionadas de forma destacada no Acordo de Paris sobre as mudanças no clima (2015).

Segundo BEURIER e KISS (2004, p. 145), os tratados internacionais ambientais partem da premissa de que é preciso proteger bens e recursos para o bem estar da humanidade (incluídas as gerações futuras); ou seja, partem de um interesse comum a todos. Portanto, enquadram-se naquilo que podemos chamar de “tratados lei”, diferentes daqueles cujo fundamento esta na reciprocidade e na existência de interesses específicos (e não necessariamente idênticos) das partes envolvidas.

Após o fracasso do processo de elaboração de uma convenção vinculante sobre o assunto, no início da década de 1990, vários documentos foram assinados e uma serie de novas instituições foi criada para tratar do assunto.

Se, por um lado, as chamadas Convenções da Rio 92 (sobre biodiversidade, clima e combate à desertificação) tendem a possibilitar um diálogo entre as instituições responsáveis, pouca atenção tem sido dada nessa perspectiva ao papel das florestas enquanto bem cultural e/ou natural da humanidade. E, neste ponto, cabe ressaltar as iniciativas de no âmbito da UNESCO.

## 1. AS FLORESTAS ENQUANTO PATRIMÔNIO DA HUMANIDADE

Primeira de uma série de tratados sobre tutela da cultura adotada pelo Conselho Educacional, Científico e Cultural das Nações Unidas (UNESCO), a Convenção Quadro sobre Proteção do Patrimônio Cultural e Natural Mundial foi adotada no final do ano de 1972. Parte-se da premissa de que certos bens se revestem de características que os fazem importantes para humanidade e cuja perda importa no empobrecimento de todos os povos. Esses bens estariam a sofrer graves ameaças. E a complexidade de sua proteção faz com que, em muitos casos, apenas a ação nacional não seja suficiente (ONU, 1972, preâmbulo).

Conforme o preâmbulo da Convenção (ONU, 1972), esta busca proteger bens culturais e naturais de valor excepcional universal, cujo interesse na proteção é de toda a humanidade, considerando que as ações necessárias são amplas e complexas diante da escassez de recursos de muitos Estados. Conceitua-se no artigo segundo o patrimônio natural como sendo:

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico,
- os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural (ONU, 1972).

Como lembra KISS, (1984, p. 282), outros tratados já denominaram certos macrobens como patrimônio comum da humanidade. Essa definição estaria fundada em 3 princípios: a proibição da apropriação

nacional, o uso “livre” pelos Estados – segundo as normas jurídicas estabelecidas – e a observância dos interesses das gerações futuras.

Conforme BEURIER e KISS (2004, p.149), as principais características do patrimônio comum da humanidade podem ser resumidas em 3 : “uso exclusivo para fins pacíficos, utilização racional dentro de um espírito de conservação; boa gestão e transmissão às gerações futuras” (tradução livre).

Os avanços no conceito de patrimônio comum, segundo KISS, aproximam este conceito da ideia de “trust”. Oriunda do direito norte americano, tal ideia significa que existe um patrimônio que deve ser gerido em favor das gerações futuras. Traduz, em síntese, a gestão nacional soberana pelos Estados com vistas ao interesse da humanidade (1984, p. 282).

Isto significa que o Estado em cujo território estão localizados bens reconhecidos como de interesse da humanidade (através do tratado ao qual aderiu voluntariamente) pode aferir os benefícios de sua utilização. Contudo, não os pode utilizar contra o aludido interesse (BEURIER e KISS, 2004, p.149).

Em síntese, os bens que integram o patrimônio comum da humanidade, pouco importa se objeto de domínio público ou privado, estarão sujeitos à soberania estatal. Contudo, deverão ser geridos com vistas às necessidades da humanidade, não se admitindo práticas ou condutas, mesmo que do próprio Estado, em sentido oposto (UNESCO Brasil, IPHAN, 2016, p. 8).

Esse raciocínio aplica-se, igualmente, no caso das florestas reconhecidas como patrimônio da humanidade, devendo ser geridas de forma sustentável tendo-se em conta as gerações futuras. Nas palavras de KISS (1984, p. 282): “autrement dit, ils devraient s’engager à n’exploiter ces forêts que dans la mesure où le renouvellement des différentes essences est assurée pour un avenir illimité”.

No texto da Convenção, os Estados reconhecem, sem prejuízo da soberania sobre os bens em questão, qualificados como patrimônio universal, o dever de cooperação da comunidade internacional em sua preservação, bem como as obrigações de proteção e de não adoção de medidas capazes de prejudicar, direta ou indiretamente, tal patrimônio (ONU, 1972, art. 6º). Conforme documento sobre essa temática,

Surge com a Convenção em questão o Comitê do Patrimônio Mundial, criado junto à UNESCO. De natureza intergovernamental, este comitê possui Estados representados por mandatos e também a presença de Organizações Não Governamentais que atuam como con-

sultores, podendo-se citar como exemplo deste ultimo caso a União Internacional para Conservação da Natureza e de seus Recursos (ONU, 1972, art. 8). Ao mesmo tempo, a Convenção determina que os Estados signatários criem políticas nacionais e estruturas administrativas para proteger os bens reconhecidos em seu território (Idem, *Ibidem*, art. 5).

Prevê a Convenção em cotejo mecanismos de assistência pela comunidade internacional nos casos de países que possuam bens integrantes da lista do patrimônio mundial, mas não disponham de recursos suficientes para protegê-los. Estabelece o artigo 13 a possibilidade de auxilio com recursos do Fundo por ela criado, mediante pedido do Estado em cujo território esteja determinado bem inscrito na lista do patrimônio mundial ou que o venha a ser com o pedido formulado (caso em que o Estado busca, ao mesmo tempo, a declaração de tal bem como patrimônio da humanidade e o auxilio financeiro). Esses pedidos de auxilio podem ter por objeto “a proteção, a conservação, a valorização ou a revitalização dos bens” e são analisados pelo Comitê do Patrimônio Mundial. No caso de subvenções, estas devem representar apenas uma parte dos custos, salvo razões e casos excepcionais previstos nos artigos 21 e 25 (ONU, 1972).

Porém, conforme o artigo 22, as modalidades de auxilio não se resumem às subvenções financeiras, incluindo também o auxilio técnico, os treinamentos para formação de capacidade interna, a realização de estudos e o empréstimo de equipamentos não existentes no pais solicitante ou, ainda, os empréstimos em condições especiais (ONU, 1972).

Como vimos, as florestas podem ser protegidas pela Convenção de 1972. Nas palavras de CHATENET (2010, p. 22), podem ser entendidas como “patrimônio nacional de interesse ecológico comum ou mundial”. No seio UNESCO, criou-se em 2001 (na 25ª reunião das partes da Convenção) o Programa de Florestas Classificadas como patrimônio mundial.

Avec des superficies allant de 18 hectares (vallée de Mai, Seychelles), à 8,8 million d’hectares (lac Baïkal, Fédération de Russie), les sites forestiers du patrimoine mondial couvrent une surface de plus de 75 millions d’hectares (1,5 fois la taille de la France) et représentent plus de 13% des forêts protégées du monde (catégories I – IV de l’UICN)<sup>2</sup>.

---

2 Informações disponíveis em <http://whc.unesco.org/fr/forets>. Acesso em 23 abr. 2017.

Pode-se perceber que a proteção das florestas enquanto bem da humanidade pela UNESCO apresenta resultados consideráveis e que não podem ser menosprezados, sobretudo no atual contexto de urgência climática, por serem as florestas notórios estoques naturais de carbono – embora, como veremos, não somente isso.

## **2. PROTEÇÃO CULTURAL DAS FLORESTAS NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMATICAS**

Ao nos depararmos com a proteção das florestas enquanto bens culturais ou enquanto patrimônio natural da humanidade (com base na Convenção da UNESCO de 1972) e as possíveis relações com a questão climática, podemos apontar três questões que merecem serem desenvolvidas.

Primeiramente, diversos bens culturais e florestas reconhecidas como parte do patrimônio da humanidade estão sujeitos a riscos decorrentes das alterações no clima. Por exemplo, a intensificação de extremos climáticos tais como secas e chuvas acima da média, o derretimento de massas de gelo nos polos do planeta e o aumento do nível dos oceanos estão entre os vários processos associados a tais mudanças com potencial altamente destrutivo (AVZARADEL, 2008).

Tais processos podem ameaçar florestas, bem como outros bens e lugares protegidos com base na Convenção sobre Patrimônio Cultural e Natural Mundial. Neste sentido, a própria UNESCO, através do Comitê da Convenção, criou em 2005 um grupo de trabalho para avaliar tais riscos. O grupo se reuniu em 2006 e publicou estudo no ano seguinte cujas conclusões reproduzimos parcialmente abaixo:

The very significant challenges which climate change poses to World Heritage sites can not be effectively dealt with by any one organization. It calls for a collective response and the World Heritage Convention, which promotes international cooperation for heritage conservation, can be an effective mechanism for mobilizing such support from relevant organizations, conventions and processes (ONU, 2007, p. 44).

Dentre os estudos mais recentes, podemos destacar a publicação *World Heritage* n. 77 de 2015, segundo a qual a Convenção evoluiu de forma a poder contribuir no monitoramento de tais mudanças, sugerindo ações de mitigação e adaptação, considerano também aspectos humanos (ONU, 2015, p. 1).

Num segundo momento, também é possível perceber que a proteção conferida no âmbito da Convenção Quadro sobre Patrimônio Natural e Cultural às florestas possui repercussões positivas sobre a tutela do clima. A manutenção desses estoques naturais de carbono, facilitada através das ações de cooperação e auxílio existentes por meio da aludida convenção, merece maiores atenção e estudos.

Por derradeiro, num terceiro momento, cabe refletir sobre a articulação entre as várias Convenções existentes no seio das Nações Unidas para a proteção das florestas. Podemos observar uma tendência na articulação entre as chamadas Convenções sobre clima, biodiversidade e combate e desertificação na leitura de relatórios, decisões e documentos produzidos no âmbito desses tratados.

Ilustrativo nesse sentido é o Programa de Ação sobre Biodiversidade Florestal adotado no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Biodiversidade (ONU, 2002), buscando integrar a biodiversidade no planejamento das políticas florestais. Para a Organização Não Governamental *Global Forest Coalition* (GFC), ao avaliar as medidas adotadas pelas partes, as histórias de sucesso teriam ocorrido nos territórios de povos originários (Lovera, 2008, p. 5-10).

Nessa linha, uma preocupação neste último aspecto consiste em que o Acordo de Paris, celebrado no final de 2015, no âmbito da Convenção sobre Mudanças Climáticas não seja implementado isoladamente.

Por exemplo, não nos parece interessante que o aumento da superfície com cobertura florestal e dos respectivos estoques de carbono se faça sem considerar a proteção da biodiversidade – gerando os chamados “desertos verdes” – ou com prejuízo das culturas e populações tradicionais ou originárias ainda existentes – com o descolamento forçado dessas populações ou a inviabilização de seu modo de vida em seus territórios. Parece-nos que tal preocupação tenha sido consignada no preâmbulo do Acordo:

Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity (...)

Noting the importance of ensuring the integrity of all ecosystems, including oceans, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth, and noting the importance for some of the concept of “climate justice”, when taking action to address climate change (ONU, 2015b).

Ao fazer menção aos demais direitos humanos e às culturas que reconhecem a biodiversidade como mãe terra, o Acordo de Paris deixa cristalina a importância de uma abordagem que garanta a integridade desses direitos e culturas. Acreditamos que o desrespeito dessas diretrizes, por diversos fundamentos além deste, possibilita que o Estado possa ser acionado perante cortes internacionais.

No caso das Américas Latina e Central, já existe uma rica jurisprudência na Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa aos povos indígenas. A partir de um universalismo jurídico e de uma abordagem multicultural, a citada corte já reconheceu, por exemplo, que a consulta prévia das populações indígenas no caso de empreendimentos em que possam ser afetadas consiste num princípio geral do direito, que o reconhecimento das terras desses povos deve ocorrer em prazo razoável e que o Estado deve responder quando não age para evitar as lesões sofridas pelos povos indígenas praticadas por particulares (RIVAS e SILVA, 2014).

Neste contexto específico, a proteção ambiental é reforçada pela necessidade de garantia das condições ambientais propícias à reprodução cultural dos povos tradicionais, o que inclui o acesso aos recursos naturais existentes no território que ocupam tradicionalmente e dos quais necessitam (OEA, 2010, p. 82-83)

Portanto, igualmente, a tutela do sistema climático não pode ignorar os possíveis impactos das ações de mitigação e adaptação sobre os vários bens culturais e naturais protegidos pela Convenção de 1972.

Isso inclui ter em conta e zelo os povos originários e tradicionais que, ao mesmo tempo, dependem da floresta e contribuem de forma decisiva, como vimos, para a conservação desses ecossistemas. Esse desafio exige uma estreita cooperação entre as várias estruturas criadas nas Nações Unidas, incluindo-se, dentre elas, a UNESCO.

## **CONCLUSÕES**

Como vimos, a Convenção sobre Proteção do Patrimônio Cultural de 1972 tem sido utilizada, sobretudo depois de 2001, como um

importante instrumento na proteção de florestas cujo valor tenha sido reconhecido como universal e de interesse da humanidade.

Tendo em vista os imperativos trazidos pelas mudanças no clima, parece-nos muito importante considerar essa convenção em pelo menos três aspectos: os riscos das alterações no clima sobre os bens protegidos enquanto patrimônio cultural e/ou natural da humanidade; as contribuições da proteção das florestas pela Convenção de 1972 no enfrentamento dos desafios climáticos; a consideração do patrimônio natural e cultural da humanidade nos programas de ação decorrentes do Acordo de Paris e de outros tratados ambientais.

## REFERÊNCIAS

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Mudanças Climáticas: risco e reflexividade. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2008.

BEURRIER, Jean Pierre; KISS, Alexandre. Droit International de L'Environnement. Paris: Editions A. Pedone, 2004.

CHATENET, Antoine. Forêts et droit international: les aspects juridiques de La protection internationale des forêts. Lyon: Université Jean Moulin 3, 2010.

KISS, Alexandre. La forêt et le patrimoine commun de l'humanité. In PRIEUR, Michel (Dir.): Forêts et environnement en droit comparé international. Paris: Presses universitaires de France, 1984.

LOVERA, Miguel.(ed.), Forest and the Biodiversity Convention: Independent Monitoring of the Implementation of the Expanded Programme of Work. Miguel Lovera (editor), Global Forest Coalition, Amsterdam, 2008.

Organizacion de los Estados Americanos. Comision Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Washington D.C, 2010.

Nações Unidas (ONU). Convenção para a proteção do patrimônio cultural e natural mundial. Paris: 1972. Disponível em <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf> . Aceso em 14 abr. 2017.

\_\_\_\_. Decision 22. Sixth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity The Hague (Holanda):

2002. Disponível em <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-06>  
Acesso em 23 mai. 2017.

\_\_\_\_. UNESCO. World Heritage Reports. Climate Change and World Heritage. n. 22. Paris: 2015a. Disponível em <http://whc.unesco.org/en/activities/474>. Acesso em 23 abr. 2017

\_\_\_\_. UNESCO. World Heritage, n. 77. Paris: 2015a. Disponível em <http://whc.unesco.org/en/review/77>. Acesso em 23 abr. 2017

\_\_\_\_. Acordo de Paris. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Paris: 2015b. Acesso em 20 mar. 2017.

\_\_\_\_. UNESCO. Gestão do Patrimônio Mundial natural. - Brasília: UNESCO Brasil, IPHAN, 2016.

\_\_\_\_. UNESCO. Programme Forêt du Patrimoine mondial. Disponível em <http://whc.unesco.org/fr/forets> . Acesso em 23 abr. 2017.

RIVAS, Juana M. I.; SILVA, Rosmerlin E.. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em termos de povos indígenas e tribais. In: BELTRÃO, Jane Felipe et al. (Coords). Direitos Humanos dos Grupos Vulneráveis. Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014, p. 291-326.