

IGOR TOSTES FIOREZZI

A LUTA PELO CLIMA NO COMITÊ DO PATRIMÔNIO MUNDIAL

UM ESTUDO DE CASO





IGOR TOSTES FIOREZZI

**A LUTA PELO CLIMA NO
COMITÊ DO PATRIMÔNIO
MUNDIAL**

UM ESTUDO DE CASO



Faculdade de Direito

Universidade de São Paulo

Portal de Livros Abertos da USP

2025



Este trabalho é de acesso aberto. A reprodução parcial ou total deste trabalho é permitida, desde que a fonte e o autor sejam citados e a licença Creative Commons seja respeitada.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor: Professor Titular Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-Reitora: Professora Titular Maria Arminda do Nascimento Arruda

FACULDADE DE DIREITO

Diretor: Professor Titular Celso Fernandes Campilongo

Vice-Diretora: Professora Titular Ana Elisa Liberatore Silva Bechara

CONSELHO EDITORIAL – LIVROS ABERTOS DA FACULDADE DE DIREITO

- Ana Elisa Liberatore Silva Bechara, Professora Titular do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia e Vice-Diretora da Faculdade de Direito
- Gustavo Ferraz de Campos Monaco, Professor Titular do Departamento de Direito Internacional e Comparado e Presidente da Comissão de Pós-Graduação
- José Marcelo Martins Proença, Professor Doutor do Departamento de Direito Comercial e Vice-Presidente da Comissão de Pesquisa e Inovação
- Juliana Krueger Pela, Professora Doutora do Departamento de Direito Comercial e Vice-Presidente da Comissão de Pós-Graduação
- Lucas Fucci Amato, Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito e Secretário Executivo da Coleção
- Sheila Christina Neder Cerezetti, Professora Doutora do Departamento de Direito Comercial e Presidente da Comissão de Pesquisa e Inovação

O conselho editorial pode convidar pareceristas especializados para a avaliação das obras submetidas, conforme suas áreas e temáticas especializadas

CRÉDITOS DA OBRA

Imagem da capa: Wirestock, Freepik

Design da capa: Matheus Moser

Revisão: Nathalia da Silva Teixeira



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Fiorezzi, Igor Tostes

A luta pelo clima no Comitê do Patrimônio Mundial
[recurso eletrônico] : um estudo de caso / Igor Tostes
Fiorezzi. -- São Paulo : Faculdade de Direito, 2025.

122 p.

ISBN 978-85-53062-13-3

DOI: 10.11606/9788553062133

Inclui referências bibliográficas

1. Mudança climática -- Aspectos legais. 2. Risco
ambiental. 3. Ação judicial. 4. Litígio. I. Comitê do
Patrimônio Mundial. II. Wood Buffalo National Park. III.
Título. IV. Título: Um estudo de caso.

CDU - 349.6:551.583

Bibliotecário Sérgio Carlos Novaes CRB 8 - 6380

DOI: 10.11606/9788553062133



*À minha mãe, Ligia, e ao meu pai,
Clovis, em agradecimento a todos os
esforços que consagraram à minha
educação.*



Agradecimentos

Este trabalho reflete, em certa medida, o meu interesse pela área de Direito Ambiental e Mudanças Climáticas, cultivado ao longo dos anos de estudo na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

Como não poderia ser diferente, inicio meus agradecimentos à minha orientadora, a Professora Ana Maria Nusdeo, cuja inspiração durante as aulas de Direito Ambiental foi fundamental para despertar o meu interesse por esse campo. Ela também me acolheu em alguns de seus diversos projetos de pesquisa, possibilitando que eu ampliasse minha compreensão sobre o assunto e me engajasse nas suas atividades de pesquisa. Devo também um grande agradecimento aos amigos e colegas da Oficina de Direito Ambiental, da qual eu participei ao longo de quatro anos, e onde pude desenvolver importantes reflexões sobre o assunto deste trabalho.

Registro também minha gratidão ao Instituto O Direito por um Planeta Verde, que me proporcionou a oportunidade de apresentar as conclusões preliminares deste trabalho e de ser agraciado com o Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva na categoria Graduação. Sou grato pelos valiosos comentários de professores, especialistas e colegas com os quais pude interagir e debater durante congressos e eventos promovidos pelo IDPV. Essas experiências foram fundamentais para a realização deste trabalho.

No mesmo sentido, reconheço a contribuição do Professor Humberto Campos Filpi, pelos comentários pertinentes e pela leitura cuidadosa que realizou deste trabalho.

Minha gratidão também se estende aos colegas da turma de *Introduction aux Méthodes Qualitatives* do Collège Universitaire da Sciences Po - Paris e a nossa professora, Selma Bendjaballah, que, mesmo em um momento de pandemia mundial e de participação à distância, promoveram trocas enriquecedoras e comentários valiosos ao meu projeto de pesquisa.

Evidentemente, não poderia deixar de agradecer muito à Mikisew Cree First Nation, especialmente a Melody Lepine, que gentilmente me concedeu uma valiosa entrevista, compartilhando suas visões e questões sobre o meu estudo de caso. Sua participação foi fundamental para que eu pudesse realizar deste trabalho.

Como se trata de um trabalho elaborado na Faculdade de Direito, eu não poderia deixar de mencionar a amizade dos professores e colegas que acompanharam minha trajetória ao longo desses anos. Não é possível mencionar todos, mas deixo um agradecimento especial aos colegas das seções de Arquivo, e Museu, da Biblioteca e do GEBRICS/USP.

Sou grato aos meus amigos, os de cá, de São Paulo, e os de lá, de Jaboticabal, sem os quais não teria conseguido concluir esta jornada. Agradeço especialmente à minha família — Ligia, Clovis e Matheus — pela confiança e por sempre acreditarem em mim.



Por último, deixo um agradecimento à Universidade de São Paulo e à Faculdade de Direito do Largo de São Francisco pela excelência da formação que obtive e pela oportunidade de publicar este trabalho. Esta é uma mais uma singela tentativa de romper as barreiras acadêmicas e tornar o conhecimento universitário mais acessível e democrático, capaz de construir um mundo mais justo, solidário e ambientalmente responsável.



Prefácio

Ana Maria de Oliveira Nusdeo

Professora Titular de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da USP

Com muita alegria recebi o convite para prefaciar a obra “A luta pelo clima no Comitê do Patrimônio Mundial: um estudo de caso” de Igor Tostes Fiorezzi, resultado de um bem sucedido trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, da USP que tive a satisfação de orientar. A qualidade do resultado permitiu a sua publicação, que ora se apresenta ao leitor e o guiará na discussão de temas de grande atualidade.

Os problemas ambientais podem ser apresentados como problemas globais; regionais ou locais. Os primeiros demandam, para sua solução, a cooperação entre os Estados nacionais. Seu exemplo mais candente nos dias de hoje é o das mudanças climáticas. E daí o mundo contemporâneo voltar seus olhos a cada Conferência do Clima e da atuação dos países no regime internacional que foi criado para tal cooperação. Os problemas ambientais locais, por sua vez, circunscrevem-se a certos espaços delimitados e se poderia pensar nos exemplos da poluição sonora e da poluição visual e até na falta ou deficiente coleta de lixo nas cidades.

A lógica classificatória acima, porém, pode ser facilmente problematizada. Não tanto por falhas lógicas de sua concepção, quanto pela quantidade de matizes que os efeitos e interrelações entre as dimensões global, regional e local acarreta. Daí que as mudanças climáticas – embora entendidas como problema global – geram efeitos diferentes e específicos nas diferentes localidades. É nelas que se vivencia o flagelo dos desastres de rápida ou lenta ocorrência; e nelas que a capacidade de resiliência se faz necessária e pode ser construída.

O processo de globalização, por sua vez, altera significativamente as relações entre o global e o local. As suas múltiplas dimensões: econômica; política; social; cultural e ambiental enovelam-se em ações e impactos diversos e dispersos no espaço. Nesse sentido, Henri Acselrad¹, chama a atenção para a capacidade do capital se “deslocalizar”, vale dizer, buscar instalar atividades em locais diferentes, o que altera a “paisagem do risco”, porque atividades são instaladas por grandes empresas em localidades que pouco ou nada tem relação com elas. Poder-se-ia pensar nas atividades mineradoras e agroexportadoras que causam grandes gravames ambientais na localidade para alimentar a produção em outros centros.

Olhando a questão por outro ângulo, autores influentes apontam a necessidade e conveniência de engajar a comunidade local não só na discussão e busca de soluções de problemas locais, como também dos problemas globais que podem ser respondidos por ações locais. Daí surge a discussão sobre a sua abordagem policêntrica que, em linhas gerais discorda do entendimento de que

¹ ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. Desenvolvimento e Meio Ambiente, [s. l.], v. 5, 2002.

problemas globais demandam ações exclusivamente globais e propõe a ação nos níveis local, regional e global para sua solução – ou redução de seus efeitos negativos.

O autor do presente trabalho, Igor Tostes Fiorezzi, movimenta-se dentro desse quadro teórico. Adota desde logo a dimensão policêntrica e do papel dos atores envolvidos nesses diferentes níveis, bem como a abordagem de Direito e Geografia, justificada em razão da importância do espaço e do lugar nas disputas jurídicas. Seu objeto, a partir daí, é formulado na pergunta de pesquisa: "como o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula com o fenômeno da litigância climática?"

A litigância climática é um fenômeno novo, mas em intenso desenvolvimento, que conforme o autor ensina no trabalho, tem a ver com o uso de ações judiciais ou administrativas envolvendo aspectos das mudanças climáticas e das respostas a elas, tais como a adoção de medidas de mitigação e adaptação; a reparação de danos sofridos ou a gestão de riscos climáticos. As ações no âmbito da litigância climática, frequentemente, caracterizam-se também por serem litígios estratégicos, vale dizer, aqueles que buscam produzir efeitos e resultados mais amplos do que o escopo da ação judicial ou administrativa quanto à disciplina ou decisão quanto à questão levada às cortes.

A partir da competente construção deste quadro conceitual, o trabalho realiza um estudo de caso, com foco no caso do Parque Nacional Wood Buffalo, no Canadá, analisando o caso a partir de dois elementos: atores (suas conexões e relações de poder) e reivindicações (os fatos alegados, o direito material invocado e as oportunidades processuais).

O estudo detalha os atores envolvidos, (Mikisew Cree First Nation e outras comunidades indígenas) e os réus (governos e empresas) e explora as reivindicações, como as ameaças ao valor universal excepcional do sítio e a necessidade de proteção. Os autores do caso argumentam que o sítio sofre ameaças de hidrelétricas e exploração de areias betuminosas, entre outras questões, o que mostra a relação entre as dimensões locais e globais do litígio em questão.

A análise do caso procurou identificar efeitos estratégicos, tais como mudanças nas leis, regulamentos e planos de manejo, sobretudo a partir do papel das avaliações de impacto ambiental e a inclusão do conhecimento tradicional indígena nos processos de tomada de decisão. A análise do autor é bastante realista e foge de diagnósticos simplificadores quanto às relações entre o litígio e resultados positivos à proteção ambiental. Registrado esse cuidado, o trabalho traz a análise de uma alteração legislativa, na qual os fatores a serem observados na elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental foram expandidos, com maior ênfase, assim, ao interesse ambiental. Com efeito, a nova legislação acrescentou novos critérios para a especificação de quais projetos e seus possíveis impactos precisam ser justificados. Essa avaliação, com base no interesse público, passou a incluir: questões sociais, culturais, econômicas, de saúde; direito de povos indígenas; sustentabilidade do projeto; e, ainda, sua capacidade de contribuir para que o Canadá atinja suas obrigações climáticas internacionais.



A leitura da presente obra nos permite transitar entre os problemas locais apresentados no caso do Parque Nacional Wood Buffalo, seus atores e reivindicações e possíveis resultados e os conceitos teóricos de circulação internacional mobilizados pelo autor: litigância e governança climática, e contribuindo assim ao debate desses temas centrais do tempo atual.



“Ayapaskaw, in our Cree language, means a place where all the creeks and waterways join and wind together with grasses and green things to form a living delta”

Mikisew Cree



Resumo

O presente trabalho tem como objetivo compreender o processo de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial e de que forma ele se articula com o fenômeno da litigância climática. Para tanto, são investigados alguns modelos teóricos de compreensão e estudo que enfatizam a dimensão policêntrica e o papel dos atores envolvidos no processo nos níveis local, regional, nacional e supranacional. A metodologia escolhida para o trabalho foi a de estudo de caso, e o objeto adotado foi o caso Wood Buffalo National Park. Os elementos de análise do caso foram selecionados com base na abordagem teórica de Direito e Geografia. Eles se dividem em dois grupos: o grupo dos atores, do qual fazem parte os autores, os réus e o órgão responsável pela decisão, e das reivindicações, que contém os fatos, o direito material e os desdobramentos processuais. A hipótese de pesquisa era de que haveria um potencial estratégico nesse processo de litigância, manifestado por meio de mudanças legislativas, políticas e sociais. Ao final do estudo, a hipótese se confirmou, através de modificações na legislação e nas estruturas de governança. Em conclusão, identificou-se que o caso comprova a relação entre a litigância no Comitê do Patrimônio Mundial e a litigância climática.

Palavras-chave: Mudança climática; Risco ambiental; Ação judicial; Litígio



Lista de siglas

ACFN	Athabasca Chipewyan First Nation
AHP	HP Development Corporation
BC Hydro	BC Hydro and Power Authority
IAAC	Impact Assessment Agency of Canada, sigla em inglês
ICCROM	Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens, sigla em inglês
ICOMOS	Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, sigla em inglês
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, sigla em inglês
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza, sigla em inglês
MCFN	Mikisew Cree First Nation
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
OUV	Valor Universal Excepcional, sigla em inglês
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RMM	Missão de Monitoramento, sigla em inglês
SEA	Strategic Environmental Assessment, sigla em inglês
SOC	Relatório do Estado de Conservação, sigla em inglês
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T8TA	Treaty 8 Tribal Association, sigla em inglês



Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, sigla em inglês

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

VC Componentes de Valor, sigla em inglês

WHC Nas referências, Centro do Patrimônio Mundial, sigla em inglês

WHC No texto, Comitê do Patrimônio Mundial, sigla em inglês



SUMÁRIO

Agradecimentos	5
Resumo	11
Lista de siglas	12
Sumário.....	14
1. Apresentação	16
2. Introdução e objetivos	18
2.1. Considerações sobre o fenômeno de litigância climática	20
3. Problematização	23
3.1 O conceito atual de governança.....	23
3.2 A governança climática	23
3.3 Abordagem policêntrica para a governança climática	24
3.4 Modelos descritivos para a litigância climática	26
3.4.1 Modelo Westfaliano-rígido	26
3.4.2 Modelo Westfaliano-modificado	27
3.4.3 Modelo pluralista	28
3.4.4 Modelos críticos.....	28
3.5 Abordagem de Direito e Geografia	29
3.6 Proposta para o estudo da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial	31
4. Metodologia.....	35
4.1 Elementos do estudo de caso único	36
4.2 Delineamento dos elementos úteis ao estudo de caso.....	36
4.2.1 Geografia dos atores	36
4.2.2 Geografia das reivindicações	37
4.3 Princípios metodológicos adotados.....	38
4.3.1 Princípios para coleta de dados	38
4.3.2 Princípios para análise de dados	39
4.4 Metodologia de coleta de dados.....	39
4.5 Metodologia de análise dos dados	40
4.6 Protocolo de Estudo de Caso e Banco de Dados	40



5. O estudo de caso	42
5.1. Apresentação do caso	42
5.2 Atores	46
5.2.1 Autores	46
5.2.2 Réus.....	56
5.2.3 Órgão responsável pela decisão	59
5.3 Reivindicações	66
5.3.1 Fatos	66
5.3.2 Direito material.....	68
5.3.3 Processo	70
6. Análise do potencial estratégico	79
6.1. Modificações nas estruturas de governança	79
6.1.1 Site C Clean Energy Project.....	79
6.1.2 Amisk Hydroelectric Project	86
6.1.3 Frontier Oil Sands Mine Project.....	88
6.2 Modificações legislativas e regulatórias.....	90
7. Conclusão	94
7.1 Classificações para o litígio.....	94
7.2 Implicações espaciais	95
7.3 Efeitos estratégicos.....	100
7.3.1 Modificações legislativas e regulatórias	100
7.3.2 Modificações nos mecanismos de governança	101
7.4 Articulação da litigância climática.....	103
8. Referências bibliográficas	104
8.1 Artigos, livros e periódicos	104
8.2 Sites e páginas da internet	106
9. Apêndice.....	107
9.1 Protocolo de Estudo de Caso.....	107
9.2 Banco de dados	117

1. Apresentação

Este trabalho trata da intersecção entre Direito e mudanças climáticas. Neste primeiro capítulo, de apresentação, serão trazidas, de modo conciso, as recentes conclusões quanto à influência antrópica na mudança do clima. Em seguida, o capítulo 2 versa da introdução do trabalho, sua pergunta de pesquisa e seus objetivos.

O capítulo 3 contém a problematização do tema central do trabalho e está dividido em seis subcapítulos, que tratam do tema da governança e dos modelos e abordagens para compreensão do fenômeno investigado. O capítulo 4, segmentado em seis subcapítulos, é de caráter metodológico e detalha o tipo de metodologia escolhido, os princípios para sua realização e as precauções que foram adotadas para garantir a confiabilidade dos resultados da pesquisa.

Após isso, o capítulo 5, dividido em três subcapítulos, apresenta o caso escolhido para a realização e faz uma análise detalhada de seus elementos. Esses dividem-se em dois grupos principais: atores e reivindicações. No capítulo de número 6, composto de dois subcapítulos, será feita uma análise acerca da confirmação da hipótese de pesquisa levantada. Essa hipótese está associada aos potenciais estratégicos trazidos pelo litígio sob investigação.

A seguir, no capítulo 7, são apresentadas as conclusões, separadas em quatro subcapítulos. Por fim, os capítulos 8 e 9, cada uma com dois subcapítulos apresentam-nos, respectivamente, as referências bibliográficas e os apêndices do trabalho. Feita essa breve exposição, trataremos, então, de apresentar alguns fatos e conclusões recentes quanto às mudanças climáticas e seus efeitos no meio ambiente terrestre.

A primeira parte do sexto relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, em inglês), nomeada WG1 AR6, divulgada em agosto de 2021, é o mais recente alerta sobre a severidade das mudanças climáticas globais e de seus impactos negativos ao meio ambiente terrestre.

O IPCC é coordenado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Ele tem por objetivo fazer um balanço da produção científica sobre mudanças climáticas e auxiliar na tomada de decisões. Para tanto, o painel elabora um *Sumário para Tomadores de Decisão*, cujos elementos fornecem bases científicas para condução de ações e desenvolvimento de políticas na área ambiental (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2021, p. 4).

O painel é formado por muitos especialistas de diferentes áreas. Essa primeira parte do relatório, que levou três anos para ser elaborada, contou com a colaboração de mais de 700 autores, oriundos de mais de 60 países. Eles analisaram em torno de 14 mil estudos científicos sobre o tema.

O material dá ênfase à influência humana no aumento da temperatura da atmosfera, dos oceanos e da superfície terrestre. Mostra também que o acréscimo na concentração dos gases de efeito estufa, desde meados do século XVIII, foi, em grande medida, causado pela atividade humana, e não tem precedentes desde os



últimos 2 mil anos de história da Terra. Entre os resultados, o relatório indica que as regiões frias foram as que mais registraram aumento de temperatura em relação aos níveis pré-industriais, chegando a uma majoração de quase 3 °C. Além disso, também foi verificado que as mudanças climáticas já são experimentadas em diversas partes do planeta e que elas tendem a se intensificar mediante o incremento da temperatura, o que é esperado para os próximos anos (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2021, p. 6-11).

O prazo estipulado para se chegar a um aumento de 1,5 °C, em relação à temperatura registrada entre os anos de 1850 e 1900, foi reduzido em dez anos e está previsto para o início da próxima década. Todos os cinco possíveis cenários projetados pelo relatório, dos mais otimistas aos mais alarmantes, preveem que haverá considerável aumento da temperatura ainda na década de 2030 (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2021, p. 4-11).

O acréscimo da temperatura do planeta aparece associada ao derretimento de geleiras, à elevação do nível do mar, à acidificação dos oceanos e à intensificação na frequência e na intensidade de eventos climáticos extremos, tais como secas ou chuvas intensas. Esses eventos, por sua vez, são, em grande medida, responsáveis por situações climáticas adversas, como deslizamentos de terras, erosões, inundações de áreas costeiras, migrações forçadas e mortes associadas ao clima (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2021, p. 15-25).

2. Introdução e objetivos

Na perspectiva de combate às mudanças climáticas é que surge o fenômeno da litigância climática. De modo geral, ele está relacionado à proposição de ações judiciais e administrativas que veiculam demandas ligadas às mudanças climáticas.

Ainda que a doutrina não tenha definido um conceito único para esse fenômeno, uma possibilidade de definição é apresentada por Markell e Ruhl (2012, p. 27, tradução nossa), que o estudaram em 2012. Segundo eles, a litigância climática pode ser descrita como

[...] qualquer litígio federal, estadual, tribal ou local, que pode ser administrativo ou judicial, no qual a parte ou o órgão responsável pela decisão levanta, de modo direto e explícito, uma questão de fato ou de direito em relação ao conteúdo ou política de causas e impactos das mudanças climáticas.²

Embora seja um marco importante na teoria, essa definição de litigância traz alguns problemas para nosso trabalho em específico. Isso, porque alguns de seus princípios dificultam a aplicação para outros espaços de litigância ainda incipientes. Dito de outro modo, a definição de Markell e Ruhl entende como obrigatório que as mudanças climáticas tenham um papel central nas questões analisadas pelo órgão responsável pela decisão, sendo também relevante para a decisão e explicitamente incluída em sua base legal (WILENSKY, 2015, p. 134-135). Essa série de requisitos não nos parece conveniente para estudar a litigância em jurisdições que ela ainda está principiando.

No Brasil, a litigância climática ainda é um tema pouco explorado, de modo que faltam publicações acadêmicas brasileiras sobre o tema (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, p. 24). A definição proposta pelas autoras Setzer, Cunha e Fabbri (2019, p. 59, grifo das autoras) nos parece mais adequada como ponto de partida para esse estudo. Elas tentam entender a utilização do termo litigância do seguinte modo:

O termo *litigância climática* tem sido utilizado para descrever o conjunto de ações judiciais e administrativas envolvendo questões relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos).

A primeira ação judicial sobre esse tema foi colocada em 1990 nos Estados Unidos. Desde então, surgiram diversos casos emblemáticos no cenário internacional, como Massachusetts vs. EPA, Fundação Urgenda vs. Países Baixos e Leghari vs. República do Paquistão (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, p. 26).

² No original: “[...] any piece of federal, state, tribal, or local administrative or judicial litigation in which the party filings or tribunal decisions directly and expressly raise an issue of fact or law regarding the substance or policy of climate change causes and impacts.”

Em território nacional, o tema das mudanças climáticas ainda é pouco levado às cortes. Até o momento de escrita deste trabalho, no Supremo Tribunal Federal (STF) não tramitaram ações tendo esse tema como objeto central. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), existem alguns: o Agravo Regimental em Embargos de Declaração no Recurso Especial 1094.873/SP, sobre a queima da palha da cana em São Paulo; o Recurso Especial 1.000.731/RO, sobre queimadas ilegais; e o Recurso Especial 650.728/SC, sobre aterro e dreno ilegal de manguezal (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, p. 75).

Segundo Setzer, Cunha e Fabbri (2019, p. 23), há na litigância uma capacidade de uso tático, uma vez que, pelo seu potencial de atrair atenção e pressão pública, a litigância foi integrada ao espectro da governança climática. Nesse sentido, é possível falar em um potencial estratégico de litígios que envolvem o tema das mudanças climáticas. Para Nusdeo (2019, p. 148), o litígio estratégico se vale da proposição de “casos paradigmáticos”, objetivando “mudanças sociais através da formação de precedentes; da provocação a mudanças legislativas ou da criação de políticas públicas”. Sendo assim, o litígio estratégico, na esfera climática, destina-se não só ao Poder Judiciário, mas também à sociedade, incluindo gestores, tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas.

Nusdeo (2019, p. 152-153) destaca alguns grupos de ações climáticas que detêm potencial estratégico e que seriam capazes de promover avanços nas políticas climáticas. Esses grupos incluem, de modo exemplificativo e não exclusivo: a) ações contra governos que objetifiquem a criação ou o enrijecimento de regras, de legislação ou de políticas que promovam a redução de gases de efeito estufa; b) ações que pretendem incluir a variável mudanças climáticas em estudos ambientais e processos de licenciamento e autorização; e c) ações que visam à criação de nexos de responsabilidade entre causadores de problemas ambientais e suas vítimas.

O presente trabalho teve como pergunta de pesquisa: como o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula com o fenômeno da litigância climática? Adotamos, aqui, a definição de litigância proposta por Setzer, Cunha e Fabbri (2019) citada acima.

O objetivo geral da pesquisa foi compreender o processo de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial e sua articulação com o fenômeno da litigância climática. A hipótese de pesquisa, como explorada por Nusdeo (2019), é de que existe na litigância no Comitê do Patrimônio Mundial algum potencial estratégico, de modo que o litígio tenha, em alguma medida, influenciado mudanças legislativas, políticas e sociais.

Os objetivos específicos foram alguns. O primeiro foi compreender os debates sobre litigância climática dentro da literatura sobre o tema. O segundo, de âmbito metodológico, foi realizar um estudo de caso nos moldes da teoria de Yin (2003), com desenvolvimento do Protocolo de Estudo de Caso e, também, do Banco de Dados do estudo de caso. O terceiro objetivo específico foi o de traçar uma descrição do litígio no Comitê do Patrimônio Mundial para entender o funcionamento dos atores e das reivindicações, levando em conta os aspectos geográficos de cada um desses elementos.

Sobre a descrição dos atores, foi preciso investigar quem era chamado a atuar e em que medida, bem como qual o envolvimento do Estado-Parte e de demais atores na litigância.

Por sua vez, as indagações a serem percorridas na descrição das reivindicações foram: quais e como foram caracterizados os fatos e o direito alegado? Qual foi a influência do direito processual e em que medida ela foi ou não aproveitada para forçar ou resistir à regulação? Qual tipo de medida foi pleiteado? É uma medida genérica a ser tomada pelo país? São medidas específicas para um sítio específico?

Por fim, o quarto e último objetivo específico foi a comparação dos resultados do caso escolhido com os estudos feitos por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008), Burns (2009) e Thorson (2009), que versam sobre outros casos no Comitê do Patrimônio Mundial.

Em relação a seus fins, a pesquisa foi do tipo descritiva e metodológica, na classificação de Kahlmeyer-Mertens *et al.* (2007, p. 53). A pesquisa descritiva, segundo esses autores, “tem por objetivo expor características de determinada população ou fenômeno”. Já a pesquisa metodológica “intenta a construção de um instrumento para avaliar determinada situação”. Quanto aos meios, optou-se pela estratégia de estudo de caso, que será descrita em detalhes na seção referente à metodologia.

2.1. Considerações sobre o fenômeno de litigância climática

A partir dos dois conceitos de litigância apresentados na seção anterior, passa-se a expor propostas de classificação do fenômeno da litigância climática que deles se desdobram.

De início, parece interessante a proposta de Wilensky (2015, p. 135-136) em listar quais podem ser os principais elementos úteis para o entendimento e a classificação de um caso de litigância. São eles: a) ano; b) jurisdição; c) tipo de reivindicação; d) tipo de autor; e) tipo de réu; f) objetivo geral da litigância; g) fontes legais; h) resultado.

Quanto às partes na litigância, Meredith Wilensky (2015, p. 136) também identifica três possíveis grupos de atores: cidadãos, indústrias e governos. Cabe aqui destacar que cidadãos podem ser indivíduos sozinhos, grupos ambientais e não ambientais. Já no caso de governos, podem ser incluídas as esferas local, regional, nacional e supranacional.

Outra tentativa de classificação que parece importante é aquela que a autora faz quanto aos litígios climáticos contra governos. Dentro desse grande grupo, destacam-se quatro possíveis tipos de ações climáticas.

O primeiro deles, e mais relevante para este trabalho, é o chamado grupo substantivo, do qual fazem parte litígios que se referem a medidas de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas feitas por governos. Incluem-se nisso desafios à aplicação de leis e políticas ou falha no cumprimento de dever legal ou regulatório por parte de algum ente (WILENSKY, 2015, p. 137). Esse grupo, por sua vez, inclui uma série de possíveis ações climáticas, que se diferenciam umas das outras. Pode haver, por exemplo, litigância pedindo mais medidas de

proteção ou tentando limitá-las; litigância buscando acesso a incentivos econômicos e ambientais; e, ainda, litigância contra governos nacionais alegando violação de tratados internacionais ou de leis nacionais (WILENSKY, 2015, p. 137).

Os outros tipos de litigância climática contra governos são de menor importância para o nosso trabalho. No entanto, será feita uma breve menção a eles. Um segundo grupo de litígios contra governos é o de avaliação de impactos ambientais, do qual fazem parte litígios envolvendo requisitos processuais de licenciamento e funcionamento, dentro do escopo de uso da terra (WILENSKY, 2015, p. 137). O terceiro, de direitos subjetivos, concorre para a proteção de direitos individuais ou coletivos contra os efeitos das mudanças climáticas, abrigando também litígios que demandam acesso à informação ou participação pública (WILENSKY, 2015, p. 138-140). Por fim, o quarto grupo, denominado ciência climática, contém casos variados de litigância ligados à difusão da ciência climática (WILENSKY, 2015, p. 138).

Ainda quanto ao tipo de litigância, Setzer, Cunha e Fabbri (2019, p. 67-68) também trazem quatro propostas de categorização de litígios. Para elas, uma primeira categoria é formada por litígios que questionam as emissões de gases de efeito estufa oriundas de autorizações e licenças de projetos específicos (grupo “mitigação”). A segunda categoria são litígios que demandam de entidades e governos a disponibilização de informações sobre emissões, medidas de adaptação, investimentos e riscos climáticos (grupo “adaptação”). A terceira contém litígios que demandam novas normas jurídicas ou políticas ou requerem algum detalhamento daquelas existentes (grupo “gestão de riscos”). Por fim, a quarta categoria é de litígios que buscam responsabilização por danos materiais ou morais causados por eventos associados às mudanças climáticas (grupo “perdas e danos”).

Dito isso, também é possível analisar a litigância quanto aos seus objetivos e resultados. A depender do resultado, no sentido de proteger mais ou menos o meio ambiente, ela pode ser classificada de *regulatory impact* e de *anti-regulatory impact* (SETZER; CUNHA; FABBRI, 2019, p. 30). Diferentemente dessas autoras, Wilensky (2015, p. 136) traça o resultado das ações em relação à decisão. Desse modo, o caso é considerado como bem-sucedido se o autor obteve sucesso com os seus argumentos relacionados às mudanças climáticas. Adicionalmente a isso, a autora propõe como categoria de classificação o objetivo: a) pró-regulação, cuja finalidade do autor é aumentar a regulação e responsabilidade associada às mudanças climática; ou b) antirregulação, quando a finalidade do autor da ação é diminuir a regulação. Exceção feita para litígios em que essa classificação é inaplicável (WILENSKY, 2015, p. 142).

Há um último ponto relevante a ser dito quanto ao objeto. Em sua pesquisa levada a cabo ao longo do ano de 2013, Wilensky (2015, p. 176-178) nota que há, por parte dos órgãos responsáveis pela decisão, uma certa aceitação do consenso científico sobre a gravidade da crise climática, bem como uma vontade de garantir que o fator climático seja levado em conta na tomada de decisões. O principal entrave resulta no peso dado ao fator climático, quando esse é cotejado com outros princípios importantes. Isso nos leva a compreender que, de acordo



com Wilensky (2015, p. 177), nem sempre os órgãos responsáveis pela decisão preferiram a proteção climática a outros interesses. Ainda, notou-se também uma tendência dos órgãos responsáveis pela decisão em evitar a imposição de novas exigências aos réus, resultando na aplicação de regulações e requisitos já previstos por leis e regulações já existentes (WILENSKY, 2015, p. 178). Essa é, portanto, mais uma possibilidade a ser investigada para outros casos, incluindo o presente trabalho.

Como visto, há muitas possibilidades de classificação e compreensão do fenômeno da litigância. Neste trabalho, essas oportunidades nos servirão de base para melhor compreender o fenômeno da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial e seus desdobramentos. Elas também darão auxílio para investigar as relações existentes entre a litigância no Comitê e a litigância climática.

3. Problemática

Diante da pergunta de pesquisa e dos objetivos propostos na seção anterior, é preciso situá-los em meio às questões teóricas sobre litigância, evidenciando de que modo eles se articulam com os principais conceitos trazidos pela doutrina, notadamente sua relação com a governança.

Esta seção pretende apresentar quais são as possibilidades de abordagem para o estudo da litigância e seus principais modelos teóricos de análise e compreensão.

3.1 O conceito atual de governança

Feitas as considerações sobre o fenômeno da litigância climática e suas várias possibilidades de classificação, tratar-se-á do tema da governança e de suas possibilidades dentro da compreensão da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial.

Para Jordan *et al.* (2018, p. 11), o conceito de governança compreende a criação de instituições, como regras, organizações e políticas, com intuito de guiar e controlar os comportamentos sociais. Isso se aplica, possivelmente, a diversas áreas. Na área ambiental, uma importante definição é enunciada por Clovis Cavalcanti (2004, p. 1), que nos explica a governança ambiental brasileira:

Arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico, a governança ambiental possui atributos comparativamente avançados no Brasil.

Todavia, o conceito de governança está longe de ser uniforme. Ele passou por muitas modificações ao longo das últimas décadas. Segundo Nusdeo (2019, p. 140), em sua acepção mais atual, o termo envolve a participação de atores não estatais e estatais, incluindo instâncias locais e regionais, e sua relação com as esferas nacionais e supranacionais. Sendo assim, a definição de governança nos dias de hoje está relacionada ao processo de criação de normas baseado em uma estrutura dinâmica que conta com diferentes atores sociais. Não apenas agentes estatais, mas também indivíduos, sociedade civil, coletividades, empresas e consumidores. Esses arranjos participativos são utilizados para a execução de diversos objetivos e projetos (NUSDEO, 2019, p. 140).

Embora elucidativa, a definição atual de governança não reflete o histórico e desenvolvimento próprios que o conceito de governança climática teve ao longo dos últimos anos. É essa definição que passaremos a investigar agora.

3.2 A governança climática

No âmbito da crise ambiental, a governança climática tem como ponto de partida o regime internacional de combate às mudanças climáticas trazido pela Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, assinada no Rio de Janeiro em 1992. O tratado criou “um regime amplo e virtualmente universal para estabelecer cooperação entre todos os países do globo em torno de um problema ambiental global” (NUSDEO, 2019, p. 144-145).

Ainda dentro da governança climática, outro marco importante para seu estabelecimento foi a assinatura do Protocolo de Kyoto em 1997. Nele, consolidou-se um sistema monocêntrico de governança climática, controlado por poderes únicos e unitários: os Estados. No documento, os Estados aparecem como organismos centrais e, portanto, principais responsáveis pela implementação das metas de redução de emissões (JORDAN *et al.*, 2018, p. 6). Sendo assim, seria possível dizer que as esferas locais e regionais, que abarcam, sobretudo, indivíduos e sociedade civil, permaneceram afastadas da governança climática.

Todavia, o sistema monocêntrico de governança climática estabelecido pelo protocolo foi perdendo seu caráter universal, na medida em que os esforços feitos para o combate às mudanças climáticas se mostraram muito aquém da necessidade de proteção ambiental. Esse fato aflorou à necessidade de inclusão de outros atores e fóruns capacitados para enfrentar o problema, abrindo discussões sobre uma possível abordagem policêntrica para a governança climática (NUSDEO, 2019, p. 144-145).

3.3 Abordagem policêntrica para a governança climática

Para compreender o que é e em quais elementos uma abordagem policêntrica para a governança climática está fundamentada, precisamos apresentar seu principal marco teórico, elaborado por Elinor Ostrom em 2009.

A teoria sobre o sistema policêntrico parte do pressuposto de que esperar por uma única solução global – em nível estatal e monocêntrico – para o problema das mudanças climáticas é insatisfatório, uma vez que esse tipo de deliberação é ineficiente, se o esforço nacional não vier acompanhado de esforços regionais e locais (OSTROM, 2009, p. 3-4).

O primeiro elemento importante dessa teoria é entender que a abordagem policêntrica ou sistema policêntrico se colocam como alternativas à teoria convencional da ação coletiva (OSTROM, 2009). Para essa última, a resolução dos problemas comuns a todos os cidadãos depende, em grande medida, da tomada de decisão dos organismos estatais, dotados de poder suficiente para impor suas ordens e determinações. Nesse sentido, podemos identificar a teoria convencional da ação coletiva com um sistema monocêntrico, focado na ação estatal, e que desconsidera as esferas regionais e locais.

Contrapondo-se à teoria convencional da ação coletiva e ao monocentrismo, a abordagem policêntrica desenvolvida por Ostrom (2009, p. 10) entende que algumas soluções, para problemas de pequena e média escala, podem ser construídas a partir da auto-organização entre os indivíduos, independentemente da ação de um ente estatal. Em outras palavras, a diferença

entre os dois sistemas é que a governança policêntrica está baseada no surgimento de iniciativas de governança local, levadas a cabo através de processos auto-organizados. Sendo assim, ela se diferencia bastante da abordagem tradicional da ordem internacional, como aquela estabelecida pelo Protocolo de Kyoto, que tem como foco a diplomacia interestatal (NUSDEO, 2019, p. 147) e aposta na construção de soluções majoritariamente por Estados.

Dito isso, podemos citar Jordan *et al.* (2018, p. 12) e sua informativa escala de análise de policentrismo. Ela nos permite ilustrar melhor as principais diferenças entre os dois sistemas opostos que estamos chamando de: a) abordagem policêntrica para a governança climática ou sistema policêntrico de governança climática; e b) teoria convencional da ação coletiva ou sistema monocêntrico.

Na primeira extremidade (a), existem múltiplos atores que estão fortemente ligados através de sistemas formais de coordenação, compartilhando informação uns com os outros e gozando de maior confiança entre si. Na outra extremidade (b), há atores ligados por uma rede muito fraca, pouco engajados, fracamente coordenados e com pouca troca de informações. Nesse cenário, a interação entre indivíduos, bem como a confiança entre eles é restrita. Portanto, eles passam a ser coordenados por sistemas hierárquicos de outras organizações (JORDAN *et al.*, 2018, p. 12), como os Estados e outros entes supranacionais.

Desenvolver um tema como o das mudanças climáticas a partir da abordagem policêntrica apresenta algumas vantagens. Para Ostrom (2009, p. 35), é importante reconhecer a relevância e o efeito das múltiplas escalas, sobretudo das locais e regionais, na questão climática. Tratar de um problema tão complexo e multinível, como é a crise ambiental, não pode depender somente de um único parâmetro, como a nacional.

Trabalhar com o problema das mudanças climáticas em escalas menores depende, em grande medida, da compreensão de duas variáveis importantes: a confiança e a reciprocidade entre os atores. Para Ostrom (2009, p. 35), essas duas variáveis são elementos essenciais quando se fala em elaborar uma saída coletiva para um problema comum às escalas locais e regionais.

Em escalas menores, a atmosfera dos atores está mais suscetível aos efeitos da confiança e da reciprocidade, o que aumenta as probabilidades de haver conexão, compartilhamento de informações e monitoramento entre todos os atores (OSTROM, 2009, p. 39). Outra vantagem da abordagem policêntrica, segundo Jordan *et al.* (2018, p. 6), é que a ação multinível facilita a aprendizagem e a percepção do que é mais adequado para cada situação. Além disso, Osofsky (2016, p. 334) nota que essa abordagem para a governança climática possibilita o surgimento de ações que não aconteceriam de outra forma, engajando, assim, uma gama maior de atores.

Sendo assim, investigar o tema das mudanças climáticas a partir de uma abordagem convencional e monocêntrica é ineficiente, pois leva à alocação dos problemas e de suas soluções em grandes unidades de governo, que não dispõem de recursos ou tempo para lidar com eles (OSTROM, 2009, p. 22). Na escala estatal, confiança e reciprocidade são difíceis de se obter (OSTROM, 2009, p. 35).

Osofsky (2016, p. 334) acrescenta, por fim, que há uma certa dificuldade do sistema monocêntrico em captar as ações de governança que ocorrem em níveis locais e regionais, uma vez que esse modelo se volta a soluções nacionais e supranacionais, estipuladas a partir de tratados internacionais entre Estados soberanos.

3.4 Modelos descritivos para a litigância climática

Além do marco teórico acima referido sobre a governança climática, é também interessante trazer alguns elementos teóricos da teoria da litigância climática em órgãos internacionais. Essa discussão é apresentada por Osofsky (2008). Tendo como ponto de partida a teoria de Richard Ford, a autora faz um detalhamento sobre a teoria do direito internacional e identifica quatro modelos principais de concepção do sistema jurídico internacional, que influenciam na descrição do fenômeno da litigância climática. Discutir detalhadamente cada um desses modelos fugiria ao escopo deste trabalho. Todavia, a partir das explicações da autora, é possível delinear as bases para uma investigação adequada e que busque descrever melhor o fenômeno da litigância.

Segundo Osofsky (2008), os modelos de concepção do sistema jurídico internacional variam em torno de como se enxerga o papel do Estado-Nação e suas implicações na regulação climática. Para ela, a maneira de conceituar os Estados-Nação tem influência fundamental na abordagem que nós damos à política climática (OSOFSKY, 2008, p. 587). Essa proposição teórica sugere que, de um lado do espectro, há uma visão do sistema jurídico e da litigância que reforça o Estado-Nação Westfaliano como uma unidade impenetrável, que serve de base para o direito internacional. Do lado oposto, aparecem concepções críticas ao modelo pautado no Estado-Nação Westfaliano e que atribuem menor centralidade ao papel estatal (OSOFSKY, 2008, p. 588-590). Independentemente das discussões específicas da teoria, a autora reforça que compreender essas possibilidades é um mecanismo útil que permite identificar suas implicações sobre a litigância (OSOFSKY, 2008, p. 590).

É interessante notar que, como se verá, o espectro delineado por Osofsky tem algum paralelo com a escala de policentrismo desenvolvida por Jordan *et al.* (2018) e com as considerações de Ostrom (2009), de forma que o modelo Westfaliano-rígido figure mais próximo à teoria convencional da ação coletiva/sistema monocêntrico, e estando os modelos pluralista e críticos mais próximos da abordagem policêntrica para a governança climática/sistema policêntrico de governança climática. Dito isso, passamos à breve apresentação dos quatro modelos descritivos pesquisados por Osofsky (2008).

3.4.1 Modelo Westfaliano-rígido

No modelo Westfaliano-rígido, os Estados-Nação são os sujeitos e objetos primários do direito internacional (OSOFSKY, 2008, p. 591). Nesse contexto,

somente os Estados-Nação como entidades são vistos pelo sistema jurídico, de modo que sujeitos individuais e organizações estão fora do sistema. A situação pode ser problemática em diversos momentos, como, por exemplo, ao lidar com petições supranacionais à medida que elas dão a sujeitos individuais um estatuto semelhante ao dos Estados soberanos (OSOFSKY, 2008, p. 593).

Sendo assim, Osofsky (2007, p. 184, tradução nossa) aponta que

Sob um modelo Westfaliano de direito internacional, a maior parte da litigância climática “contaria” apenas na medida em que influenciasse as decisões estatais. Os casos trazidos nos níveis subnacional e nacional, assim como as petições supranacionais trazidas por agentes não estatais que não produzem efeitos vinculantes, não estariam dentro da rubrica do direito internacional.³

O modelo Westfaliano-rígido apresenta, essencialmente, dois problemas gerais. O primeiro deles é presumir que a única escala relevante é a nacional. Nesse sentido, o papel dos atores nas esferas local e regional é invisibilizado. O segundo é a situação complexa que ele exige em definir o que é ou deixa de ser relevante em termos jurídicos (OSOFSKY, 2007, p. 224).

Dentro do modelo Westfaliano-rígido, as petições supranacionais podem ser encaixadas em uma narrativa formal, com base no modelo de Estado-Nação, e tornarem-se instrumentos importantes, já que os Estados-Nação deram seu consentimento ao firmar tratados internacionais e estão, em alguma medida, sujeitos às recomendações dos órgãos respectivos. No entanto, essa caracterização é insuficiente. Ela mostra apenas uma pequena parte do efeito potencial que as petições possuem sobre a regulação climática internacional (OSOFSKY, 2007, p. 231), ignorando inúmeros outros que elas podem ter nas esferas locais e regionais.

3.4.2 Modelo Westfaliano-modificado

No modelo Westfaliano-modificado, o Estado-Nação é menos rígido e menos opaco, tornando-se possível enxergar dentro dele a ação de outros atores, em esferas locais e regionais. A ação desses atores públicos e privados é tomada como parte integrante do processo regulatório (OSOFSKY, 2008, p. 595). Para Osofsky (2007, p. 266, tradução nossa): “o mérito da abordagem Westfaliana-modificada é proporcionar uma explicação das relações complexas presentes em um cenário cada vez mais globalizado, sem precisar renunciar a concepção da legitimação internacional presente nos regimes formais.”⁴

³ No original: “Under a Westphalian model of international law, most climate change litigation would ‘count’ only to the extent that it influences national decision making. The cases brought at subnational and national levels, as well as supranational petitions filled by nonstate actors that do not produce binding obligations, would not fall within the rubric of international law.”

⁴ No original: “The modified Westphalian approach has its merits. It provides a way to explain the complex relationships presented by the increasingly globalized landscape without having to relinquish the conception of international lawmaking that underlies the existing formal regimes.”

Em relação à litigância climática, as teorias desse tipo permitem enxergar o Estado-Nação e seu papel dentro de um quadro regulatório mais amplo (OSOFSKY, 2007, p. 226).

3.4.3 Modelo pluralista

O modelo pluralista define-se a partir da descentralização do Estado-Nação (OSOFSKY, 2008, p. 597). Essa abordagem considera o Estado-Nação apenas como um dos atores envolvidos no processo regulatório, embora ainda o veja como um ator particularmente importante. A caracterização desse modelo não é tão rígida, pois as fronteiras com os demais ainda estão sendo discutidas pela teoria (OSOFSKY, 2008, p. 598).

Segundo esse modelo, a litigância é importante (OSOFSKY, 2008, p. 600, tradução nossa): [...] não apenas como uma parte do processo de tomada de decisão do Estado, mas como um processo regulatório por si mesma. Os tribunais e os atores fazem sua parte no processo de criação de uma resposta internacional às mudanças climáticas.⁵

Ao conceber que a regulação climática internacional pode existir em diferentes níveis, as teorias pluralistas criam espaço para uma visão do direito internacional que pode responder aos problemas de modo mais satisfatório (OSOFSKY, 2007, p. 227). Apesar disso, as linhas entre a abordagem Westfaliana-modificada e a pluralista são um pouco tênues, mesmo para os estudiosos do assunto (OSOFSKY, 2007, p. 228). Portanto, não cabe a nós delinear o limite preciso entre esses modelos, mas sim mostrar que há benefícios teóricos ao se adotar uma abordagem menos centrada no Estado-Nação e mais pluralista.

3.4.4 Modelos críticos

Os modelos críticos do modelo Westfaliano se situam no espectro mais afastado do modelo Westfaliano-rígido. Eles questionam a legitimidade da própria estrutura do Estado-Nação que serve de base ao sistema jurídico. Parte das críticas recai sobre o colonialismo, o racismo, o sexismo e a subordinação que estão presentes nesses espaços de litigância (OSOFSKY, 2008, p. 600). Esse tipo de crítica olha para dentro dos espaços do Estado-Nação e revela uma estrutura social problemática que reside por trás deles, como a desigualdade entre Estados e as práticas coloniais, que subordinam grupos indígenas e outras minorias (OSOFSKY, 2008, p. 601).

Nessa perspectiva, é possível ver que, mesmo havendo uma decisão supostamente positiva, que trabalhe a favor de uma melhor regulação da política climática, ela pode ser também vista como problemática, uma vez que não soluciona outros problemas fundamentais trazidos pela teoria (OSOFSKY, 2008, p. 602).

⁵ No original: “[...] not only as part of the state decision making process, but also as a lawmaking process in its own right. The tribunals, and the actors engaging with them, are part of crafting the international legal response to climate change.”

3.5 Abordagem de Direito e Geografia

Como visto, a explicação do fenômeno da litigância climática pode variar em função dos modelos teóricos adotados para explicar o sistema jurídico internacional. Não obstante, discutir essas possibilidades está fora do escopo deste trabalho. O que aqui se pretende é, a partir das noções propostas por Nusdeo (2019), Jordan *et al.* (2008), Osofsky (2005, 2007, 2008), Ostrom (2009), estabelecer elementos que sejam suficientes para montar uma descrição do fenômeno da litigância que ocorre no Comitê do Patrimônio Mundial, bem como compreender sua articulação com o fenômeno da litigância climática.

A descrição, por sua vez, tem como princípio as considerações feitas sobre a abordagem de Direito e Geografia, (*Law and Geography*, em inglês) desenvolvida por Osofsky (2005, 2007, 2008), que passa a ser explicada.

A narrativa da litigância climática internacional remonta à produção de energia e seus efeitos no grande panorama das mudanças climáticas provocadas pelo homem. Segundo Osofsky (2005, p. 1796-1797), os recursos naturais passam por uma longa cadeia de extração e produção que envolve diferentes atores de diversas localidades, incluindo indústrias, agentes reguladores, governos locais e regionais e Estados-nacionais. Esses últimos parecem ter ocupado uma posição de destaque nos estudos que se propõem a investigar e descrever a litigância climática.

Segundo a autora, uma análise “baseada nas conexões dos atores e das reivindicações” com o “lugar” é uma ferramenta importante capaz de revelar as dinâmicas de poder que subjazem em cada caso (OSOFSKY, 2005, p. 1803, tradução nossa). Isso porque, segundo Osofsky (2005, p. 1854, tradução nossa):

[...] esses atores têm conexões específicas aos “lugares” que formam uma parte importante de quem eles são, uma compreensão geográfica da litigância proporciona uma descrição mais específica de seu papel. Os atores se conectam através de redes de espaço, lugar e tempo, de modo que a litigância climática sirva como um modo de interação entre eles.⁶

A partir disso, Osofsky aponta a abordagem de Direito e Geografia como uma possibilidade de enriquecer a compreensão do fenômeno da litigância climática, trazendo novas camadas interpretativas e contribuindo para elaborar soluções regulatórias mais eficazes para o problema das mudanças climáticas.

Segundo a pesquisadora, a litigância climática é um espaço de diálogo entre atores, que operam em diferentes níveis e eixos (OSOFSKY, 2005, p. 1851). Sendo assim, esse tipo de abordagem é útil para observar como os atores e suas reivindicações estão relacionados com o “lugar” (OSOFSKY, 2007, p. 235). Ainda nesse sentido (OSOFSKY, 2007, p. 236, tradução nossa):

⁶ No original: “Because those actors have ties to specific places that form a key part of who they are, a geographic understanding of transnational litigation provides a more specific account of its role. The actors connect through webs of space, place and time, with climate change litigation serving as one mode of interaction among them” (p. 1854).

Direito e Geografia permitem que os canais de diálogo formal e informal sejam mais claros, bem como o pluralismo jurídico fornece uma visão ampliada de como essas relações podem ser consideradas. Juntas, essas abordagens ajudam a fornecer uma compreensão mais profunda dos litígios sobre mudanças climáticas que podem servir como um modelo para explorar outros problemas transversais.⁷

O ponto-chave da perspectiva de Direito e Geografia é descrever e compreender as relações com o “lugar” que cada elemento da litigância possui. Ela tenta compreender a litigância e seu papel, valendo-se das conexões com o “lugar” e utilizando-as como ponto de partida para uma investigação normativa (OSOFSKY, 2005, p. 1853).

No mesmo sentido, a autora coloca que essa abordagem pode revelar as camadas de identidade que cada um dos atores – autores, réus e órgãos responsáveis pela decisão – têm e quais espaços ocupam na litigância, bem como seu poder (OSOFSKY, 2005, p. 1853).

Sendo assim, a solução para a regulação climática deve estar atenta a conexões entre atores, fatos, reivindicações e o “lugar” ao qual pertencem e estão conectados. Dito de outro modo, é preciso utilizar estratégias que abarquem as múltiplas dimensões envolvidas no fenômeno da litigância climática, a fim de propor soluções eficientes à crise climática (OSOFSKY, 2005, p. 1855). Tendo como base essas considerações, Osofsky (2005, 2007, 2008) traça uma série de estudos de caso que se encaixam na perspectiva de Direito e Geografia.

Nessa série de estudos, não se pretende delinear categorias geográficas precisas, mas simplesmente adicionar outras perspectivas ao modelo vigente, configurando um movimento em direção ao pluralismo. O objetivo da autora é mostrar que uma narrativa mais detalhada pode levar à uma compreensão melhor da regulação climática (OSOFSKY, 2007, p. 186-187).

Na tentativa de melhor compreender o fenômeno, a pesquisadora propõe o uso de três conceitos principais. O primeiro deles é o “lugar” (*place*, em inglês), termo utilizado para se referir a “localizações geográficas particulares”. O segundo é “escala” (*scale*, em inglês), termo que diz respeito ao “nível de governança aplicável” (se local, regional, nacional ou, ainda, supranacional). Por fim, o terceiro conceito é “espaço” (*space*, em inglês), cuja finalidade é “descrever as estruturas sócio-políticas e jurídicas” (OSOFSKY, 2005, p. 1794, tradução nossa).

Especificamente sobre os elementos “lugar” e “espaço”, a autora coloca que eles estão no centro da análise. O “lugar”, em especial, não representa simplesmente pontos no espaço, mas sim interage com uma gama de espaços socioculturais e jurídico-políticos (OSOFSKY, 2008, p. 585).

Sobre o elemento “escala”, a autora coloca que ele tem implicações na abordagem sobre as questões de governança climática, na medida em que é o fundamento de questões sobre o nível apropriado de abordar as mudanças

⁷ No original: “Law and geography allows the channels of formal and informal dialogue to be clearer, and legal pluralism provides an expanded vision of how those relationships might count as law. Together, these approaches help provide a deeper understanding of climate change litigation that could serve as a model for exploring other cross-cutting problems”.

climáticas em um contexto sociojurídico (OSOFSKY, 2008, p. 586, tradução nossa).

Esses três conceitos principais – “lugar”, “escala” e “espaço” – são desdobrados em dois eixos de análise: a) as conexões com o lugar; e b) as implicações espaciais dessas conexões. No eixo que analisa as conexões com o “lugar”, a autora propõe uma descrição baseada no estudo de dois elementos, que se dividem em subelementos. Um primeiro elemento é a geografia dos atores. Fazem parte dele os seguintes subelementos: (a) geografia dos autores, (b) geografia dos réus e (c) geografia dos órgãos responsáveis pela decisão. O segundo elemento é a geografia das reivindicações, composta pelos subelementos: (a) geografia dos fatos, (b) geografia do direito material e (c) geografia do direito processual (OSOFSKY, 2005)

Em relação ao eixo de análise das implicações espaciais, a autora considera três perspectivas principais. A primeira delas é a perspectiva “multiescalar” (*multiscalar*, em inglês), que se volta à compreensão da dinâmica entre as escalas supranacional, nacional, regional e local em cada caso. A segunda é a multissetorial (*multibranch*, em inglês), que analisa a dinâmica entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, geralmente, mas não exclusivamente, ocorre no nível nacional. Por fim, a terceira perspectiva é a “multiatores” (*multiactor*, em inglês) que considera, entre outros, atores governamentais e não governamentais, indivíduos e empresas, que podem forçar ou resistir à regulação (OSOFSKY, 2005).

A análise das implicações espaciais representa um complexo esquema (OSOFSKY, 2005, p. 1814, tradução nossa):

Cada uma dessas dinâmicas sozinhas proporciona questões espaciais complexas. Juntas, elas representam uma situação complexa, tridimensional e entrelaçada que funciona como uma barreira formidável à efetiva regulação das externalidades advindas da cadeia de produção de energia⁸

Tal como Osofsky, o que aqui se pretende é utilizar os elementos acima para traçar uma descrição melhor e mais abrangente do fenômeno da litigância climática no Comitê do Patrimônio Mundial. A possibilidade e a utilidade da aplicação da teoria descrita nesta seção para as petições supranacionais, que questionam o Comitê do Patrimônio Mundial, serão descritas a seguir.

3.6 Proposta para o estudo da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial

De imediato, cabe reconhecer que as petições feitas ao Comitê do Patrimônio Mundial (World Heritage Committee – WHC⁹ em inglês, referido, a

⁸ No original: “Each of these dynamics alone provides complex spatial questions. Together, they represent a three-dimensional, intertwined morass that serves as a formidable barrier to effective regulation of energy production's externalities”.

⁹ A abreviação WHC não deve ser confundida com a abreviação de World Heritage Centre (Centro do Patrimônio Mundial), constante em referências no corpo do texto. Ver “Lista de Abreviações e Siglas”.

partir daqui, apenas como Comitê) se valem de estruturas institucionais já existentes, mas que não são específicas para questões ambientais. Isso ocorre, porque o intuito é de preencher eventuais lacunas legislativas e regulatórias que existem no regime climático internacional (OSOFSKY, 2007, p. 216).

Independentemente do mérito desse tipo de demanda judicial, é possível reconhecer que, ao trazer a discussão climática para o âmbito do Comitê, o órgão se vê questionado e, em certa medida, pressionado a avaliar a qualidade de suas próprias estruturas institucionais, bem como seus limites de atuação. Como coloca Osofsky (2007, p. 217, tradução nossa):

[...] o processo de aplicação das leis existentes aos danos causados pelas mudanças climáticas força os órgãos supranacionais a considerar novas relações de lugar, espaço e tempo. A Comissão Interamericana e o Comitê do Patrimônio Mundial foram solicitados a questionar a aplicabilidade de suas estruturas institucionais a problemas multiescalares e multi-institucionais que ocorrem em períodos mais longos do que o normal.¹⁰

Na opinião da pesquisadora, o desenvolvimento de uma solução deve “reconhecer o valor e as restrições dos conceitos disponíveis”, de modo que listar os sítios do Patrimônio Mundial na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo pode até fornecer um tipo de “mecanismo” para “contestar os impactos do derretimento das geleiras”. Porém, “enquadrar o dano como um problema de patrimônio mundial” seria apenas uma das “peças do quebra-cabeça” (OSOFSKY, 2007, p. 214).

Seja como for, uma análise detida desse fenômeno ajuda a responder a seguinte questão levantada: em que medida as petições supranacionais podem ajudar a resolver o problema complexo das mudanças climáticas globais? (OSOFSKY, 2007, p. 216). Na tentativa de responder a esse questionamento, a análise de Direito e Geografia sobre essa litigância pode ser útil, a qual possibilita uma melhor compreensão e uma exploração mais satisfatória da litigância internacional, como sugerido por Osofsky (2007).

Uma abordagem menos centrada no Estado-Nação e mais policêntrica pode ajudar a reconhecer melhor as comunidades normativas envolvidas na petição, como os legisladores regionais, mesmo que eles não façam parte do sistema internacional. Ela permite fazer um balanço de todas as esferas, nas quais as petições supranacionais importam e produzem seus efeitos (OSOFSKY, 2007, p. 224).

Analisar as petições supranacionais a partir de um ponto de vista para além do Estado-Nação contribui também para compreender melhor o papel delas dentro da regulação climática. Isso porque (OSOFSKY, 2007, p. 224, tradução nossa):

¹⁰ No original: “[...] the process of applying exiting laws to the harms caused by global climate change forces supranational bodies to consider new relationships of place, space, and time. The Interamerican Commission and World Heritage Committee were asked to address the applicability of the institutional framework to multiscalar, multiinstitutional problems that occur over longer-than-typical periods of time”.

As petições supranacionais, nessa visão, tornam-se uma forma de legislar em múltiplos sentidos. Eles têm o potencial de criar obrigações para os Estados-Nação, mas, igualmente importante, elas pressionam e/ou apoiam os “legisladores” que respondem ao problema das mudanças climáticas.¹¹

Para a autora, esse tipo de petição é importante como parte integrante de um diálogo jurídico internacional entre muitos atores. Elas são uma peça relevante dessa interação (OSOFSKY, 2007, p. 224).

Nessas petições, os autores trazem as suas demandas e os réus se colocam contra elas. Isso revela um diálogo que acontece nas instâncias judiciais, entre tribunais, mas também entre outros atores e vários níveis de governança. Dessas interações, é possível se perguntar quais delas devem contar ou não como uma parte do amplo diálogo da regulação internacional das mudanças climáticas (OSOFSKY, 2007, p. 194). Sendo assim, afirma-se (OSOFSKY, 2007, p. 213, tradução nossa):

As petições, portanto, ajudam a orientar as maneiras formais e informais pelas quais as instituições supranacionais interagem com uma série de entidades governamentais e não governamentais. Os obstáculos enfrentados pelos autores são simultaneamente estruturais e substantivos. Os problemas multiescalares são da competência de instituições que se sobrepõem e não se enquadram nas caixas fornecidas pelas categorias jurídicas existentes.¹²

Não se pode esquecer, no entanto, das peculiaridades que esse tipo de litigância traz (OSOFSKY, 2007, p. 213, tradução nossa):

No caso de petições ao Comitê do Patrimônio Mundial, a lista de sítios em perigo é um processo estabelecido; trinta e uma propriedades estão atualmente na lista. Mas essas petições representam, pela primeira vez, que a causa do perigo é a mudança climática global induzida pelo homem. Além disso, como a origem do problema é supranacional, a petição deve ser formulada de forma diferente daquelas que visam problemas mais “típicos” e localizados. Por exemplo, a petição Sagarmatha solicita não apenas que o Comitê envolva o Nepal nos esforços de remediação, mas também que auxilie nos esforços locais e transnacionais para enfrentar as mudanças climáticas.¹³

¹¹ No original: “The supranational petitions, in that view, become a form of lawmaking in multiple senses. They have the potential to create obligations for nation-states, but as importantly, they pressure and/or support ‘lawmakers’ responding to the problem of climate change”.

¹² No original: “The petitions thus help to guide into the formal and informal ways in which supranational institutions interact with a range of governmental and nongovernmental entities. The obstacles faced by the petitioners are simultaneously structural and substantive. The multiscale problems fall within the jurisdiction of overlapping institutions and do not fit nearly within the boxes provided by existing legal categories”.

¹³ No original: “In the case of petitions to the World Heritage Committee, danger listing is an established process; thirty-one properties are currently on the list. But these petitions represent the first time the cause of the danger is human-induced global climate change. Moreover, because the source of the problem is supranational, the petition must be framed differently from those that target more ‘typical’, localized problems; For example, the Sagarmatha petition requests not



Em suma, parece ser possível defender que a abordagem de Direito e Geografia seja não apenas satisfatória, mas também desejável, como uma ferramenta capaz de enriquecer a narrativa sobre a litigância climática e compreender, de forma mais ampla, esse fenômeno dentro do Comitê do Patrimônio Mundial.

only that the Committee involve Nepal in remediation efforts but also that it assists local and transnational efforts to address human-induced global climate change”.

4. Metodologia

A metodologia escolhida para pesquisa foi a de estudo de caso. Ela se deve, em parte, à experiência prévia do pesquisador como membro da Oficina de Direito Ambiental, entre 2017 e 2020, e do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental, Economia e Sustentabilidade (GPDAES) desde 2019. Nessa escolha, também se levou em conta estudos de caso que foram realizados sobre o tema por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008).

Segundo Yin (2003, p. 27), “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”. Além disso, Yin (2003, p. 32) define que “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Para Yin (2003), as estratégias de pesquisa podem ter, de modo geral, três propósitos distintos: exploratório, descritivo ou explanatório (Yin, 2003, p. 21). Essa classificação depende de dois elementos principais. O primeiro deles é a forma como é colocada a questão de pesquisa e os seus objetivos. Questões do tipo “o quê?” são mais afeitas a estudos de tipo exploratório. Já questões do tipo “quem?” e “onde?” estão relacionadas a estudos de caráter descritivo. Por fim, indagações como “por que” e “como” estão mais ligadas a estudos do tipo explanatório (YIN, 2003, p. 25).

O segundo elemento importante para definir o tipo de estudo é o desenvolvimento teórico que se tem sobre o objeto de estudo. Em alguns casos, os trabalhos existentes “podem oferecer uma rica estrutura teórica para projetar um estudo de caso específico” (YIN, 2003, p. 50). Já em outros casos, a teoria mais apropriada pode ser descritiva, de modo que o interesse do estudo deve se voltar para questões diferentes. Segundo o autor (YIN, 2003, p. 50-51, grifos do autor):

Para estudos de caso cuja teoria é apenas descritiva, o interesse deve estar no “propósito descritivo do trabalho”, na “variedade de tópicos que podem ser considerados uma descrição ‘completa’ do que está sendo estudado” e também nos tópicos que provavelmente fornecerão a essência da descrição.

Em determinadas situações, a base epistemológica existente pode ser nula e a teoria pode não fornecer nenhuma estrutura ou hipótese relevante. Nesse contexto, “é provável que qualquer novo estudo empírico caracterize-se como sendo um estudo ‘explanatório’” (YIN, 2003, p. 51, grifos do autor).

Por essas razões, pareceu-nos mais adequado a proposição um estudo de caso que seja em parte descritivo e em parte explanatório. Isso, porque, de um lado, a teoria sobre a litigância climática é, em sua maior parte, descritiva, como visto acima. Além disso, a exemplo dos outros estudos de caso realizados sobre o assunto por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008), Burns (2009) e Thorson (2009), as questões iniciais de nosso estudo recaem sobre quem são e onde estão os atores envolvidos e quais são e onde estão as demandas colocadas. De outro lado, e

depois de superado esse primeiro passo, o estudo volta-se à questão acerca de que modo o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula com o fenômeno da litigância climática.

Quanto à definição do estudo de caso entre único ou múltiplo, escolheu-se a forma de estudo de caso único. Essa metodologia justificou-se, em primeiro plano, pelas demandas de tempo e recursos do pesquisador, levando em conta o objetivo final do trabalho. Além disso, esse tipo de estudo pareceu-nos adequado, pois se encaixa dentro de uma teoria descritiva já existente sobre litigância climática. Ao mesmo tempo, também dialoga com uma série de estudos de caso sobre o mesmo tema já realizados por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008), Burns (2009) e Thorson (2009) sobre outros casos no Comitê do Patrimônio Mundial.

4.1 Elementos do estudo de caso único

Segundo YIN (2003), os estudos de caso podem ser holísticos ou incorporados. A escolha passa pela definição dos elementos do caso. Essa definição será feita nas seções a seguir.

Para este trabalho, foi escolhido um estudo holístico, a fim de analisar o caso como um todo, dando atenção à natureza global do fenômeno investigado (YIN, 2003, p. 64). Os estudos holísticos mostram-se vantajosos nos estudos cuja teoria não dá subsídios para se analisar subunidades ou quando o caso não tem nenhuma subunidade intuitiva (YIN, 2003, p. 65).

4.2 Delineamento dos elementos úteis ao estudo de caso

Após as considerações feitas sobre as perspectivas de uma abordagem de Direito e Geografia aplicada à litigância no Comitê do Patrimônio Mundial, cabe-nos detalhar quais são os elementos do caso mais adequados para a compreensão do fenômeno, a partir de um estudo de caso. Esse detalhamento será feito com base nos estudos de caso previamente conduzidos por Osofsky (2005, 2007, 2008).

4.2.1 Geografia dos atores

Segundo a autora, o “lugar” e a conexão de cada ator relevante com ele é um aspecto essencial da investigação. Ele nos proporciona a compreensão do contexto no qual a litigância ocorre (OSOFSKY, 2005, p. 1804). Em outras palavras, é possível dizer que a compreensão geográfica de cada um dos atores pode trazer uma narrativa mais completa do caso, expondo seus limites e suas escolhas estratégicas (OSOFSKY, 2005, p. 1804-1805). Isso tem relação com o fato de que as conexões socioculturais entre as pessoas e “lugares” são capazes de moldar as suas respostas (OSOFSKY, 2007). Se tomarmos como exemplo povos autóctones, veremos que sua cultura e seu modo de vida têm laços marcantes com as localidades em que eles vivem (OSOFSKY, 2007, p. 2020). Além disso, mesmo em comunidades sem laços tão profundos com a terra em si mesma, como

acontece em zonas urbanas, “lugar” e identidade continuam bastante conectados (OSOFSKY, 2007, p. 221).

O mapeamento dos atores começa com os autores, que são os que alegam ser impactados pelas externalidades e que, na maioria dos casos, iniciam um processo de diálogo. Qualquer grupo de autores representa um subgrupo particular daqueles que sofrem danos similares e variações de suas narrativas poderiam ser concebidas em contextos geográficos diferentes (OSOFSKY, 2005, p. 1805)

Sobre os réus, a autora diz que eles podem representar diferentes grupos. É possível que eles sejam uma empresa extrativista ou produtora de energia e, nesse caso, por dinâmicas próprias da produção de energia, é possível que haja parcerias entre empresas multinacionais e outras entidades locais. Ao lado delas, frequentemente também encontramos entidades reguladoras, que podem atuar como autoras, pressionando por maior regulamentação, ou como rés, indo contra os esforços de regulamentação, a depender de cada caso (OSOFSKY, 2005, p. 1806).

Com relação aos órgãos responsáveis pela decisão, a pesquisadora diz que existe uma estratégia de seleção de foro, de modo que os autores avaliam as características particulares de cada foro. Nesse contexto, é importante considerar que, mesmo em foros que reflitam o Estado de Direito e os princípios de imparcialidade e autonomia judicial, os juízes ainda são seres humanos. Dessa forma, suas perspectivas, seus instintos e seu modo de pensar são resultados de experiências pessoais e refletem sua geografia e sua conexão com o “lugar” (OSOFSKY, 2005, p. 1807).

Além disso, como a possibilidade de adjudicação varia da escala regional à supranacional, a dinâmica entre os órgãos responsáveis pela decisão e as partes no processo varia em função da estrutura das partes e das muitas possíveis formatações que o foro pode assumir (OSOFSKY, 2005, p. 1808).

4.2.2 Geografia das reivindicações

A geografia das reivindicações vai além do detalhamento dos argumentos jurídicos. Isso, porque os fatos subjacentes e a aplicação das leis a esses fatos têm suas próprias conexões com o “lugar” (OSOFSKY, 2005, p. 1808). Sendo assim, uma análise voltada à compreensão do “lugar” nessas demandas judiciais ajuda a relevar os elementos locais, regionais, nacionais e supranacionais de cada situação, assim como as relações entre eles (OSOFSKY, 2005, p. 1809).

Segundo Osofsky (2005, p. 1809), estudar as reivindicações começa com os fatos subjacentes a elas. Em todos os casos, os requerimentos só existem por conta de fatos e eventos ocorridos ou que continuam a ocorrer. Assim, os episódios se tornam relevantes devido à dinâmica entre o “lugar”, os atores e o “espaço”. O “lugar” não diz respeito somente à jurisdição sobre determinado fato e sobre a competência ou não para julgá-lo, mas, principalmente, o “lugar” nos fala sobre quais tipos de reivindicações podem ser feitas.

Outro elemento de análise importante é a geografia do direito material. As conexões do direito material com o “lugar” podem, em alguns casos,

corresponder a dos fatos, mas não se confundem com esses. Desse modo, em muitos momentos, o direito material cobre uma área geográfica maior do que aquela em que os fatos ocorrem. Por exemplo, no caso do Comitê do Patrimônio Mundial, o escopo da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo inclui mais sítios do que aqueles que foram listados individualmente nas petições (OSOFSKY, 2005, p. 1810).

A escolha do foro revela a estratégia e o limite dentro dos quais os autores operam, bem como a própria visão que eles têm da situação (OSOFSKY, 2005, p. 1811). Ainda, a análise baseada no “lugar” do direito material permite construir uma visão mais crítica sobre as relações de poder contidas na disputa. A partir dela, podemos identificar qual autoridade regulatória está sendo invocada e quais alavancas do Estado-Nação estão por trás das demandas (OSOFSKY, 2005, p. 1810).

O direito processual é o último elemento de análise relevante dentro da geografia das reivindicações. A partir dele, podemos traçar e compreender quais as oportunidades aquele foro traz aos autores e aos réus e de que forma elas estão sendo utilizadas (OSOFSKY, 2005, p. 1811-1812).

As razões processuais geralmente são determinantes, de modo que os órgãos responsáveis pela decisão não analisam os méritos se existem falhas processuais. Sendo assim, o direito processual representa uma poderosa asserção da autoridade governamental (OSOFSKY, 2005, p. 1812).

4.3 Princípios metodológicos adotados

Uma vez feitas as considerações quanto aos elementos úteis para realização do estudo de caso, trataremos dos princípios metodológicos que nos serviram de base e guiaram o trabalho de coleta e análise de dados.

4.3.1 Princípios para coleta de dados

O primeiro princípio na coleta de dados que deve ser observado diz respeito à utilização de várias fontes de evidência, justamente porque a possibilidade de utilização de várias fontes é um diferencial da estratégia de pesquisa de estudo de caso. Não se recomenda a utilização de apenas um tipo de fonte de evidência. Além disso, a utilização de mais de um tipo permite o desenvolvimento de “linhas convergentes de investigação” (YIN, 2003, p. 119-121).

O segundo princípio durante a coleta de evidências trata da criação de um banco de dados, visto que aumenta a confiabilidade do estudo de caso (YIN, 2003, p. 123-124). É desejável que o banco de dados seja suficientemente organizado para permitir a consulta. Para atingir esse objetivo, observou-se a divisão do material do banco de dados em fundos documentais referentes à autoria de cada documento (YIN, 2005, p. 124-126).

O terceiro princípio na coleta de dados é o encadeamento de evidências, de forma que as questões e procedimentos tenham uma relação direta com a coleta

de evidências e a descrição das circunstâncias, e que essas, por sua vez, apareçam suficientemente documentadas no banco de dados e descritas no relatório. Dito de outro modo, as evidências coletadas devem seguir uma sequência lógica. Assim, o trabalho procurou trazer os pontos mais relevantes do banco de dados. O seu exame deve indicar as evidências e as circunstâncias em que cada evidência foi coletada. E, enfim, as circunstâncias devem estar de acordo com as questões e procedimentos previstos no protocolo de estudo de caso (YIN, 2003, p. 128).

4.3.2 Princípios para análise de dados

Quanto à análise dos dados, Yin (2003, p. 254) sugere que o primeiro princípio seja utilizar todas as evidências relevantes, de modo que as estratégias de análise devem ser exaustivas e as interpretações precisam levar em conta todas as evidências.

O segundo princípio diz respeito à consideração de todas as principais interpretações concorrentes para explicar aquele fenômeno (YIN, 2003, p. 154). Outro princípio importante é dedicar o trabalho aos aspectos mais significativos do estudo de caso (YIN, 2003, p. 154).

Por fim, mas não menos importante, o quarto princípio nos indica a utilização do conhecimento prévio de especialista do pesquisador na escolha da área que está sendo pesquisada. Ou seja, é melhor que o pesquisador esteja ciente das discussões dos debates sobre o assunto para conduzir um estudo satisfatório (YIN, 2003, p. 155).

Sobre esse último princípio, Yin (2003, p. 156) recomenda que pesquisadores mais inexperientes iniciem o estudo de caso com um estudo mais simples e fácil de compreender, mesmo que as questões da pesquisa não sejam tão sofisticadas ou inovadoras quanto se desejaria que fossem.

4.4 Metodologia de coleta de dados

A forma como se dá a coleta de dados para o estudo de caso influencia diretamente na validade do constructo da pesquisa. O construto pode se referir ao modelo que é elaborado para compreensão dos resultados da pesquisa. Assim, garantir sua validade é definir objetivamente quais são os elementos a serem estudados e quais as medidas corretas para verificá-los (YIN, 2003, p. 56).

A validade do constructo se preocupa em selecionar os tipos de mudanças que devem ser estudadas e, em uma segunda etapa, demonstrar que a medida de avaliação das mudanças realmente reflete de fato as alterações sob estudo (YIN, 2003, p. 57). Existem algumas táticas documentadas para aumentar a validade do constructo em um estudo de caso. Entre elas, aparece a utilização de diversos tipos de fontes, que foi adotada neste trabalho.

Yin (2003) apresenta, de forma ilustrativa, seis possibilidades de fontes que podem servir para coleta de evidências. Pela natureza do projeto descrito, adotou-se a documentação como uma primeira fonte de evidência. Nesse tipo de fonte, estão inclusos cartas, memorandos, agendas, avisos, minutas de reuniões,

relatórios, documentos administrativos, entre outros (YIN, 2003, p. 107). A utilização dos documentos deve ser cuidadosa, de modo a não os tomar como registros literais do que aconteceu. Assim, as inferências dos materiais devem ser tratadas como indícios de outros fatos a serem investigados (YIN, 2003, p. 109).

O segundo tipo de fonte de evidência adotado foram as entrevistas, sendo que elas podem assumir diversas formas (YIN, 2003, p. 112). Foi realizada uma entrevista, de modo virtual, em maio de 2021, com Melody Lepine, integrante do grupo Mikisew Cree First Nation, referida no Banco de Dados que consta no Apêndice. Na impossibilidade de se realizarem outras entrevistas, em virtude das dificuldades de tempo, a pesquisa em questão optou por utilizar depoimentos já realizados, colhidos durante os processos de avaliação de impactos ambientais e outros meios.

4.5 Metodologia de análise dos dados

A análise dos dados deve se pautar na escolha de uma “estratégia analítica geral”, cujo papel é “ajudar o pesquisador a escolher entre as diferentes técnicas e concluir, com sucesso, a fase analítica da pesquisa” (YIN, 2003, p. 133).

A estratégia analítica geral escolhida foi guiar-se a partir das proposições teóricas. Afinal, se os objetivos e o projeto estão baseados em proposições teóricas, eles refletem o conjunto de questões da pesquisa, as revisões de literatura e trazem arcabouço para interpretar novas questões que possam surgir (YIN, 2003, p. 133).

Definida a estratégia, Yin propõe que sejam escolhidos os métodos de análise de dados. A pesquisa teve como método a construção de explicação. Ele envolve uma série de procedimentos, a começar pela elaboração de uma declaração teórica inicial sobre um fenômeno. Após isso, as descobertas do estudo de caso foram comparadas com a declaração, que pode, então, ser ou não revisada. Esse processo foi repetido até que fosse necessário (YIN, 2003, p. 141).

A vantagem desse método é de ser útil para os casos em que a explicação final não foi inteiramente elaborada no começo do estudo. Sendo assim, ela permite que as evidências e as proposições teóricas possam ser revistas e reexaminadas em uma nova abordagem. Nele, é também importante construir mais de uma explicação plausível, estabelecendo explicações concorrentes (YIN, 2003, p. 141).

4.6 Protocolo de Estudo de Caso e Banco de Dados

A fim de realizar a tarefa de forma satisfatória, escolhemos adotar duas precauções metodológicas sugeridas por Yin (2003), com a função de aumentar a confiabilidade do estudo: a criação do Protocolo de Estudo de Caso e a elaboração do Banco de Dados, que estão no Apêndice deste trabalho.

O Protocolo de Estudo de Caso e a elaboração de um Banco de Dados para o estudo garantem a confiabilidade da pesquisa. Ou seja, esses procedimentos metodológicos permitem mostrar que as etapas de um estudo de caso, se



repetidas por uma terceira pessoa, do mesmo modo, apresentarão o mesmo resultado (YIN, 2003, p. 59).

Primeiramente, falaremos do protocolo. Ele é um instrumento para o estudo de caso, contendo os procedimentos e as regras a serem seguidas, a fim de orientar o pesquisador na condução da investigação (YIN, 2003, p. 89). Assim, deve conter alguns elementos, os quais estão listados a seguir (YIN, 2003, p. 89).

O primeiro elemento constitutivo do protocolo é uma visão geral do estudo de caso em termos de objetivos, patrocínios, questões e leituras importantes (YIN, 2003, p. 89). O segundo elemento é constituído pelos procedimentos de campo, como acesso a locais, fontes de informações, advertências, acesso a entrevistados, materiais físicos, procedimentos para pedir ajuda e orientação, cronograma e agenda (YIN, 2003, p. 91-94). Destaca-se que os procedimentos devem ser projetados de modo satisfatório e com viés operacional (YIN, 2003, p. 92). O terceiro elemento são as questões do estudo de caso, em termos de coleta de dados, como planilhas e fontes potenciais de informação para cada questão (YIN, 2003, p. 91). Por fim, também é desejável que o protocolo contenha um guia para o relatório, trazendo um resumo, o formato narrativo, as informações bibliográficas e as documentações (YIN, 2003, p. 91).

O segundo princípio, durante a coleta de evidências, trata da criação de um banco de dados. Os dados comprobatórios de um estudo de caso podem vir separados do relatório final, assumindo a forma de um apêndice. Além disso, a criação de um banco de dados também aumenta a confiabilidade do estudo (YIN, 2003, p. 123-124). Na composição do Banco de Dados desta pesquisa, foram selecionados documentos textuais e de vídeo, todos em formato digital, com objetivo de diversificar o tipo de fonte de evidências para o estudo, dentro dos limites colocados para a pesquisa. O resultado foi a organização de 14 fundos, classificados de acordo com o autor do documento, totalizando 61 documentos.

5. O estudo de caso

Como referido acima, a metodologia escolhida para a realização desta pesquisa foi a de estudo de caso, nos moldes apresentados por Yin (2003). Passa-se agora à apresentação do caso, seguida pela investigação de seus atores – em termos de autores, réus e órgão responsável pela decisão – e de suas reivindicações – em termos de fatos, direito material e processo.

5.1. Apresentação do caso

Em dezembro de 2014, o grupo indígena Mikisew Cree First Nation, um dos agrupamentos indígenas que habitam áreas do Wood Buffalo National Park, no Canadá, elaborou uma petição destinada ao Comitê do Patrimônio Mundial para inclusão do Parque Nacional Wood Buffalo na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Pela sua expressividade, tanto em termos de área protegida, quanto de abundância de documentação e registro, esse litígio foi escolhido como estudo de caso para este trabalho.

O Wood Buffalo National Park é um parque nacional no território canadense. Ele se distribui por cerca de 4,5 milhões de hectares ao longo do Norte da província de Alberta e do Sul dos Territórios do Noroeste, configurando-se como o maior parque nacional canadense e uma das maiores áreas protegidas do mundo.

Em nível nacional, ele foi estabelecido em 1922, por meio do *Forest Reserves and Parks Act*, com objetivo inicial de proteger os últimos rebanhos de bisões, que naquela época totalizavam apenas 250 indivíduos (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 7). Todavia, na prática, entre 1922 e 1964, o que se viu foi uma grande exploração comercial de seus recursos, incluindo extração de madeira, pesca e produção comercial de carne de bisão. Somente em meados dos anos 1960, com mudanças governamentais, é que se focou na conservação ambiental (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d).

Diretamente, o Parque está sob jurisdição do *Canada National Parks Act*, de 2000, com regulações sobre ele datando de 1978 e pendentes de revisão. No mais, também ecoam no panorama legislativo outros dispositivos legais, como o novo *Impact Assessment Act* (2019), o *Fisheries Act* (1985), o *Migratory Birds Convention Act* (1994), o *Species at Risk Act* (2002) e a seção 35, da Constituição de 1982, que reconhece e afirma os direitos dos povos indígenas (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 10).

Ao longo do tempo, a área original do Parque foi dividida para criação de oito reservas indígenas, cujo tamanho total é da ordem de 6,5 mil hectares, correspondendo a 0,15% de Wood Buffalo. Hoje em dia, ele é administrado pela Parks Canada, agência sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Canadá, embora sua efetiva regulação envolva intercâmbios com uma série de outras agências e serviços governamentais, empresas, organizações da sociedade civil e órgãos de representação dos povos indígenas.

O Wood Buffalo National Park faz parte de um grande ecossistema, referido como *Greater Wood Buffalo National Park Ecosystem*. Esse ecossistema tem como características principais a presença de relevo do tipo carste, de planícies mal drenadas, prados boreais e formações fluviais específicas, incluindo rios, lagos, riachos e charcos.

O delta formado pelo encontro dos rios Peace e Athabasca é considerado, por alguns, como a parte mais importante e, também, mais vulnerável, no que diz respeito à regulação hidrológica e aos impactos das mudanças climáticas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d). O Parque é um importante habitat para mais de 11 espécies em risco de extinção, incluindo o bisão da floresta e o grou-americano (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 20)

Além de seus atributos naturais, o Wood Buffalo National Park é também um território ocupado por povos indígenas desde tempos imemoriais, cujo modo de vida é baseado nas atividades tradicionais de pesca, caça e coleta (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 20). Segundo o Departamento Federal de Relações Coroa-Indígenas e Assuntos do Norte do Canadá, esses povos são divididos em três grupos: Primeiras Nações (*First Nations*, em inglês), Inuítes e Métis¹⁴. Ao todo, 11 grupos, incluindo Métis e Primeiras Nações, habitam áreas dentro ou ao redor do Parque Nacional.

No território, existe um conflito histórico envolvendo comunidades indígenas, governos e empresas mineradoras e hidrelétricas, que data desde antes da sua inscrição na Lista do Patrimônio Mundial. As antigas políticas governamentais, que tentavam assimilar insatisfatoriamente os povos indígenas, e a própria criação do Parque restringiram, de certa forma, os direitos indígenas e o acesso aos recursos naturais e culturais que lhes eram garantidos (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 9). Essa narrativa de restrições a recursos criou tensões e conflitos que, até os dias atuais, pressionam as relações entre os atores e minam sua confiança. Um exemplo disso é que as Primeiras Nações saíram de uma rede conjunta de monitoramento, que envolvia indústrias e governos, de algumas atividades de exploração de areias betuminosas, por críticas à falta de governança adequada e transparência (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 16). Eventos como esse parecem ser comuns na história dessas relações.

A conexão indígena com o Wood Buffalo National Park foi um elemento importante na configuração da dinâmica da paisagem e, até mesmo, a criação oficial do Parque é vista, por alguns, como uma interrupção dessa ligação entre o lugar e seus residentes (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 23). De certa forma, a criação do espaço parece ter

¹⁴ A legislação canadense dá, ao conjunto desses três grupos, o nome oficial de aborígenes. Os termos Primeiras Nações e Inuíte são amplamente usados, mas restam indefinidos. O termo Métis refere-se a um grupo autoidentificado diferente dos outros dois. Neste trabalho, manteremos o uso do termo Primeiras Nações e Métis. Para o conjunto, utilizar-se-ão os termos indígena(s), povo(s) indígena(s), comunidade(s) indígena(s), grupo(s) indígena(s) e nação(ões) indígena(s), pois acredita-se que eles reflitam melhor a autoidentidade dessas populações.

contribuído para a separação da terra de seus habitantes tradicionais (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 27). Posteriormente, houve, inclusive, oposição de algumas comunidades indígenas à inscrição do local na Lista do Patrimônio Mundial nos anos 1980 (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 16).

Uma das principais questões quanto aos direitos indígenas é a construção de barragens para geração de energia hidrelétrica e mineração, que altera o fluxo de água local e causa mudanças nos exercícios de direitos garantidos pelo *Treaty 8* e por demais tratados¹⁵. Além dos conflitos com a Parks Canada, administradora do Parque, há tensões com outras instituições governamentais e com o setor privado, sobretudo com relação à exploração de areias betuminosas (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 16).

As primeiras barragens construídas, a W. A. C. Bennett Dam, ainda nos anos 1960, seguida da Peace Canyon Dam, baixaram os níveis de água de modo intenso. Desde então, há um fluxo inadequado no delta que dura há décadas, impactando também populações de bisões e aves aquáticas (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 7; INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 13). Nos arredores do Parque, em Alberta, também se situa a área de areias betuminosas do Athabasca, uma reserva significativa de combustível fóssil que tem sido intensamente explorada desde os anos 1960. Essa área tem se expandido e está avançando cada vez mais perto do limite Sul da área protegida (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 11). A continuidade da expansão da atividade mineradora e da geração de energia hidrelétrica coloca em risco os níveis de água dos dois principais rios que cortam o Parque, o Peace e o Athabasca, e o delta formado por eles, o Peace-Athabasca (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 174). A ação, portanto, ameaça constantemente o modo de vida tradicional dos povos indígenas desse lugar.

Apesar disso, uma forte conexão dos povos indígenas com a região ainda existe, em razão da garantia de direitos em muitos níveis, como a Constituição, o *Treaty 8* e decisões da Suprema Corte do Canadá. Assim, a área continua a ter importante valor cultural e espiritual para muitas Primeiras Nações e Métis (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 27).

O Parque foi inscrito na Lista do Patrimônio Mundial em 1983. Nesse momento, os bens protegidos eram selecionados e preservados com base em critérios distintos para patrimônio cultural e natural. Os primeiros dispunham de seis critérios, os últimos, quatro (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021b). A inscrição do Parque se efetivou, à época, pelo preenchimento dos parâmetros 2, 3 e 4 referentes ao patrimônio natural (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1984). Essa distinção entre critérios foi extinta em 2005, quando as novas Diretrizes

¹⁵ O *Treaty 8* foi um tratado assinado em 1899 entre a Coroa e várias Primeiras Nações, que objetivou a manutenção do modo de vida dos povos indígenas originários do Canadá. Ele reconheceu e garantiu, entre outros, o direito à terra, à caça e à pesca. Esse tratado fez parte de uma série de outros dez tratados assinados entre as duas esferas desde 1871. Para mais informações, consultar a Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, no endereço eletrônico: <<https://www.cirnac.gc.ca/eng/1100100028813/1581293624572>>.

Operacionais estabeleceram um bloco único com todos os 10 critérios (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021b).

Em 2006, um processo de consulta entre dois Estados-Partes e órgãos consultivos discutiu as atividades de acompanhamento das propriedades na América do Norte. Em específico, foram levantadas questões quanto a mudanças de nome, de critérios e de clarificação de fronteiras de alguns sítios, entre eles o Wood Buffalo National Park. Essas alterações foram aprovadas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2006a). Assim, os novos critérios propostos, que são vigentes até os dias atuais, são os 7, 9 e 10 (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021b).

Nesses três critérios, encaixam-se os atributos protegidos do Parque. Isto é, entre todas as suas características naturais, existem aquelas que são especificamente protegidas pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (World Heritage Convention, em inglês, também referida neste trabalho apenas como Convenção), denominados “valores universais excepcionais” (*Outstanding Universal Value* – OUV, em inglês). Eles dão sustentação à sua inscrição e à continuidade na Lista do Patrimônio Mundial.

De acordo com o critério n.º 7, um dos atributos protegidos é a grande concentração de vida selvagem migratória, o delta interior, as planícies salinas e o relevo de carste. Para esse critério, o cenário desejável de proteção estabelecido pelo Canadá envolve alguns objetivos. Primeiro, a necessidade de possuir uma grande concentração de populações viáveis e saudáveis de aves aquáticas migratórias que continuem a usar o Parque sazonalmente. Segundo, a existência de um habitat de qualidade e em quantidades adequadas, livre de contaminação, que esteja disponível para aves aquáticas migratórias, a fim de cumprir todos os estágios importantes do ciclo de vida enquanto estiverem presentes no local. Terceiro, a primordialidade de os grupos indígenas serem capazes de manter a caça tradicional de espécies de aves aquáticas e de praticar seu modo de vida, utilizando a população desses animais que estejam saudáveis, sustentáveis e acessíveis (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 7-9).

O segundo critério é o de número n.º 9. Ele protege o sítio no que diz respeito ao maior e mais completo exemplo do ecossistema das Grandes Planícies e prados boreais da América do Norte, além de ser o único local onde a relação predatória entre lobos e bisões da floresta permanece inalterada ao longo dos tempos. Nesse critério, o país define como desejável um cenário em que os regimes de fluxo e a qualidade da água para o delta sejam capazes de manter a função ecológica do ecossistema. Além disso, eles devem permitir que haja vegetação e populações saudáveis e abundantes das principais espécies ecológicas e culturais, incluindo aves aquáticas, rato-almiscarado, peixes, bisões e lobos. Finalmente, precisa-se garantir o acesso dos grupos indígenas ao delta Peace-Athabasca, de modo a promover o uso e o modo de vida tradicionais por meio da caça, pesca, coleta e atividades culturais (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 7-9).

O cenário ideal para o parâmetro 9 também passa pela manutenção da relação predador-presa entre lobos e bisões que vivem no Parque, devendo permanecer intacta e dentro de faixas naturais de variação. As populações de ambas as espécies devem continuar viáveis e evoluírem o mais naturalmente



possível, dando suporte ao uso e aos modos de vida tradicionais indígenas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 7-9).

Por fim, o último é o critério n.º 10, que protege o sítio em razão de ele ser o único habitat de reprodução para o grou-americano, espécie ameaçada de extinção (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d).

5.2 Atores

Feita a apresentação sobre o Wood Buffalo National Park, seus atributos protegidos e as principais questões que recaem sobre ele e seus habitantes, passaremos a investigar mais detidamente os atores envolvidos no processo de litigância que abarcou o Parque e foi âmbito do Comitê.

5.2.1 Autores

A principal autora da petição endereçada ao Comitê é a Mikisew Cree First Nation (MCFN, sigla em inglês, também referida neste trabalho apenas como Mikisew Cree). A Mikisew Cree é uma Primeira Nação, composta de aproximadamente 3 mil membros, sendo que muitos dos seus mais jovens e dos seus mais velhos são usuários ativos das terras (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 6). O nome Mikisew, na linguagem Cree, significa águia. Esse era o nome do líder do grupo em 1899, época quando foi assinado o *Treaty 8* entre o grupo e o governo canadense — o primeiro documento com objetivo de reconhecimento e proteção dos direitos indígenas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 5).

A conexão com o lugar e a manutenção das relações com as águas e as terras são requisitos essenciais para o exercício dos direitos da Mikisew Cree (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 27), visto que estão intrinsecamente relacionadas à identidade, como destaca, em um depoimento, o membro Terry Marten (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 28, tradução nossa): “Existe uma conexão tremenda entre as pessoas e a terra. Você simplesmente não pode separá-los. É uma sensação boa quando você vai lá. Você se sente bem. Acabei de colocar minha mão na água e você está de volta em casa, e é lindo.”¹⁶

A ligação com o meio envolve, em princípio, o isolamento. Ou seja, é preciso habitar um lugar livre de distúrbios sensoriais, que traga segurança e permita que as conexões culturais com o espaço sejam feitas. Esse ambiente é incompatível com o desenvolvimento industrial da região, pois seus barulhos e odores (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 28), resultaram na perda de sentido de isolamento, privacidade, conforto e conhecimento sobre a paisagem (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 33).

Além do mais, segundo Mikisew Cree, a prática de seu modo de vida inclui a liberdade de exercitar sua cultura sem interferências, bem como a capacidade

¹⁶ No original: “There is such a tremendous amount of connection between the People and the land. You just can’t separate them. It’s a good feeling when you go out there. You feel good. I just put my hand in the water and you’re back home, and it’s beautiful”.

de ir e vir dos lugares culturalmente importantes, de manter conexões e ainda de garantir confiança na continuidade das práticas culturais (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 59).

A conexão do grupo com o delta Peace-Athabasca é ainda mais forte. O delta é o coração de seu território. Ele representa uma maneira de pensar e enxergar o mundo. A cultura e o modo de vida dessa comunidade são baseados numa relação de longa data entre as pessoas daquela comunidade e a rede de brejos, charcos, lagos e canais que formam o delta. É esse o lugar onde residem as memórias mais felizes (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 4-5). O delta é o espaço que dá apoio à cultura dessa Primeira Nação e ele representa uma conexão única com o ambiente e o lugar. Para o grupo MCFN, a manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde do Peace-Athabasca é a principal questão (LEPINE, 2021).

As histórias desse povo são contadas pela tradição oral. Elas são repassadas, através de lições e experiências, dos mais velhos aos mais novos. São esses costumes que também inundam a paisagem do delta de nomes, narrativas e conexões. Em muitas áreas, é possível ver as ruínas das cabanas e os túmulos de seus ancestrais, assim como as ferramentas e instrumentos que mostram há quanto tempo esse grupo têm sido parte integrante do Peace-Athabasca (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 6). Para um dos depoentes, o delta representa seu supermercado, sua farmácia, sua sala de aula, seu templo espiritual, sua rodovia, seu álbum de fotos e o lugar onde residem suas memórias mais felizes (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 20). Segundo outro depoimento, o delta e o modo de vida que existe nele são a fonte de grande orgulho para o grupo. Esse orgulho é o elemento que nutre a cultura e que, se ausente, provocaria uma perda completa de identidade (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 6).

Ao longo de centenas de anos, o delta molda e vem sendo moldado pela Mikisew Cree, através de uma conexão profunda de parceria. É lidando com os castores e suas barragens, abrindo e fechando cursos d'água que o povo Mikisew mantém e zela pelo delta, criando canais e habitat para pássaros, roedores e outros animais (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 6).

Para descrever a relação profunda com o delta Peace-Athabasca, o grupo se vale da palavra em língua Cree: *kitaskino*. Ela significa “a terra à qual pertencemos e à qual estamos ligados”¹⁷ (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 16). Trata-se, no fundo, do modo de vida dessa Primeira Nação que, desde a coleta até as relações de parentesco, está diretamente relacionado aos atributos do delta, tornando a identidade e a cultura do grupo inseparáveis do primeiro (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 16).

A partir dessa explicação, podemos compreender melhor o significado de outra expressão em Cree: *kitaskinaw owicita*. Essa, por sua vez, se traduz como a obrigação que a comunidade tem com as terras. É uma autoexigência de viver de modo responsável e gerenciar os valores universais excepcionais do Parque,

¹⁷ No original: “[...] the land that we belong to and are related to”.

incluindo suas espécies, suas águas e suas terras (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 17). O grupo exerce esse dever através da realização de algumas tarefas, tidas como essenciais à manutenção da saúde da área.

Uma delas é a abertura de canais para aumentar o fluxo de água e manter os acessos, cavando, removendo troncos e remanejando barragens de castores. O grupo também atua criando barragens no delta para administrar o fluxo de água em áreas menores e contê-lo em determinadas regiões, mantendo-as inundadas por mais tempo. Esse modo de trabalho flexível é especialmente adequado para lidar com as mudanças sazonais do delta (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 18).

A comunidade é, também, responsável pela gestão das barragens, a fim de criar zonas úmidas onde é necessário. Essa atividade é enxergada como uma parceria com as populações de castores, que permite a manutenção da inundação de áreas muito amplas e durante longos períodos (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 18). Administrar o fluxo de água nesses termos também promove a saúde de plantas e animais (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 19).

Além disso, a Mikisew Cree se coloca como responsável pela proteção do delta por meio do controle do número de pessoas que estão utilizando a área e dos modos de uso, estabelecendo regras e protocolos que devem ser seguidos em seus territórios. Acrescenta-se a isso o trabalho de educar crianças a cuidar e a respeitar o delta e a forma de vida tradicional, visto como uma maneira de gestão da área a longo prazo (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 19).

Existem duas expressões da língua Cree que também nos revelam a importância que as Primeiras Nações, entre elas a Mikisew Cree, dão à água. A primeira delas é *nipî tapîtum*, que significa “água é tudo”¹⁸ (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 4). A segunda é *Ayapaskaw*, que significa o lugar onde todos os riachos e cursos d’água se unem e se enredam, junto com a grama e as coisas verdes, para formar um delta cheio de vida (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 4). Sendo assim, para o delta, a água também é tudo. Essa importância pode ser comprovada pelo seguinte depoimento, que destaca o potencial das cheias do delta (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 5, tradução nossa):

As pessoas mais velhas assistiriam aos búfalos, aos pássaros e a outros animais para saber quando a água chegaria. Quando as primeiras cheias da primavera chegavam, nós ficávamos muito felizes, porque cheias trazem vida a tudo no delta. Nós sabíamos que seria um bom ano para todas as vidas, incluindo nós mesmos.¹⁹

Na tradição oral do grupo, o rio Peace é chamado de *okimaw*, que significa chefe, uma vez que sua cheia é especialmente importante para o funcionamento do delta Peace-Athabasca. Essa tradição relata que grandes cheias do rio

¹⁸ No original: “Water is everything”.

¹⁹ No original: “The old people would watch the buffalo, birds and other animals to know when the water would come. When the spring flood came we would be so happy because high water brings life to everything in the delta. We knew it would be a good year for all living things, including us”.



ocorriam com bastante frequência antes da construção da primeira barragem, no final dos anos 1960, momento a partir do qual a intensidade e a periodicidade dos alagamentos vêm diminuindo (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 13).

As atuais mudanças no Wood Buffalo National Park e, sobretudo, no delta Peace-Athabasca servem de pano de fundo para algumas reminiscências da comunidade, saudosas de um modo de vida que parece estar desaparecendo (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 5, tradução nossa):

Existia uma tremenda conexão com a Mãe Terra e as pessoas que viviam ali, as pessoas da terra. E a cultura estava lá, era somente seu modo de vida... Era sagrado... Todos nós vivíamos a mesma vida.²⁰

Para Jocelyn Marten, voltar para o delta representa um retorno a casa (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 21):

Quando estou atracando meu barco no grande cais e voltando para casa no Lago Claire, é como se estivesse voltando para casa para ver meu terapeuta. É um lugar que simplesmente retira tudo de mim. Mais uma vez, as memórias voltam. É uma sensação ótima... É... meu terapeuta. Minha mãe. Minha casa.²¹

Ainda, o relato de Terry Marten (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 19, tradução nossa) nos faz compreender a importância que o delta teve durante toda a sua vida:

Eu nasci e cresci na terra. Nós amamos lá. Tínhamos uma propriedade lá com nossos pais. Todos os membros da família. Todas as criaturas eram nossas amigas... Você estava simplesmente em harmonia com a natureza.²²

Isso se dá, em grande parte, porque o delta e o Wood Buffalo National Park representam a terra natal e estabelecem uma forte conexão que existe entre gerações. São os lugares onde os direitos garantidos pelos ancestrais podem ser praticados e onde a forte conexão com a água e com a terra se manifesta. É onde as crianças nascem e são criadas e para onde os mais velhos querem retornar (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 16-17).

A troca entre gerações é o suporte do conhecimento tradicional indígena ou *Sakâw pimâchiwn*, que significa, em língua Cree, o estilo de vida do mato

²⁰ No original: "But...there was such a tremendous amount of connection with Mother Earth and the people living around there, the people of the land. And culture was there, it was just your way of life...It was sacred...We all lived the same life".

²¹ No original: "When I'm docking my boat at the big dock and going home to Lake Claire, it's like I'm going home to see my therapist. It's a place that just takes everything away from me. Again, the memories come back. It's just a great feeling... It's... my therapist. My mother. My home".

²² No original: "I was born and raised out on the land. We had love there. We had ownership there with our parents. All our family members. Everything was your friend. You're just in harmony with nature".



(MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 12)²³. O conhecimento resultante desse tipo de vida está associado a essa comunidade e, em especial, aos seus anciãos, que possuem saberes sólidos acerca do equilíbrio ecológico dessa terra e das funções do delta. Para esse grupo, reconhecer e respeitar o conhecimento tradicional indígena é necessário para melhor compreender os complexos sistemas culturais e ecológicos do lugar, o que resulta em melhores decisões ambientais, que gozam de mais aceitação e de mais confiança por aqueles que o habitam (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 12).

Porém, subsiste ainda certa dificuldade em se utilizar o conhecimento tradicional indígena em esferas decisórias. Por ser diferente do conhecimento científico ocidental, ele, muitas vezes, não é reconhecido e aceito por organizações internacionais e pela sociedade ocidental (LEPINE, 2021). Seja como for, a conexão entre o modo de vida da Mikisew Cree e os conhecimentos detidos por ela continua a ser repassada através das atividades tradicionais de caça, pesca, coleta de plantas e frutos e da educação das crianças sobre o viver como parte da terra e das águas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 5). As seguintes declarações, de diferentes membros, trazem uma ideia da importância dessa relação (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 16-20, tradução nossa): “Eu fui ensinado pelo meu avô a respeitar tudo: os animais, as árvores, as plantas, a água²⁴”; “Eu fico muito feliz quando venho para esse lugar porque posso comer toda a comida com a qual eu nasci e fui criada.”²⁵

Mudanças indesejadas em sua terra causam incertezas e restrições aos direitos dos membros da Mikisew Cree First Nation. Tais limitações provocam um esvaziamento da identidade do grupo e colocam em risco a manutenção de sua cultura e de seu modo de vida (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 24). Apesar disso, como vemos em um dos depoimentos, mesmo com as mudanças que o delta vem experimentando, as conexões desses atores com o lugar se mantêm, ainda que prejudicadas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 17, tradução nossa): “Eu quero retornar, eu quero retornar para casa. É muito importante para essas pessoas, sabe... Os animais não estão mais aqui..., mas eu ainda me sinto em casa. Eu ainda gosto de voltar e vê-lo.”²⁶

Nas palavras de Jocelyn Marten (2018b, p. 22, tradução nossa):

Eu não posso deixar essa área, porque é onde cresci. Essa é a minha área. É daí que eu venho. É minha casa. É o lugar onde cresci. É o lugar

²³ O que termo modo de vida do mato é tradução da expressão, em inglês, *bush way of life*. Essa, por sua vez, é um sinônimo dos termos, em inglês, *Indigenous Knowledge*, *Traditional Ecological Knowledge* e *Aboriginal Traditional Knowledge* (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 12). Todas essas expressões são aqui sintetizadas no termo, utilizado em português, conhecimento(s) tradicional(is) indígena(s).

²⁴ No original: “The way I was taught by my grandfather was to respect everything, the animals, the trees, the plants, the water”.

²⁵ No original: “I’m really happy when I come to this land because I can eat all the food that I was born and raised on”.

²⁶ No original: “I want to come back, I want to come back home, you know. It’s very important to people like that, you know. ...The animals are not here anymore. ...But I still feel at home. I still like to come and see that”.

onde aprendi meu modo de vida. São as memórias que tenho quando criança. É importante para mim ir a esses lugares para ensinar meus filhos, minhas duas meninas e meu neto, especialmente, e levar outros membros da família para mostrar a eles os lugares onde estive.²⁷

E, finalmente, para George Martin (2018b, p. 21, tradução nossa):

Mas em Buckton, sabe? Ainda há esperança, ainda é saudável. Esse é o meu território, é onde eu adorava caçar todos os tipos de animais, é onde eu fazia minhas armadilhas e é de onde eu tirava meu sustento.²⁸

Essa intrínseca relação que foi exposta entre Mikisew Cree com o delta Peace-Athabasca e com o Wood Buffalo National Park parece ser um dos motivos que justifique o protagonismo dessa Primeira Nação para sua proteção. Em uma manifestação oral para discussão do litígio em 2017, a MCFN se autorreconheceu como a autora original da petição e, como tanto, se mostrou disposta a continuar lutando pela integridade do delta e pela proteção dos valores universais excepcionais do Parque (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125).

O protagonismo vem à tona quando levamos em conta os vários boletins divulgados pelo grupo, em muitas ocasiões, para tratar dos assuntos do Comitê do Patrimônio Mundial e para cobrar mais ações do governo canadense (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2017a, 2017b, 2017c, 2018a, 2018c, 2018f). Também se faz presente em duas cartas abertas enviadas pela Mikisew Cree ao governo canadense, nas quais tece duras críticas à inação do país (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018d, 2018e).

A primeira carta, endereçada à ministra do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Catherine McKenna, cobra maior envolvimento dos grupos indígenas na gestão dos assuntos do Parque. A segunda é ainda mais ampla, dirigindo-se não apenas à Catherine McKenna, mas também à ministra de Relações Coroa-Indígenas e Assuntos do Norte do Canadá, Carolyn Bennett – ambas do governo federal –; a alguns representantes de pastas da Colúmbia Britânica, como Scott Fraser (Relações Indígenas e Reconciliação) e Michelle Mungall (Energia, Minas e Petróleo); e aos membros políticos de Alberta, Shannon Phillips (Meio Ambiente e Parques) e Richard Feehan (Relações Indígenas) (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e). Essa segunda manifestação também cobra maior engajamento nas atividades de gestão do sítio.

Sendo assim, parece certo dizer que a Mikisew Cree First Nation assumiu o papel central na rede de atores que protegem o delta Peace-Athabasca, bem como deu suporte ao litígio no Comitê do Patrimônio Mundial. Para Melody Lepine, diretora do Departamento de Relações com o Governo e com a Indústria

²⁷ No original: “And I cannot leave that area because that’s where I grew up. That’s my area. That’s where I’m from. It’s my home. It’s the place that I grew up. It’s the place that I was taught my way of life. It’s memories that I have as a child. It’s important for me to go to these places to teach my children, my two girls, and my grandson especially, and to take other family members there to show them the places I’ve been”.

²⁸ No original: “But in Buckton, you know, there’s still hope, it’s still healthy. That’s my territory, that’s where I loved hunting for all types of animals, that’s where I did my trapping, and that’s where I made my livelihood”.

da Mikisew Cree First Nation, e uma das mais ativas representantes do grupo em questão, o principal e mais importante apoio foi de seu próprio coletivo, de seus líderes e das pessoas que habitam e dependem daquela terra (LEPINE, 2021).

A MCFN já possui um histórico de disputa por direitos indígenas no Judiciário. O caso *Mikisew Cree First Nation v. Canada* (Ministério do Patrimônio Canadense), decidido pela Suprema Corte do Canadá em 24 de novembro de 2005²⁹, reconheceu que o direito à caça é mensurado a partir dos territórios sobre os quais uma Primeira Nação tradicionalmente caçou e pescou, assim como continua a fazê-lo ainda hoje. Tratou, de modo geral, de uma interpretação mais ampla dos tratados de direitos firmados com as Primeiras Nações (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 125).

Em outubro de 2018, a Suprema Corte do Canadá também se posicionou quanto à disputa *Mikisew Cree First Nation v. Canada* (*Governor General in Council*)³⁰. Nessa decisão, a Corte deu razão ao Mikisew Cree First Nation, afirmando que os governos têm a obrigação legal de consultar as Primeiras Nações durante a elaboração de legislação que pode impactar seus direitos e seu modo de vida tradicional (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2017c).

Apesar do protagonismo da Mikisew Cree, ela não esteve sozinha no litígio. A rede de atores é também formada por diversos outros atores, situados em diferentes locais nos arredores do Parque e dentro dele. Um primeiro grupo é formado pelas outras populações indígenas que, assim como a Mikisew Cree, concentram seu modo de vida no delta Peace-Athabasca, como a Athabasca Chipewyan First Nation, a Fort Chipewyan Local Métis 125 e a Smith's Landing First Nation. Esses grupos sempre manifestaram seu apoio público à Mikisew Cree nos boletins e cartas abertas citados anteriormente.

Desses povos, destaca-se, em especial, a Athabasca Chipewyan First Nation (ACFN, sigla em inglês, também referida neste trabalho apenas Athabasca Chipewyan), em razão de seus estreitos laços com o delta e com a MCFN. Esse grupo vive desde tempos imemoriais ao redor do rio Athabasca e se denomina, em Cree, *K'ai Taile Dene* ou pessoas da terra do salgueiro³¹, que compreende o delta, o rio Peace e o Athabasca, sendo esse último a principal rota para o centro de seu território (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173).

Em vista disso, a manutenção dos fluxos adequados de água no delta é essencial para que os membros da ACFN pratiquem seus direitos de caça e pesca. O delta é crítico não apenas para o exercício de direitos, mas também para a cultura e identidade dessa comunidade. Sem o fluxo apropriado de cheias do delta e do rio Athabasca, não há acesso a áreas de grande interesse cultural e espiritual (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173).

²⁹ *Mikisew Cree First Nation v. Canada* (Minister of Canadian Heritage), [2005] 3 S.C.R. 388, 2005 SCC 69. Para mais informações, consultar o julgamento na página da Suprema Corte do Canadá, no endereço eletrônico: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2251/index.do>>.

³⁰ *Mikisew Cree First Nation v. Canada* (Governor General in Council), [2018] 2 S.C.R. 765, 2018 SCC 40. Para mais informações, consultar o julgamento na página da Suprema Corte do Canadá, no endereço eletrônico: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/17288/index.do>>.

³¹ No original: "people of the land of the willow".

Em 2019, na 43ª sessão do Comitê, a Athabasca Chipewyan fez um pronunciamento de apoio às ações da Mikisew Cree pelo aumento da proteção do delta e das pessoas que nele vivem (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173-174). A importância dessa manifestação deve ser compreendida à luz do fato de que os organizadores da sessão não recomendam e reprimem a manifestação de mais de um grupo sobre o mesmo sítio do patrimônio mundial, aconselhando sempre a formulação de manifestações conjuntas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 174).

Para as manifestações conjuntas, podemos separar os grupos de acordo com suas necessidades. No primeiro, incorporamos os povos indígenas dependentes mais diretamente de cursos à jusante do rio Peace, que incluem a Woodland Cree First Nation, a Little Red River Cree First Nation e a TallCree First Nation. Eles também reconhecem o delta como uma parte essencial de seu modo de vida e, portanto, dão suporte mais direto à sua proteção (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 116).

Em um segundo plano, estão os povos indígenas que parecem depender em maior nível não do delta, mas do vale do rio Peace. São as Primeiras Nações: Doig River First Nation, Halfway River First Nation, Prophet River First Nation, Sauteau First Nations, West Moberly First Nations, Fort Nelson First Nation e Blueberry River First Nations. A reunião desses grupos, com exceção da última, forma a associação comunitária Associação Tribal do Tratado n.º 8 (*Treaty 8 Tribal Association* – T8TA, em inglês) (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 113).

As Primeiras Nações que formam a T8TA dependem do contexto cultural único do vale do rio Peace para as suas práticas tradicionais, como a coleta (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 95). Essa área é também essencial para a pesca, guardando locais únicos do ponto de vista cultural, da subsistência e da transmissão de conhecimentos tradicionais indígenas ao longo de gerações (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 101).

Segundo a T8TA, o vale do rio Peace é a sua mercearia, sendo o local preferido para caça, pesca, obtenção de comida e colheita de plantas medicinais. Isso, porque essa área, além de acessível, estando próxima às regiões onde os membros habitam, é detentora de profundas conexões culturais e possui vida selvagem e recursos naturais abundantes (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 101). Ela também serve de lugar figurado para escolas, universidades, consultórios médicos e supermercados para a Sauteau First Nations (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 107).

O rio Peace tem grande relevância em termos de patrimônio cultural. Antes mesmo da chegada dos europeus, essa era uma área bastante utilizada pelas comunidades indígenas locais. Depois dos europeus, ela foi essencial para o comércio de peles. O conhecimento da história desse lugar é, portanto, de suma importância para as comunidades ao seu redor (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 235).

Entre os atributos dessa área como patrimônio cultural, estão as vistas, as oportunidades de recreação, as paisagens com valor científico e educacional, as conexões com o lugar, as histórias e os espaços de cura (BC HYDRO AND



POWER AUTHORITY, 2014, p. 236). O vale é também um ambiente sagrado para as comunidades, pois representa uma importante área de confraternização, ensinamento e transmissão de conhecimento e cultura (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 236).

No depoimento de um membro do grupo Saulteau First Nations, vemos a centralidade da terra em suas vidas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 125, tradução nossa):

Sabemos qual é o verdadeiro espírito e intenção do Tratado 8 para nós... para caça, pesca, captura, sim, mas vai muito além do que isso também. É um modo de vida, modo de vida, o que significa que é a terra. Está relacionado com a terra. A terra e a nossa língua se relacionam. Nossos ensinamentos vêm daí. Nosso modo de vida, nossas leis vêm daí, de tudo isso³².

Os membros das comunidades ao redor do rio Peace e do vale possuem uma forte conexão com o meio, de modo que uma eventual alteração nessa paisagem cultural traria impactos profundamente negativos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 240).

Além disso, essas comunidades se sentem escolhidas pelo Criador para cuidar da terra e das futuras gerações. Desse modo, quaisquer alterações trariam efeitos negativos para seus filhos, netos e bisnetos, bem como para a continuidade de suas práticas culturais (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 265), tendo em vista que a desconstrução ou transformação irreversível do lugar excluiria ou modificaria permanentemente as relações das pessoas e suas memórias com ele (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 237).

Apesar de estarem localizadas em espaços geográficos distintos e de dependerem de recursos hídricos diferentes daqueles privilegiados pela Mikisew Cree, essas Primeiras Nações do vale do rio Peace também fazem parte, de alguma forma, da rede de apoio ao grupo.

Uma das maneiras pelas quais essa rede de atores se articula é através da Assembleia das Primeiras Nações (*Assembly of First Nations*, em inglês), da qual fazem parte diversas comunidades indígenas ao longo do território canadense e cujas decisões são tomadas por consenso. Esse órgão é, em síntese, responsável por apoiar Primeiras Nações, organizações regionais e locais por meio da realização de reuniões para discussão de temas de seu interesse.

Em uma das reuniões, realizada entre 4 e 6 de dezembro de 2018, vemos a discussão sobre o encaminhamento legislativo do então proposto Bill C-69, sobre o processo de avaliação de impactos em âmbito federal. Desse encontro, chefiado pelo Mikisew Cree First Nation, participaram também outras comunidades indígenas. Em conjunto, a Assembleia conferiu apoio à Mikisew Cree e às demais Primeiras Nações ligadas ao delta Peace-Athabasca, afirmando a necessidade de

³² No original: “[...] we know what the true spirit and intent of Treaty 8 is to us... for hunting, fishing, trapping, yes, but it goes way more than that also. It’s a way of life, mode of life, meaning that’s the land. It’s related to the land. The land and then our language is related to the land. Our teachings come from that. Our way of life, our laws come from that, from all this”.

ratificação do Bill C-69 e mostrando-se favorável ao posicionamento defendido pela Mikisew Cree (ASSEMBLY OF FIRST NATIONS, 2018).

Como pessoas que habitam esse lugar e mantêm com ele uma conexão importante, é preciso compreender que os povos indígenas já listados aqui não podem simplesmente praticar seu modo de vida em outro lugar qualquer, porque existem conexões históricas, culturais, familiares e espirituais que tornam certas áreas e certos recursos insubstituíveis (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 12). Não é tampouco possível recriar as mesmas relações de conexão com o ambiente em outras áreas, diferente daquelas que nasceram e aprenderam enquanto crianças (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 60).

Para exemplificar a complexidade de mover as práticas tradicionais e modo de vida de um grupo indígena para outra área, é possível ver as considerações feitas acerca do tema que o grupo *Saulteau First Nations* apresentou durante o processo de avaliação de impactos ambientais de um empreendimento industrial. Para eles, a reprodução de um uso específico da terra em outro lugar exige o preenchimento de várias condições: a) a prática não deve estar associada a nenhum lugar particular; b) o conhecimento tradicional associado àquela prática deve ser passível de transporte e o contexto ambiental não deve ser relevante; c) as pessoas não devem ter conexões com lugares específicos; d) a prática pode ser transferida de lugar sem se chocar com áreas usadas por outros grupos; e) deve haver disponibilidade de áreas acessíveis aos povos indígenas, não estando dedicadas a outros fins; f) a transferência para outro lugar não pode ser excessivamente custosa em termos de tempo, tecnologia e dinheiro (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 95).

Além desses atores oriundos de comunidades indígenas, a rede de suporte à atuação da MCFN também teve o apoio de cientistas, como os doutores David Schindler, Craig Candler e Gillian Gregory; de algumas universidades; de antigos trabalhadores do *Wood Buffalo National Park*; e de diversos grupos da sociedade civil, como o *Firelight Group*, o *Sierra Club BC*, a *Yellowstone to Yukon Conservation Initiative*, a *Canadian Parks and Wilderness Society*, a *David Suzuki Foundation*, a *World Heritage Watch* e a *União Internacional para a Conservação da Natureza* (*International Union for Conservation of Nature – IUCN*, em inglês) (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 20; LEPINE, 2021; MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016).

Ainda sobre a comunidade de apoiadores, Melody Lepine ressalta que o ponto de partida para a petição foi a atividade da IUCN e seus relatórios sobre a conservação do patrimônio mundial. Também houve consulta e observação de outros casos similares, como o dos *Everglades*, na Flórida, Estados Unidos (LEPINE, 2021).

Revelada a rede de autores que foi formada e deu sustentação ao litígio, é preciso destacar os efeitos que o processo de litigância do caso *Wood Buffalo National Park* trouxe a quem participou dele, notadamente à *Mikisew Cree*.

Para Melody Lepine (2021), a petição ajudou a construir um senso de unidade no grupo, atribuindo-lhes também um sentido de independência e liderança. Ela é categórica ao afirmar que

Então, no nível comunitário, houve um forte senso de unidade e soberania, como um governo indígena sobre seu próprio território. Mesmo que o Canadá fosse o Estado-Parte, o país responsável pelo sítio, o governo indígena se sentiu empoderado, porque nós éramos aqueles que estavam falando sobre o sítio, indo ao Centro do Patrimônio Mundial, ao Comitê do Patrimônio Mundial (LEPINE, 2021, tradução nossa).³³

A autora ressalta que, através do litígio, foi possível ao grupo se relacionar, em estado de igualdade, com outras pessoas, outras autoridades governamentais e não-governamentais. A cada nova etapa do processo, o grupo e seus representantes perante o Comitê foram se sentindo mais confortáveis, mais preparados, melhores e, também, mais reconhecidos pelos demais. Em suas palavras, foi importante ter reconhecimento para asseverar (LEPINE, 2021, tradução nossa):

Então essa é a minha nação, eu estou falando em nome do meu governo, da minha nação, sem o Canadá, diretamente para outros países. Foi quase uma sensação de nação para nação, de governo, de empoderamento, como um grupo e um governo indígena soberano. Isso foi muito poderoso.³⁴

5.2.2 Réus

A petição proposta pela Mikisew Cree não relaciona nenhum réu em específico. A partir de seu conteúdo, no entanto, é possível verificar que ela tenta responsabilizar, em primeiro plano, o governo federal canadense e, em segundo plano, a agência governamental responsável pela gestão do Parque, seguida dos governos provinciais de Alberta e da Colúmbia Britânica (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

O governo canadense aparece também como passível de responsabilização em outros documentos emitidos pelo grupo. Em uma carta elaborada em 2018, o grupo cobra a responsabilidade da ministra do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Catherine McKenna, e da ministra de Relações Coroa-Indígenas e Assuntos do Norte do Canadá, Carolyn Bennett, ambas do governo federal (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e). No mesmo documento, são também chamados à responsabilização quatro representantes de pastas da província da Colúmbia Britânica, Scott Fraser (Relações Indígenas e Reconciliação) e Michelle Mungall (Energia, Minas e Petróleo), e da província de Alberta, Shannon Phillips

³³ No original: “[...] so, at the community level, there was a strong sense of unity and about sovereignty as an indigenous government over our territory. Even though Canada is the state-party, the country responsible for the property, the assesses and indigenous government felt empowered. Because we were the ones talking about the site, we were the ones going to the World Heritage Center, the World Heritage Committee”.

³⁴ No original: “[...] and so here is my nation, I’m speaking on behalf of my government, my nation, without Canada, directly to a country. So, it was almost like a sense of nation-to-nation, and government, and empowerment, as a sovereign indigenous group and government. That was very powerful”.

(Meio Ambiente e Parques) e Richard Feehan (Relações Indígenas) (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e).

De modo geral, na visão da MCFN, o governo canadense tem falhado constantemente na proteção das águas e do delta, violando direitos, o modo de vida indígena protegidos por tratados e quebrando sua promessa de resguardar o delta Peace-Athabasca e reforçar seu valor para a humanidade (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 21). Ainda para a Mikisew Cree First Nation, há muita expectativa sobre o governo canadense, que é reconhecido, em nível internacional, como defensor dos valores de proteção e conservação ambiental. Outros países reconhecem-no e esperam dele uma certa liderança nos assuntos ambientais e climáticos (LEPINE, 2021).

Todavia, para as comunidades indígenas, há uma percepção de que o compartilhamento das terras entre eles e o governo é historicamente desigual. Isto é, seus direitos são constantemente violados por concessões para atividade agrícola, mineração, exploração de petróleo, desenvolvimento de hidrelétricas e pela transferência das terras de sua propriedade a particulares (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 121). Mais alarmante ainda, o Estado parece ter dificuldade em reconhecer esse histórico e é lento ao tomar medidas para sanar os problemas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125).

Atualmente, o Parque é administrado diretamente pela agência governamental Parks Canada, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Canadá. A agência é frequentemente chamada a atuar no litígio. A MCFN descreve sua relação com ela e com o governo canadense como difícil, porque esses dois atores vêm interferindo, há bastante tempo, no seu modo de vida tradicional de muitas maneiras.

Esse fato é intensificado se considerarmos que, no geral, o desejo das comunidades indígenas é, na maioria das vezes, de continuarem suas atividades tradicionais de caça, pesca e coleta. Assim, eventuais compensações financeiras pela ocupação de suas terras ou por impactos negativos sofridos parecem ser uma solução insatisfatória e inadequada (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 121).

A Parks Canada, ainda que seja a responsável pela gestão do Parque, não possui competência para protegê-lo de ações que se realizam fora dos domínios do sítio, notadamente, as atividades hidrelétricas e mineradoras. Elas são realizadas a montante do delta Peace-Athabasca e estão, portanto, fora dos limites de proteção do Wood Buffalo National Park. A agência tampouco é capacitada para lidar com os efeitos gerais causados pelos impactos negativos da mudança do clima.

Nesse sentido, além da responsabilidade atribuída ao governo canadense e à Parks Canada, a responsabilização também focaliza empresas que desenvolvem atividades hidrelétricas e mineradoras fora dos limites do Parque, na medida em que elas provocam restrição a direitos indígenas e perda de seu modo de vida tradicional. Dessas atividades resultam inúmeros impactos negativos que se concentram sobre o delta (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

No setor de energia, o primeiro entre os principais projetos amplamente questionados pelos autores foi o *Site C Clean Energy Project* (também referido apenas como *Site C*). Ele foi proposto pela BC Hydro and Power Authority (também referida neste trabalho apenas como BC Hydro) e aprovado em outubro de 2014.

A BC Hydro é uma empresa da Coroa, de propriedade da Colúmbia Britânica, cuja missão é gerar, manufaturar, conservar, comprar e vender eletricidade para atender à demanda de seus consumidores. Trata-se do maior serviço de eletricidade da província, com mais de 75 mil quilômetros de linhas de transmissão e distribuição (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 4). Ela serve 95% da população da província, aproximadamente 1,9 milhão de pessoas, e possui um sistema integrado de 31 instalações hidrelétricas, que respondem por 95% do total da energia elétrica fornecida na região (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 1).

O *Site C Clean Energy Project* vem se desdobrando há algumas décadas. Com base em estudos topográficos feitos nos anos 1950, foram identificados cinco potenciais projetos hidrelétricos ao longo do rio Peace. Mais tarde, em meados de 1970, foram escolhidas duas principais localidades para expansão do sistema da BC Hydro, um deles correspondendo ao *Site C*. A partir disso, e com a elaboração de estudos durante os anos seguintes, o rio tornou-se o local preferido para sua construção. O desenho do projeto foi sendo modificado desde 1980 e finalizado no final de 2000 (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 8-9).

O projeto proposto, e que vem sendo executado atualmente, possui três objetivos principais: atender de forma eficiente às demandas previstas de energia da BC Hydro; atender ao consumo com intuito de respeitar os objetivos provinciais do *Clean Energy Act* (2009) e as políticas da província; e maximizar, de modo eficiente, o desenvolvimento do potencial hidrelétrico local (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 5).

O *Site C* foi visto, quando de sua proposição, como uma alternativa à geração térmica e às emissões de gases de efeito estufa (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 7). Assim, ele é reconhecido por ter uma baixa taxa de emissão por unidade de energia produzida, em comparação com outras formas de geração (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 23), sendo compreendido como uma maneira de atingir as metas provincial e federal de redução de emissões de gases de efeito estufa (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 37).

Em 2010, o projeto deu seguimento à fase de revisão regulatória e ambiental, que teve três etapas e envolveu muito tempo e muitas inspeções (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 2). Durante dois anos, a empresa trabalhou na Avaliação de Impacto Ambiental, a fim de identificar oportunidades, revisar algumas questões sobre o procedimento de análise técnica, avaliando os impactos, possíveis mitigações e benefícios para comunidades locais e indígenas.

Após os comentários e as revisões feitos pelo público, pelos governos e por povos indígenas, foram executadas algumas modificações. A finalização se deu

em agosto de 2013, momento em que iniciou um Painel de Revisão Conjunta, o qual já está finalizado atualmente (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 3).

No ramo de energia, existe igualmente o *Amisk Hydroelectric Project*, que foi proposto em 2015 pela AHP Development Corporation (também referida neste trabalho apenas como AHP). Trata-se de um projeto de geração hidrelétrica localizado no rio Peace, com capacidade de 330 MW, totalizando 1.875 GWh/ano (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 5). Atualmente, o projeto está em fase de Avaliação de Impacto Ambiental. As diretrizes para a avaliação dos impactos desse projeto foram elaboradas pela Canadian Environmental Assessment Agency e pela província de Alberta.

Na área de mineração, o principal projeto é o *Frontier Oil Sands Mine Project*, proposto pela Teck Resources (também referida neste trabalho apenas como Teck). O *Frontier Oil Sands Mine Project* foi o primeiro projeto que envolveu mineração com influência direta no lago Claire, um ponto importante do delta (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 4). O processo de avaliação de impactos ambientais contou com um Painel de Revisão Conjunta, o primeiro realizado depois da Missão de Monitoramento em 2016, embora o projeto tenha sido cancelado em fevereiro de 2020.

Como visto, desenha-se um complexo panorama para a identificação dos réus e de suas responsabilidades. Ainda assim, a Mikisew Cree entende que o governo federal do Canadá, os governos provinciais e a comunidade que cerca o Comitê do Patrimônio Mundial são todos parte de uma mesma solução (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2016, p. 24).

5.2.3 Órgão responsável pela decisão

O Comitê do Patrimônio Mundial foi estabelecido pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Ele é formado por 21 Estados-Partes. É do Comitê a tarefa de elaborar, atualizar e difundir a Lista do Patrimônio Mundial e a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Não obstante, ele também é encarregado de administrar o Fundo do Patrimônio Mundial e os pedidos de assistência internacional (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

Além dos atributos acima, uma ferramenta essencial da atuação do Comitê é a realização de Missões de Monitoramento (*Reactive Monitoring Mission* – RMM, em inglês). Esse tipo de atividade é solicitado e realizado pelo Comitê, em parceria com seus membros consultivos, que envia uma delegação, a fim de verificar presencialmente o estado de conservação e a gestão de determinados bens do patrimônio mundial.

O contato direto proporcionado pela Missão de Monitoramento traz muitas oportunidades para aumentar a cooperação e o diálogo entre *stakeholders*, Estados-Partes, gestores dos sítios, Centro do Patrimônio Mundial, órgãos consultivos e sociedade civil sobre questões fundamentais de cada propriedade (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019b, p. 6-7). Ademais, trata-se de um instrumento-chave para o funcionamento e a efetivação dos objetivos da Convenção. Um dos principais desafios desse instrumento é conseguir

intensificar o diálogo entre todos os *stakeholders*, mediante a falta de informações adequadas e a relutância de algumas partes em fornecer dados precisos e confiáveis (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019b, p. 7).

Além disso, os escassos recursos financeiros e institucionais, a relativa falta de clareza de seus métodos e procedimentos e a efetiva implementação de suas recomendações e decisões, sobretudo em nível local, na escala do sítio protegido também representam obstáculos para a Missão (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019b p. 5-7).

Outra ferramenta importante para a consecução das atividades do Comitê é a criação de documentos e guias para os processos de gestão dos bens do patrimônio mundial, sobretudo aqueles relativos aos processos de avaliação ambiental e patrimonial (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019b, 2021, p. 32). Entre os materiais, destacam-se as *Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção*, um conjunto de medidas para facilitar a aplicação da convenção. Elas guiam os procedimentos de inscrição, proteção e conservação das propriedades, estabelecem o procedimento para acessar recursos do Fundo do Patrimônio Mundial e conduzem a mobilização de apoio nacional e internacional. A revisão das Diretrizes Operacionais acontece periodicamente, a fim de refletir as mais recentes decisões do Comitê (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019f).

A título de exemplo, uma das medidas importantes dessas diretrizes, referida no parágrafo 40 das *Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção*, está relacionada à parceria do Comitê com comunidades locais, povos indígenas, organizações governamentais, não-governamentais e privadas e demais *stakeholders* para a proteção do patrimônio mundial. Um segundo exemplo, que aparece no parágrafo 104 do mesmo documento, fala sobre a necessidade de criação de zonas-tampão. São áreas de transição que não possuem valores protegidos em si mesmas, mas que contribuem efetivamente para a proteção e manutenção do valor universal excepcional do sítio protegido (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019f).

O Comitê do Patrimônio Mundial se reúne anualmente para execução das funções a ele delegadas pela Convenção. O órgão deve analisar e investigar o estado de conservação dos valores universais excepcionais de cada sítio protegido. Essas análises servem de embasamento para a tomada de decisões ao final das sessões. Para executá-las, o Comitê se baseia no *Relatório do Estado de Conservação* (*State of Conservation Report – SOC*, em inglês), que é submetido pelo Estado-Parte de forma individual para cada sítio protegido, com periodicidade de dois anos. Ao final das sessões, o Comitê emite uma decisão para cada sítio protegido, sendo que cada uma pode conter um ou mais comandos e reflete a análise sobre o estado de conservação de cada bem.

A liderança da reunião é composta por 21 países que formam, naquele ano, os membros do Comitê. Os países signatários da Convenção podem assistir às reuniões enquanto observadores, já os países não signatários da Convenção, mas membros da Organização das Nações Unidas (ONU), podem participar das sessões enquanto observadores mediante requerimento escrito.

Além dos Estados-Partes da Convenção, também fazem parte da sessão os membros com voto consultivo garantido pelo texto legal. São eles: o Centro

Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens Culturais (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM, em inglês, também referido neste trabalho apenas como Centro de Roma); o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (International Council of Monuments and Sites – ICOMOS, em inglês), e a União Internacional para a Conservação da Natureza (International Union for Conservation of Nature – IUCN, em inglês) (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

O Centro de Roma, fundado em 1956, tem como função promover a conservação do patrimônio cultural, elaborando ferramentas e tornando o conhecimento técnico à disposição dos Estados-Partes (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021a).

O ICOMOS, datado de 1965, é um conselho dedicado à conservação dos sítios do patrimônio cultural. Ele é o principal conselheiro da Organização das Nações Unidas para assuntos de patrimônio cultural. Seu foco principal está em construir diálogos entre a proteção ambiental e cultural (ICOMOS CANADA, 2018, p. 2). No âmbito da Convenção, é o responsável por realizar avaliações das propostas de inscrição de bens patrimoniais referente ao patrimônio cultural e bens mistos (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021a).

A IUCN, instituída em 1948, dispõe de uma rede de especialistas com mais de mil membros. Ela é encarregada de promover avaliações técnicas de sítios naturais e elaborar relatórios sobre o estado de conservação das propriedades inscritas (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021a).

As demais organizações do sistema da ONU, outras organizações internacionais, sejam governamentais ou não-governamentais, e associações sem fins lucrativos, cujas finalidades estejam de acordo com os objetivos da Convenção, podem ser admitidas como observadoras das sessões, mediante critérios definidos pelo Comitê (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015b, p. 3).

Além da sessão principal, também ocorrem eventos paralelos sobre o tema do patrimônio mundial. O principal deles é o Fórum de Gestores do Patrimônio Mundial, criado em 2017 por iniciativa da Polônia, sede das discussões naquele ano (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017b, p. 13). O ímpeto inicial foi de compartilhar estratégias para gestão eficiente das propriedades inscritas na Lista do Patrimônio Mundial. Uma particularidade que merece ser mencionada é a 44^a sessão, ocorrida entre 16 e 31 de julho de 2021, que teve formato online, com transmissão ao vivo. Os eventos paralelos a essa sessão também foram mantidos em formato virtual (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2021a, p. 20).

Entre os atributos do Comitê, está a atualização da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Sendo assim, a cada ano o Comitê recebe, discute e aprova os Relatórios de Estado de Conservação que a ele são submetidos pelos Estados-Partes, com a finalidade de incluir, manter ou retirar propriedades da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Fazer parte dessa lista pode forçar medidas regulatórias mais rígidas ou ainda trazer mais recursos financeiros ao sítio que está nessa situação.

Em 2015, havia 46 propriedades inscritas na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Ao todo, eram 141 propriedades que tiveram de passar por um exame



mais detalhado do Comitê, representando 14% do total de propriedades inscritas na Lista do Patrimônio Mundial (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 1).

Em 2017, o número de propriedades inscritas na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo aumentou para 55. Além de nove propriedades ameaçadas de forma urgente, 154 propriedades passaram por um exame mais detalhado (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 2). Já em 2021, eram 53 propriedades inscritas na Lista, representando uma parte das 255 propriedades que precisavam de avaliação rigorosa quanto ao seu estado de conservação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2021b, p. 2).

É interessante notar que há uma diferença significativa entre o estado de conservação das propriedades naturais e culturais. Em 2015, as primeiras representavam apenas 20% do total de propriedades inscritas, mas somavam 40% da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 2). Esse desequilíbrio se manteve ainda em 2019, com as propriedades naturais correspondendo a apenas 19% do total de bens inscritos, mas totalizando 30% dos inscritos na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019b, p. 3). O dado é acentuado em 2021, momento em que essas propriedades representam 19% do total de sítios inscritos, mas equivalem a 35% dos sítios em perigo (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2021b, p. 3).

Globalmente, os maiores fatores de risco às propriedades são, segundo o Comitê: a) ausência ou inadequação dos planos e sistemas de gestão; b) a moradia; c) as atividades ilegais, como caça e desmatamento ilegais. Além desses três, também aparecem como fatores de risco a mineração, a exploração de óleo e gás e a ausência ou inadequação dos marcos jurídicos e regulatórios (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 3; WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 2 e 4)

Dito isso, é possível ver que o desenvolvimento de projetos e construção de infraestrutura também são fatores de elevado risco à proteção do patrimônio mundial. E se, por um lado, a avaliação de impactos ambientais tem sido incorporada às legislações de alguns países, por outro, a avaliação de impacto patrimonial muitas vezes tem ficado de fora (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 7). Diante desse fato, o Comitê decidiu, em 2015, encorajar os Estados-Partes a integrar processos de avaliação de impacto ambiental e patrimonial em suas legislações, políticas e planos de gestão, recomendando igualmente que se valessem dessas ferramentas para avaliar projetos de forma precavida, antes de qualquer decisão final potencialmente negativa ser tomada (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 13).

Em relação especificamente ao tema das mudanças climáticas, é perceptível que a preocupação do Comitê com o assunto vem aumentando de forma considerável nos últimos anos. Em 2015, o Comitê entendia que, para algumas propriedades, elas representavam apenas um impacto potencial, enquanto para outras, elas já eram vivenciadas. Entre essas últimas, deu-se mais atenção aos ambientes marinhos e zonas costeiras (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015c, p. 9).

No ano seguinte, as decisões e recomendações tomadas pelo Comitê reforçaram ainda mais sua preocupação com o cenário global de mudança do clima. Nesse sentido, ele requereu que o Centro do Patrimônio Mundial (World Heritage Centre – WHC, em inglês, também referido neste trabalho apenas como Centro) elaborasse documentos sobre os impactos da mudança do clima no patrimônio mundial, para que esses materiais pudessem oferecer melhores soluções e auxiliassem os Estados-Partes na implementação de respostas eficazes. Ainda, recomendou que o Centro fosse auxiliado por outros órgãos internacionais dedicados à alteração climática, especialmente a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e o IPCC, com enfoque especial aos impactos das mudanças climáticas nas propriedades do patrimônio mundial (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2016, p. 19).

Em 2017, o Comitê reconheceu que os impactos potenciais ao patrimônio mundial advindos das mudanças climáticas têm aumentado constantemente e de maneira generalizada, o que lhe motivou a buscar mais soluções para o enfrentamento dessa situação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 15). Nesse ponto, o patrimônio passou a ser visto não apenas como objeto impactado pelas mudanças climáticas, mas também como uma possível fonte de resiliência a elas. As práticas e os conhecimentos tradicionais indígenas, as habilidades de conservação do meio ambiente e de previsão das alterações do clima, juntamente de sua compreensão de ecologia, foram, então, reconhecidas como ferramentas essenciais para lidar com os impactos da mudança do clima (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 15).

No mesmo ano, em sua decisão, o Comitê reforçou aos Estados-Partes a necessidade de ratificação e de adoção de objetivos ambiciosos no Acordo de Paris. Ademais, lembrou a urgência de promover esforços para desenvolver a resiliência das propriedades do patrimônio mundial às modificações climáticas, reduzindo riscos e elaborando estratégias de adaptação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 27). Destaca-se o foco nas propriedades do patrimônio mundial situadas em áreas urbanas e que são vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas. De igual modo, solicitou aos Estados-Partes que tomem ações relevantes para resolver o problema, tendo em vista os compromissos assumidos através da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2021b, p. 41-42).

Além do Comitê, existe uma rede de atores que participam e apoiam as atividades, a qual chamaremos aqui de comunidade do patrimônio internacional³⁵. Dela, fazem parte, em primeiro lugar, os membros do Comitê com voto consultivo: o Centro de Roma, o ICOMOS e a IUCN.

Além desses, também tem destaque o Centro do Patrimônio Mundial. Ele foi criado em 1992 e é o principal coordenador das questões do patrimônio mundial dentro do sistema das Nações Unidas. Ele é encarregado da administração cotidiana da Convenção, da organização das sessões e dos *Relatórios do Estado de Conservação*. O Centro também auxilia os Estados-Partes no processo de nomeação do patrimônio mundial, organiza administrativamente os

³⁵ Esse termo, embora não seja oficial, foi referido por Melody Lepine, em sua entrevista concedida ao autor (LEPINE, 2021).

pedidos de assistência internacional e coordena as ações emergenciais (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021a). Ademais, cabem a ele outras atividades administrativas, como a organização de eventos e palestras, a atualização de banco de dados da Convenção e das Listas do Patrimônio Mundial, a promoção de ações educativas e a comunicação com o público (WORLD HERITAGE CENTRE, 2021a)

Os gestores dos sítios protegidos também têm sido cada vez mais engajados no diálogo com a comunidade do patrimônio mundial. Eles são os responsáveis diretos por inspecionar e dirigir a tomada de decisões em nível local. São também incumbidos da implementação das decisões tomadas pelo Comitê e pela elaboração dos *Relatórios do Estado de Conservação*. Apesar da importância de suas ações, eles nem sempre estiveram presentes no processo de tomada de decisão no Comitê. Para garantir uma maior participação desses representantes, houve em 2017 a criação do Fórum de Gestores do Patrimônio Mundial, uma iniciativa da Polônia (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 6), que foi mantida nas edições posteriores (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019a).

Destaca-se também uma parte importante ligada ao Comitê do Patrimônio Mundial e que também integra a comunidade do patrimônio mundial: os grupos da sociedade civil. Eles são fontes essenciais, pois trazem informações diferentes daquelas fornecidas pelo Estado-Parte sobre possíveis ameaças aos OUV das propriedades. O seu engajamento com o Comitê é constante, através de campanhas veiculadas por redes sociais, petições em massa e apelos públicos (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 6).

Alguns exemplos dessa atividade são a campanha pelo Whale Sanctuary of El Vizcaino (México), que enviou cerca de 30 mil cartas ao Comitê do Patrimônio Mundial; a manifestação em prol do Yellowstone National Park (Estados Unidos), com mais de 1500 cartas recebidas pelo mesmo Comitê; e a ação pela Greater Blue Mountains Area (Austrália), onde centenas de e-mails foram enviados diretamente ao diretor-geral da Unesco (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 6).

Além dessas ações específicas para alguns sítios, também existiram outras focando em situações mais globais. Em 2009, houve duas campanhas tratando do tema de mudanças climáticas: a primeira promovida pelo *Australian Climate Justice Program*, pelo *Climate Action Network Australia* e pelo *Friends of the Earth Australia*; a segunda foi liderada pelo *Earth Justice* e pelo *Australian Climate Justice Program* (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 6). Entre 2011 e 2012, houve também grandes manifestações contra a construção de barragens, com mais de 200 e-mails enviados pelos membros da ONG *International Rivers* (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017c, p. 6).

Uma vez compreendida a variada comunidade que cerca o Comitê do Patrimônio Mundial, pode-se partir para a discussão do fenômeno da litigância no Comitê. Sua origem remonta a novembro de 2004, momento em que organizações não governamentais moveram petições ao Comitê, exigindo a inclusão da Belize Barrier Reef Reserve (Belize), do Huascarán National Park

(Peru) e do Sagarmatha National Park (Nepal) na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, em razão dos impactos das mudanças climáticas.

Em 2005, um relatório sobre a Great Barrier Reef (Austrália) também foi apresentado, trazendo detalhamento sobre as responsabilidades da Austrália em relação à Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Mais tarde, em fevereiro de 2006, outra petição similar foi assinada, dessa vez tratando do Waterton Glacier International Peace Park (Estados Unidos e Canadá).

Quanto aos atores dessas cinco petições, nota-se que elas são resultado do trabalho de organizações não governamentais, operando em escala local, regional, nacional e supranacional, com apoio de indivíduos, organizações, universidades e fundações localizadas nos Estados Unidos e na Europa. O interesse dos atores residia na expectativa de inclusão dos sítios citados anteriormente na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, o que lhes garantiria a possibilidade de usufruir de recursos do Fundo do Patrimônio Mundial e de assistência do Comitê do Patrimônio Mundial na elaboração de planos de conservação (OSOFSKY, 2005).

A petição da Belize Barrier Reef Reserve foi submetida pelo Belize Institute of Environmental Law and Policy, uma organização não governamental. Ela foi elaborada com auxílio do Programa Conjunto em Direito Ambiental da Universidade da Flórida e Universidade da Costa Rica. O programa americano *E-Law* e o inglês *Climate Justice Programme* advogaram a favor da petição (BURNS, 2009).

A petição do Huascarán National Park, no Peru, foi submetida por duas ONGs peruanas e indivíduos afiliados, enquanto a petição do Sagarmatha National Park, no Nepal, foi submetida por um grande grupo de ONGs e indivíduos. Entre eles estão o Forum for Protection of Public Interest, dois cidadãos nepaleses, a International Public Interest Defenders e ainda outros indivíduos dos Estados Unidos e da Europa. A petição também teve apoio dos programas *E-Law* e *Climate Justice Programme* (BURNS, 2009). Já o relatório sobre a Great Barrier Reef da Austrália foi preparado pelo Sydney Centre for International and Global Law, que faz parte da Faculdade de Direito da Universidade de Sydney, tendo sido solicitado pelo Environmental Defender's Office New South Wales e pela Greenpeace Australia Pacific (BURNS, 2009).

Em termos de réus, essas cinco petições não apresentam um responsável específico, embora tenham estabelecido quais atores deveriam estar preferencialmente envolvidos nos litígios. Três das cinco petições em questão tentaram envolver, além do Estado-Parte detentor do sítio do patrimônio mundial em litígio, outros Estados-Partes da Convenção. Elas alegaram que os demais Estados-Partes são também obrigados a controlar suas emissões de gases de efeito estufa e, assim, reduzir suas contribuições para o aquecimento global (BURNS, 2009, p. 373).

Outras duas — referentes à Great Barrier Reef na Austrália e ao Waterton Glacier International Peace Park nos EUA e Canadá — focaram no dever do Estado-Parte detentor do sítio do patrimônio mundial. No último caso, o argumento foi mais incisivo, exigindo que um eventual programa protetivo

trouxesse medidas específicas para redução da emissão de gases dos Estados Unidos, já que esse é um dos países detentores desse bem natural e, ao mesmo tempo, um grande emissor de gases em nível mundial (BURNS, 2009, p. 374).

Em relação aos fatos, duas dessas cinco primeiras petições focaram-se na ameaça de branqueamento de coral devido ao aquecimento global, enquanto as outras três enfatizaram o risco que o derretimento de gelo poderia trazer aos sítios do patrimônio mundial (BURNS, 2009, p. 372). Mais detalhadamente, pode-se dizer que os fatos trazidos pelas petições descrevem danos a um recurso regional, regulado por um Estado-Parte da Convenção, que foi designado pelo corpo supranacional do Comitê do Patrimônio Mundial como pertencente à humanidade, sendo a lei aplicável à própria Convenção (OSOFSKY, 2005, p. 1845-1850).

A resposta do Comitê a essas petições veio na 29ª sessão, em 2005. Negando-se a inscrever os sítios na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, o órgão estabeleceu um grupo de trabalho formado por especialistas para trabalhar em conjunto com autores, outras partes e demais órgãos consultivos, a fim de auxiliar as Partes da Convenção a desenvolverem medidas adequadas de proteção (BURNS, 2009, p. 375). No mesmo ano, os Estados Unidos, país eleito membro do Comitê em 2005, apresentaram um relatório que se opunha às demandas apresentadas pela litigância, questionando a legitimidade e adequação da ação no âmbito do Comitê (BURNS, 2009, p. 376).

Em 2006, foi organizada uma reunião de especialistas para discutir os planos traçados, focando em ações preventivas e corretivas, como monitoramento e estratégias adaptativas (BURNS, 2009, p. 376-377). Ainda no mesmo ano, em sua 30ª sessão, o Comitê do Patrimônio Mundial endossou a estratégia desenvolvida pelo grupo de especialistas e pediu que os Estados-Partes atuassem no sentido de implementá-la. A tática, todavia, aponta um entendimento do Comitê do Patrimônio Mundial de que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas eram as organizações internacionais mais adequadas para endereçar a questão climática, enfatizando a necessidade de uma ação colaborativa (BURNS, 2009, p. 377-378).

O panorama histórico dos litígios no Comitê do Patrimônio Mundial encerra a análise sobre os atores do litígio no caso do Wood Buffalo National Park. Parte-se, então, para o estudo das reivindicações do caso em questão.

5.3 Reivindicações

Esboçado o panorama dos atores envolvidos no processo de litigância, segue-se à investigação das reivindicações feitas por esses, bem como à análise do direito material alegado. Em seguida, trataremos de seus desdobramentos processuais.

5.3.1 Fatos

Em dezembro de 2014, o grupo Mikisew Cree elaborou uma petição destinada ao Comitê do Patrimônio Mundial para inclusão do Parque Nacional Wood Buffalo na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d). Um dos principais objetivos do documento, segundo Melody Lepine (2021), foi chamar atenção do Canadá para a Convenção e para a necessária proteção do Parque.

No documento, os autores alegam que o sítio sofria ameaças imediatas que colocavam em xeque seu valor universal excepcional. Em primeiro plano, figura a ameaça de construção de usinas hidrelétricas nos rios que cruzam o Parque. A isso, somam-se projetos de exploração das areias betuminosas e a consequente construção de barragens de mineração nas proximidades do rio Athabasca (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

As atividades hidrelétrica e mineradora são realizadas à montante do delta Peace-Athabasca e estão, portanto, fora dos limites de proteção do Wood Buffalo National Park. Assim, resultam inúmeros impactos negativos que se concentram sobre o delta, que é considerado o ponto-chave para a manutenção do equilíbrio ecológico do Parque e, ao mesmo tempo, uma de suas regiões mais vulneráveis. Entre os impactos, relatam-se a contaminação da água e do ar, a mudança do regime de águas, os prejuízos à fauna e o risco de rompimento das barragens construídas como infraestrutura das atividades de exploração de areias betuminosas. Os impactos negativos, por sua vez, são exacerbados pelos efeitos da mudança do clima.

O documento aponta que as alterações climáticas afetam a regulação hídrica da região, influenciando seu equilíbrio e a regulação dos fluxos hidrológicos. Não obstante, as mudanças impactam a flora e a fauna, especificamente o habitat protegido dos bisões da floresta e do grou-americano (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014). Junta-se a isso a falta de competência da agência responsável, Parks Canada, para assegurar a proteção do Parque contra as atividades fora dos domínios dele, incluindo uma incapacidade para lidar com as mudanças climáticas. Não obstante, observa-se também a inadequação da legislação e regulação em nível provincial e ainda a redução de legislações protetivas ambientais no nível federal, compreendendo mudanças em leis ambientais importantes, como o *Canadian Environmental Assessment Act* (2012) e o *Canadian Navigable Waters Act* (1985).

O grupo ainda aponta como ameaças ao valor universal excepcional do sítio a insuficiência do monitoramento dos impactos adversos de atividades realizadas fora da área de proteção, bem como das mudanças climáticas, a ausência de uma zona-tampão ao redor do Parque e o descumprimento de tratados firmados com a Mikisew Cree para correção de mudanças antrópicas no regime de águas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014).

A IUCN publicou, no mesmo ano, um relatório analisando o estado de conservação do Parque. Esse documento complementa, de certa forma, os fatos alegados na petição. Para a IUCN, o estado de conservação do sítio era bom, especialmente em relação à ecologia das florestas boreais e às populações de bisão e grou-americano. No entanto, o delta foi apontado como uma importante exceção ao bom estado de conservação. A perda do valor universal excepcional

do delta foi creditada à seca, resultante de uma combinação de alterações hidrológicas e de impactos das mudanças climáticas (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 2), considerados pelo órgão como um fator de peso nas mudanças observadas no delta (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 6). O documento acrescenta que a continuidade do aquecimento global aumentaria ainda mais as secas e suas interferências nas populações (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 8).

A IUCN também identificou como ameaça o desenvolvimento de atividades industriais, responsáveis por retirar água do delta e que podem liberar materiais tóxicos. Por esses motivos, a qualidade da água foi considerada em estado de risco (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 2 e 6). Complementando esse cenário, foi observada uma redução do orçamento da Parks Canada, que se prolonga desde 2012 (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 2 e 9). Isso reduziu a capacidade da agência de solucionar problemas, mesmo os que estavam dentro da área de proteção do Parque (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014, p. 4).

5.3.2 Direito material

O direito material alegado pelos autores tem como base a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. A partir dele, pleiteia-se a medida específica de inclusão do Wood Buffalo National Park na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. De maneira indireta, objetiva-se melhor proteção do Parque, maior participação das comunidades indígenas na sua governança e, de modo geral, chamar atenção para seu estado de conservação (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2014). A seguir, traçaremos um histórico da Convenção e subsequente análise de seus conceitos e obrigações mais importantes para o caso.

Pode-se dizer que um primeiro ímpeto para a criação da Convenção veio dos Estados Unidos, com a Conferência da Casa Branca em 1965, chamada de World Heritage Trust, cujo objetivo era estimular a cooperação para a proteção de sítios mundiais importantes para as gerações presentes e futuras (BURNS, 2009, p. 365-366).

Logo após, em resposta à crescente preocupação em relação aos danos provocados por ações antrópicas em sítios naturais e culturais, foi adotada na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em novembro de 1972, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, conhecida como Recomendação de Paris, que entrou em vigor no dia 17 de dezembro de 1975 e conta, atualmente, com 193 Estados-Partes. A Convenção se une ao redor de dois conceitos principais: patrimônio cultural e patrimônio natural. Essas definições são abordadas nos artigos 1º e 2º, respectivamente. O patrimônio cultural é formado por: a) monumentos; ou b) conjuntos; ou c) locais de interesse. O fator determinante para a caracterização desses sítios como bens do patrimônio

cultural é que eles apresentem valor universal excepcional (OUV) do ponto de vista da história, da arte, da ciência, da estética, da etnologia ou da antropologia.

No caso do patrimônio natural, faz-se menção a: a) monumentos naturais formados por estruturas biológicas e físicas; b) formações geológicas e fisiográficas, que sejam o habitat de espécies ameaçadas de extinção; c) locais de interesses naturais. Para configuração desses sítios como bens do patrimônio natural, é importante que eles também ostentem um valor universal excepcional (OUV) do ponto de vista de beleza natural, da estética, da ciência e da conservação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

O mesmo texto traz, nos artigos seguintes, deveres dos Estados-Partes relacionados à identificação e valorização desses bens, obrigando cada Estado-Parte à adoção de políticas e serviços de proteção, valorização e conservação dos bens, por meio de medidas jurídicas, administrativas, financeiras e técnicas adequadas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

Não obstante a presença de obrigações do ponto de vista interno e individual, o texto da Convenção engaja toda a comunidade do patrimônio mundial em seus artigos 6º e 7º. Eles impõem um dever de cooperação para a proteção do patrimônio universal, através da criação de um sistema internacional de assistência para identificação e preservação do patrimônio cultural e natural (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

No âmbito executivo, o principal órgão estabelecido pela Convenção é o Comitê do Patrimônio Mundial. Cabe a ele a implementação da Convenção, por meio do estabelecimento, atualização e difusão da Lista do Patrimônio Mundial e da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, bem como a administração do Fundo do Patrimônio Mundial e a gestão dos pedidos de assistência internacional.

Quanto à assistência internacional, os pedidos devem ser formulados ao Comitê e a assistência pode ser realizada por meio de auxílio na elaboração de estudos, pelo fornecimento de mão de obra qualificada, pela capacitação de pessoal, pelo fornecimento de equipamentos ou ainda por meio de empréstimos em dinheiro. O Fundo do Patrimônio Mundial, estabelecido pelo artigo 15 do texto legal, é administrado a fim de dar suporte econômico a essas atividades (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

Para além da assistência internacional, talvez o atributo mais reconhecido da Convenção seja a manutenção da Lista do Patrimônio Mundial. Essa lista tem como objetivo organizar e catalogar os sítios por sua importância cultural ou natural e como patrimônio comum de toda a humanidade.

A inscrição dos bens na Lista do Patrimônio Mundial tem como ponto de partida a submissão, por cada Estado-Parte, de um inventário dos bens culturais e naturais presentes em seu território que sejam suscetíveis de serem registrados. A inscrição de um determinado bem é analisada segundo dez critérios definidos nas Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção, mas só é efetivada com o consentimento do Estado interessado (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019f).

Cumpre também ao Comitê a definição e manutenção da Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. O documento reúne bens da Lista do Patrimônio

Mundial que requeiram salvaguarda especial, em função de riscos ou ameaças de desaparecimento. O artigo 11 traz de modo exaustivo as ameaças passíveis de consideração, que são: degradação acelerada, grandes projetos públicos ou privados, desenvolvimento urbano e turístico, mudanças no uso da terra, abandono, conflito armado, alterações de causa desconhecida, calamidades, incêndios, terremotos, deslocamentos de terra, atividade vulcânica, inundações e aumento do nível das águas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 1972).

É, portanto, o artigo 11 da Convenção o principal fundamento jurídico do caso em análise, uma vez que a litigância tem por objetivo principal a inscrição do Wood Buffalo National Park na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo.

5.3.3 Processo

Após o recebimento da petição em 2014, o Comitê do Patrimônio Mundial emitiu seu parecer sobre ela em julho do ano seguinte, durante a 39ª sessão. Levando em conta as razões apontadas na petição — construção de usinas hidrelétricas e de barragens, exploração de areias betuminosas e impactos das mudanças climáticas —, o órgão reconheceu, em sua análise, que as ameaças advindas das alterações climáticas não estavam sendo respondidas de modo adequado e que havia uma falta de engajamento das comunidades indígenas na gestão do sítio em questão (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015d).

O Canadá relatou, no *Relatório do Estado de Conservação*, submetido em 2015, a existência de um programa de Monitoramento Ecológico do delta Peace-Athabasca, datado de 2008, que incluía análise dos impactos cumulativos das atividades ao longo do sistema, compreendendo as possíveis interferências advindas das mudanças climáticas. O Estado-Parte também indicou a existência de cooperação com o grupo Mikisew Cree em tarefas de monitoramento dos níveis e uso da água e das mudanças climáticas, realizadas juntamente com discussões envolvendo outros *stakeholders* sobre as práticas de manejo (PARKS CANADA, 2015).

Na decisão, o Comitê deliberou pela não inscrição do Wood Buffalo National Park na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. A fim de avaliar melhor o estado de conservação desse sítio, optou-se pelo envio de uma RMM, realizada pelo Comitê em conjunto com a IUCN. Além disso, o Comitê solicitou ao Estado-Parte a elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica (*Strategic Environment Assessment* — SEA, em inglês), com o objetivo de analisar os impactos cumulativos das atividades ao longo do delta Peace-Athabasca, incluindo as ações das mudanças climáticas. Por fim, o Comitê proibiu o Estado-Parte de tomar qualquer decisão referente a projetos hidrelétricos e de mineração, cujos efeitos seriam potencialmente irreversíveis (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2015d).

Em 2016, ocorreu a Missão de Monitoramento, realizada pelo Comitê do Patrimônio Mundial em parceria com a IUCN. Delegados das duas organizações visitaram o Wood Buffalo National Park entre 24 de setembro e 4 de outubro, com o intuito de verificar seu estado de conservação e o cumprimento dos requisitos para ser incluído na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo.

Entre as principais preocupações apontadas pelos especialistas durante a visita, estão os impactos antecipados e perceptíveis das mudanças climáticas e a grande vulnerabilidade do delta Peace-Athabasca, que já teria sofrido alterações significativas na sua hidrologia e ecologia (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 1). Em relação aos impactos perceptíveis, a Missão notou o aquecimento, a seca e a alteração nos regimes de chuva na região do delta (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 15). A ausência de chuva, por sua vez, teria o potencial de afetar as comunidades indígenas e as populações de espécies protegidas, como o bisão e o grou-americano, além da flora (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 36).

Em suas conclusões, a Missão considerou que as mudanças climáticas teriam impactos diretos e duráveis nos valores de conservação do Parque, gerando um dever urgente de melhor conhecer e responder aos muitos estressores ambientais que o afetam como um todo, em específico o delta Peace-Athabasca (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d, p. 16).

Como resultado da Missão, foram emitidas 17 recomendações a serem levadas em conta pelo Canadá e pelo Comitê em suas próximas decisões. Entre elas, figura a Recomendação 3, que trata sobre mudanças climáticas. Ela sugere que o Estado-Parte realize avaliações ambientais acerca dos fluxos hídricos e da manutenção do equilíbrio ecológico do delta Peace-Athabasca, considerando impactos cumulativos e projeções de mudança do clima (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017d).

O ano de 2017 marca a elaboração de um *Relatório do Estado de Conservação* pela IUCN e, também, a realização da 41ª sessão, que deu prosseguimento à litigância do caso Wood Buffalo National Park no Comitê do Patrimônio Mundial.

Segundo a IUCN, muitas áreas do Parque estavam em bom estado de conservação. No entanto, havia um forte contraste entre elas e o delta, cujo estado era crítico. Entre os motivos, estavam as alterações hidrológicas, as mudanças climáticas e o desenvolvimento de atividades industriais, como a mineração, a utilização e contaminação acidental de água e o risco de rompimentos de barragens (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 2).

Nesse contexto, notou-se que partes importantes do delta não estavam dentro dos limites do Parque (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 18) e que a agência responsável pela sua proteção, a Parks Canada, não possuía jurisdição para solucionar problemas que estavam, então, fora da área de proteção. Havia também pouco conhecimento sobre os impactos cumulativos dessas atividades industriais em larga escala (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 3).

Além disso, a IUCN identificou que as mudanças climáticas eram um elemento central na compreensão da situação do Parque. Por estar situado em uma latitude alta, o local seria uma área particularmente vulnerável a elas, que possivelmente afetariam irrestritamente todos os seus valores (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 14).

Em relação à governança, a organização identificou uma falta de gestão coordenada entre governos federais e provinciais e entre o Parque Nacional e as áreas de proteção regionais (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 17). Ademais, reconheceu a necessidade de melhorar a governança entre governos federais, provinciais e territoriais, bem como de incluir, nesse processo, as Primeiras Nações e os Métis (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 2-4), melhorando a comunicação, a coordenação e a cooperação entre esses atores (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 17).

Mesmo diante da exigência de estruturas de governança melhores, a IUCN avaliou que, ao longo do tempo, as Primeiras Nações, Métis e ONGs estavam conseguindo aumentar suas capacidades de exercer uma influência nos rumos do Parque e que os direitos dos povos indígenas aparentavam estar sendo mais respeitados do que nas décadas anteriores (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2017, p. 22 e 25).

Quanto à 41ª sessão, no mesmo ano de 2017, o Estado-Parte, em seu *Relatório do Estado de Conservação*, reconheceu a vulnerabilidade do Wood Buffalo National Park frente aos impactos externos, tanto das mudanças climáticas, quanto dos projetos hidrelétricos e betuminosos situados ao seu redor. Mesmo comprovando as deficiências na governança local, o Estado-Parte demonstrou interesse em renovar sua relação com os povos Métis e Primeiras Nações, através do reconhecimento de direitos, do respeito, da cooperação e da parceria. Além disso, mencionou também a existência de esforços legislativos internos, no âmbito federal, para introduzir modificações no processo de avaliação de impacto ambiental (PARKS CANADA, 2017).

A respeito da decisão do Comitê na 39ª sessão, o Estado-Parte alegou que nenhuma decisão irreversível tinha sido tomada em relação a projetos hidrelétricos e exploração de areias betuminosas com potencial de afetar o sítio protegido. Entretanto, tampouco foi aplicada alguma medida contra o avanço da construção do *Site C Clean Energy Project*, tendo em vista que esse projeto havia sido completamente aprovado antes da decisão do Comitê em 2015 (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017e).

Em sua declaração oral, a North West Territories Métis Nation se manifestou favorável à última decisão do Comitê, reconhecendo a necessidade de um envolvimento maior, justo e transparente entre todos os *stakeholders*, a fim de encontrar um caminho para uma possível reconciliação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125).

A Mikisew Cree, em sua exposição, foi mais contundente, reconhecendo a falta de ações do país durante décadas e a resistência em realizar alterações na gestão do Parque, a fim de promover a qualidade do delta e a saúde da população que dele depende (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125). Manifestou também uma descrença no comprometimento do país em construir uma parceria genuína, fundada em ações para proteger o Parque da forma como a Convenção exige, relatando que abordagens construtivas e diálogos propostos foram rejeitados pelo país (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125). Ademais, ressaltou que, contrariamente ao que havia sido definido em 2015, o

país não havia obedecido ao mandamento de não tomar nenhuma ação referente a projetos cujos impactos poderiam ser de difícil reversão (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 125).

Em seu pronunciamento, a delegação do Canadá manifestou entendimento de que uma resposta para esse litígio dependeria da colaboração, em todas as escalas, do governo federal, provincial e territorial, bem como do engajamento de comunidades indígenas, indústrias e outros *stakeholders*. Notou que os achados da RMM e suas recomendações feitas seriam um apelo à ação e se mostrou comprometida a trabalhar com esses parceiros no desenvolvimento de um Plano de Ação. (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017f, p. 126).

Apesar das manifestações do Estado-Parte, o Comitê notificou-o, em razão de falhas de comunicação com *stakeholders* e com as comunidades indígenas. Nesse sentido, o Comitê reforçou que a situação do Parque exigia valorização do conhecimento tradicional indígena e participação efetiva das Primeiras Nações, dos Métis, da academia e dos atores não governamentais no processo decisório. Também foi constatada a presença de tensões permanentes e problemas de confiança entre povos indígenas, governos regionais e setor privado. Por fim, o órgão demonstrou satisfação mediante uma possível revisão da legislação federal sobre avaliação de impactos ambientais (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017e).

Como reflexo da análise presente no relatório, decidiu-se sobre a necessidade de elaboração de um Plano de Ação, através de um processo justo, transparente e com envolvimento suficiente de *stakeholders*, incluindo Primeiras Nações e Métis. Aliás, o Plano precisaria refletir os resultados da Avaliação Ambiental Estratégica e as recomendações da Missão de Monitoramento. Além disso, ficou decidido que esses documentos formariam um quadro de referência para análise dos impactos cumulativos de todas as futuras atividades que potencialmente afetam a área do Wood Buffalo National Park, incluindo o *Site C Clean Energy Project*, já então aprovado pelo governo canadense (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2017e).

Após a realização da 41ª sessão, a Mikisew Cree emitiu alguns boletins de acompanhamento da decisão. Neles, ela se mostrou satisfeita com a decisão tomada pelo Comitê (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2017b), comprometendo-se a continuar trabalhando de forma cooperativa para a resolução do litígio (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2017a). Contudo, ratificou que ainda não acreditava no comprometimento do país com a construção de uma parceria com os grupos indígenas. Relatou que não houve, até aquele momento, nenhuma ação capaz de demonstrar que o país estava verdadeiramente comprometido com a proteção do Parque da forma prevista pela Convenção (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2017a).

A Avaliação Ambiental Estratégica, solicitada na 39ª sessão, em 2015, foi concluída somente em 2018, após etapas de consultas públicas com especialistas, povos indígenas e ONGs. Elaborada pelo Independent Environmental Consultants, um grupo ambientalista independente, contratado pela Parks Canada. O documento traz, entre muitas outras matérias, a questão das mudanças climáticas e seus impactos no delta Peace-Athabasca. Entre eles, cita-

se a menor disponibilidade de água e a menor concentração de neve, impactando os tributários do delta e influenciando a qualidade estrutural do gelo na região. Quanto à flora, as principais questões recaem nas ameaças ao habitat do grou-ameriano. O documento recomendou ação imediata em colaboração com povos indígenas (INDEPENDENT ENVIRONMENTAL CONSULTANTS, 2018, p. 4-38).

Segundo o que foi decidido pelo Comitê, após a conclusão da Avaliação Ambiental Estratégica, o Canadá deveria elaborar um Plano de Ação para o Wood Buffalo National Park. Entretanto, uma carta aberta da Mikisew Cree, endereçada à ministra do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Catherine McKenna, denunciou que, contrariamente ao que era esperado, o país não estava avançando na construção de um Plano de Ação e que tampouco estaria comprometido com o engajamento das comunidades indígenas em sua elaboração (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018d).

No mesmo ano de 2018, a MCFN fez um requerimento público para ser incluída nos comitês de elaboração do Plano de Ação (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e, p. 1). Nesse requerimento, o grupo destacou a necessidade de uma ação conjunta, ativa, transparente e colaborativa, e que efetivamente incluía as comunidades indígenas nas propostas de proteção e manejo do Parque (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e, p. 1). Citando as Diretrizes Operacionais do Comitê, que lista os parceiros considerados estratégicos para a proteção e conservação do patrimônio mundial, a Primeira Nação exigiu ser incluída nas estruturas de governança (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018e, p. 2).

Em 2019, o Plano de Ação para o Wood Buffalo National Park foi publicado. Segundo a Parks Canada, sua elaboração contou com o envolvimento dos governos de Alberta, Colúmbia Britânica e Territórios do Noroeste, além de povos indígenas e outros *stakeholders* (PARKS CANADA, 2019). Esse Plano não foi o primeiro a ser elaborado ao longo da história do Parque. O plano anterior, de 2010, que tinha como prioridade as relações com Primeiras Nações e Métis (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2014), já reconhecia a necessidade de engajar a população local, incluindo esses povos indígenas, nas ações de planejamento e gestão do Parque (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020).

Para a implementação do novo plano, houve um aporte inicial de 27,5 milhões de dólares canadenses. O plano contém 142 ações ao todo, organizadas em sete áreas temáticas: a) parcerias indígenas; b) avaliação ambiental; c) conservação; d) avaliação de risco de barragens; e) vazão ambiental e hidrologia; f) monitoramento e ciência; g) vida selvagem e habitat. Vale dizer que metade de suas ações estão concentradas no tema de vazão ambiental e hidrologia (PARKS CANADA, 2019).

No Plano de Ação, o tema “mudanças climáticas” é tratado como uma realidade no sítio protegido e é abordado, primeiramente, no tocante à sua influência para o modo de vida das comunidades que vivem no Parque. Na área de avaliação de risco de barragens, o plano prevê que as mudanças climáticas constituam elemento necessário à avaliação de risco dos projetos futuros. A

alteração do clima também aparece dentro do objetivo de identificação e criação de modelos de avaliação de vazão ambiental, que devem incluir cenários futuros de mudanças climáticas, bem como considerar seus impactos cumulativos (PARKS CANADA, 2019).

Apesar de ter sido efetivamente concluído, o processo de elaboração do Plano de Ação parece ter sido dificultoso. Isso, porque 1) houve certo atraso no seu desenvolvimento, o que pode ter resultado em algumas falhas; 2) muitos grupos indígenas se mostraram insatisfeitos com a falta de transparência e envolvimento na sua elaboração, uma vez que o governo de Alberta se recusou a receber grupos indígenas durante as discussões e porque os resultados da Avaliação Ambiental Estratégica não foram suficientemente incorporados (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018f).

A despeito dessas questões levantadas pelas comunidades indígenas, a delegação do Canadá, na 42ª sessão do Comitê, reiterou o financiamento de 27,5 milhões de dólares canadenses, durante cinco anos, para implementação do Plano de Ação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2018, p. 708). Esse financiamento estava localizado dentro do investimento de 1,3 bilhão de dólares canadenses para proteger e ampliar o número de áreas protegidas do país, conforme os objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, que entrou em vigor em 1993 (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2018, p. 708).

A delegação relatou ainda que o país respeita as recomendações do Comitê e considera que suas decisões constituem um importante apelo à ação. Definiu que os governos provinciais, territoriais e os povos indígenas são seus parceiros, com os quais planejava trabalhar para garantir o futuro do Wood Buffalo National Park (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2018, p. 708).

Na 43ª sessão, realizada em abril de 2019, o Canadá apresentou os desdobramentos do Plano de Ação e da Avaliação Ambiental Estratégica. Em termos legislativos, o Estado-Parte ressaltou a conclusão de um processo legislativo interno iniciado anos anteriores, que culminou com a proposição da Bill C-69. Essa proposta legislativa teve como objeto principal alterações substanciais no processo de avaliação de impactos ambientais, por meio da instituição do novo *Impact Assessment Act*, em nível federal. Também propôs mudanças secundárias em outras legislações (PARKS CANADA, 2019).

Em seu pronunciamento, a MCFN alegou que, apesar da conclusão do Plano de Ação, o país ainda não sabia administrar a situação, de forma que a questão mais importante, a seca do delta, ainda permanecia não resolvida. Desse modo, reiterou sua crença na ameaça ao valor universal excepcional do Parque e na necessidade de inclusão do sítio na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Por fim, acrescentou que o diálogo diretamente com o Comitê é necessário para ser ouvido pelo Canadá (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 172).

Na mesma sessão, também houve uma manifestação oral de apoio da Athabasca Chipewyan à Mikisew Cree e à necessidade de aumentar a proteção do delta (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173-174).

Um terceiro grupo, não identificado, também se manifestou, cobrando do Estado-Parte processos de avaliação de impactos ambientais mais detalhados e que sejam efetivamente levados em conta na concepção de projetos de proteção



ao Parque. Fez, ainda, um paralelo da situação do Parque com o Lake Turkana, que estava, à época, inscrito na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 174).

A delegação do Canadá, em resposta, destacou que o Plano de Ação foi elaborado em parceria com 11 comunidades indígenas, governos provinciais e territoriais e outros *stakeholders* (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173). Além disso, reforçou seu comprometimento com a implementação do plano, na forma de um investimento inicial de 27,5 milhões de dólares canadenses, e com o estreitamento dos laços com a comunidade em sua aplicação (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019d, p. 173).

Na avaliação do Comitê, a realização do Plano de Ação e da Avaliação Ambiental Estratégica foi tida como o maior comprometimento do Estado-Parte perante as decisões anteriores. Não obstante essas considerações, o órgão avaliou que mais esforços seriam necessários para reverter as tendências negativas observadas (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019c). Portanto, em sua decisão, o Comitê requereu que os resultados da Avaliação fossem considerados em maior grau na tomada de decisões. Ressaltou também que o Plano de Ação e a Avaliação Ambiental Estratégica deveriam estar conectados com modelos adequados de governança e alocação de recursos, incluindo a participação efetiva de povos indígenas e a consideração de seus conhecimentos tradicionais (WORLD HERITAGE COMMITTEE, 2019c).

Em 2020, a IUCN voltou a apontar, em novo relatório lançado, o mau estado de conservação do delta Peace-Athabasca, como fruto de uma combinação entre mudanças climáticas, alterações hidrológicas e riscos associados ao desenvolvimento industrial (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020). Entre essas, as mudanças climáticas e seus impactos permanentes foram as principais ameaças identificadas (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 7) no Parque e, sobretudo, no delta (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 3). A sua interação com o desenvolvimento de hidrelétricas, a exploração de areias betuminosas e minérios e a agricultura foram vistas como partes de uma rede complexa de impactos cumulativos (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 5).

Em relação ao Plano de Ação de 2018, revelou-se uma necessidade de avançar na governança e na participação efetiva de Primeiras Nações e Métis, bem como de investir mais recursos para que sua implementação fosse satisfatória (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 1). Porém, a IUCN reconheceu que a coordenação e cooperação com as nações indígenas na governança do Parque pareciam estar melhorando e se fortalecendo. Os Métis, as Primeiras Nações, as ONGs aparentavam estar conseguindo aumentar positivamente sua capacidade de exercer alguma influência nos destinos do Parque. No entanto, apenas esse fator não se mostrava uma solução definitiva para a situação, dado que ainda existia uma prevalência do desenvolvimento industrial e dos benefícios econômicos e sociais sobre a conservação ambiental (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF

NATURE, 2020, p. 11-12). A resposta efetiva dependeria, ainda, da capacidade desses atores em influenciar a tomada de decisão para além das fronteiras do Parque (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2020, p. 9).

No ano de 2021, realizou-se a 44^a sessão do Comitê. Nela, o Canadá noticiou ao Comitê a implementação das ações previstas no Plano de Ação, que incluem parcerias com povos indígenas, melhor avaliação de impactos, políticas de monitoramento e comunicação e de avaliação do uso da água. Notificou também a criação, pelo governo de Alberta, de três novos parques provinciais, localizados nas fronteiras do Wood Buffalo National Park, aumentando a área de proteção daquele ecossistema. Além disso, relatou a tentativa de elaboração de amplo quadro de avaliação aplicável aos projetos hidrelétricos *Site C Clean Energy Project* e *Amisk Hydroelectric Project* (PARKS CANADA, 2020).

Apesar dos avanços, o Comitê ressaltou a necessidade de aplicação de mais recursos para implementação do Plano de Ação, cujo financiamento futuro ainda é incerto. Ademais, foram levantadas questões quanto à governança efetiva do Parque, tendo em vista a limitada autoridade da agência Parks Canada e a falta de sucesso das cooperações por ela iniciadas com as comunidades indígenas (WORLD HERITAGE COMMITTEE 2021c).

Contribuíram para a avaliação negativa do Comitê a expansão e a falta de avaliação adequada dos projetos de exploração de areias betuminosas e das barragens de mineração que apoiam essa atividade. A situação se complicou com os impactos da crise sanitária de 2020, que provocou a suspensão das atividades de monitoramento. Tais fatores resultaram na apresentação de um segundo *Relatório do Estado de Conservação*, elaborado por povos indígenas e organizações não-governamentais, criticando a atuação canadense frente ao Parque (WORLD HERITAGE COMMITTEE 2021c).

O reflexo desse quadro é a proposta de decisão do Comitê, reconhecendo o declínio do valor universal excepcional do Parque. O juízo considera que o sítio se encontra sob ameaças crescentes, o que o torna passível de inscrição na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. Decidiu-se, então, pela realização de uma nova Missão de Monitoramento para confirmar ou não a necessidade da inscrição (WORLD HERITAGE COMMITTEE 2021c).

O Comitê também exigiu: a) adequado provimento de recursos e mecanismos para coordenação das ações entre governo federal e provincial; b) uso de novos e inovadores modelos de governança e gestão; c) criação de uma zona-tampão; d) adoção de uma parceria efetiva com Primeiras Nações e Métis para governança do Parque; e) realização de estudos para avaliação dos riscos da construção de barragens de mineração (WORLD HERITAGE COMMITTEE 2021c).

Em síntese, podemos entender que, de certa forma, o Comitê parece compreender e aceitar o consenso científico sobre a gravidade da crise climática. Esse tema é mencionado em suas decisões e figura como um dos eixos de análise da RMM e dos relatórios elaborados pela IUCN.

Mas, no geral, as decisões do Comitê voltam-se mais às estruturas de governança. Elas frequentemente exigem modelos mais adequados de



administração e cobram ações do governo canadense para aliviar tensões e corrigir falhas de comunicação e a falta de confiança entre povos indígenas, setor privado e governos federais e provinciais.

Outro ponto importante diz respeito ao financiamento das ações. Em regra, o Comitê parece exigir perspectivas concretas de financiamento para a proteção do sítio. No entanto, insinua esboçar uma tendência do governo canadense em alocar recursos que já seriam investidos, mesmo sem a exigência do Comitê. Isso ocorreu no caso do financiamento inicial de 27,5 milhões de dólares canadenses ao Plano de Ação, que já estavam abarcados dentro de uma iniciativa maior para implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Apesar do papel essencial do Comitê, é preciso reconhecer que ele rejeitou o pedido inicial de inscrição do Wood Buffalo National Park na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, solicitação essa feita pela Mikisew Cree em 2014. Essa demanda reapareceu apenas em 2021, diante de novas constatações de que o Parque está sob grave ameaça. Mesmo assim, a eventual inscrição demanda a realização de uma nova Missão de Monitoramento, estendendo ainda mais o percurso do litígio.

Seja como for, a atuação do Comitê durante todos esses anos é vista pela autora, Mikisew Cree, como justa e satisfatória, no sentido de dar oportunidades para que o Estado-Parte cumpra suas obrigações (LEPINE, 2021). No mesmo sentido, o governo canadense, por meio de sua delegação, tende a reconhecer a importância das decisões do Comitê para a melhoria das estruturas de governança — incluindo esferas locais e regionais — e para a conservação e proteção do Wood Buffalo National Park.

6. Análise do potencial estratégico

Uma vez cumpridos os objetivos principais do trabalho e traçado o quadro geral de análise da geografia dos atores e das reivindicações, é preciso investigar a consecução ou não da hipótese de pesquisa levantada inicialmente.

A hipótese de pesquisa deste trabalho é de que o litígio em análise possui algum potencial estratégico. Em outras palavras, ele seria capaz de influenciar tomadores de decisão, formadores de políticas públicas, gestores e sociedade, de modo geral, causando mudanças legislativas, políticas e sociais (NUSDEO, 2019). Esses possíveis efeitos serão analisados em dois eixos distintos: a) modificações nas estruturas de governança; e b) alterações legislativas e regulatórias.

6.1. Modificações nas estruturas de governança

Para empreender a análise da hipótese de pesquisa, escolheu-se estudar os processos de avaliação de impactos ambientais dos três principais projetos que interferem na área do Wood Buffalo Nation Park e seus possíveis efeitos nas estruturas de governança. São dois os empreendimentos hidrelétricos, o *Site C Clean Energy Project*, aventado pela BC Hydro em 2014 e que já se encontra em construção, e o *Amisk Hydroelectric Project*, apresentado pela AHP em 2015, ainda em processo de elaboração. A esses, soma-se o projeto de mineração *Frontier Oil Sands Mine Project*, proposto pela Teck em 2012 e por ela cancelado em 2020.

De acordo com a antiga lei canadense de avaliação de impactos ambientais, o *Canadian Environmental Assessment Act*, de 2012, os proponentes de projetos deveriam elaborar um estudo de Avaliação de Impacto Ambiental, seguindo diretrizes fornecidas pelos governos federais e provinciais. Esse estudo, uma vez pronto, seria então revisto e avaliado pela Canadian Environmental Assessment Agency, órgão responsável pelo procedimento, ou por um Painel de Revisão Conjunta (*Joint Review Panel*, em inglês). Nessa etapa, seriam propostas sugestões e modificações (PARLIAMENT OF CANADA, 2012). Os resultados serviriam, então, para informar a decisão do ministro do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas quanto à necessidade e adequação do projeto em análise (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016).

6.1.1 Site C Clean Energy Project

As discussões entre a BC Hydro e as populações indígenas sobre o *Site C Clean Energy Project* começaram em 2007, sendo que um dos focos foi compreender quais eram as mudanças que o projeto traria ao meio ambiente (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 16). Elas se deram em maior profundidade com as Primeiras Nações mais próximas ao vale do rio Peace, área de maior impacto do projeto (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 16). Apesar disso, também foram feitas discussões com os Métis de Alberta e

dos Territórios do Noroeste (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 17).

A BC Hydro negociou acordos com essas populações, a fim de fornecer recursos financeiros para facilitar sua participação no processo de consulta do projeto. Foram providos aproximadamente 8,5 milhões de dólares canadenses para facilitar o engajamento dessas comunidades na proposta e para promover estudos sobre o uso tradicional da terra (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 17). Vale dizer ainda que a BC Hydro liderou o processo de consulta e as agências lideraram o processo de comentários públicos ao projeto. Ao longo da Avaliação de Impacto Ambiental, foram realizadas mais de 500 reuniões de consulta, apresentações, reuniões com governos locais, sessões abertas e eventos comunitários. Todo o ato foi documentado (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 18).

Para Avaliação de Impacto Ambiental do projeto, a BC Hydro teve de definir, conforme obrigava a legislação nacional da época, os componentes de valor (*Valued Components* – VC, em inglês) do projeto, que são, segundo definição (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 24, tradução nossa):

[...] aspectos dos contextos biofísico e humano do projeto que são considerados importantes por grupos aborígenes, pelo público, pela comunidade científica e pelas agências governamentais.³⁶

Foram definidos 22 componentes de valor, entre os quais figuram a emissão de gases de efeito estufa, o uso da terra e recursos para fins tradicionais, a navegação e o patrimônio (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 30-31). De forma geral, entre os impactos positivos, a concessionária de energia destacou que o projeto traria empregos, melhorias na infraestrutura e em rodovias, maior disponibilidade de moradia e aumento das possibilidades de lazer (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 37). Além disso, o projeto resultaria num grande acréscimo da área de habitat de peixes, devido ao reservatório de 9,3 mil hectares (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 23).

Na avaliação dos impactos potenciais sobre os direitos e interesses das comunidades indígenas, tentou-se compreender como o projeto poderia interferir no exercício dos direitos dos grupos impactados, os quais foram garantidos pelos tratados. Sobre esse aspecto, a BC Hydro destacou sua ação junto das comunidades indígenas para melhorar o aproveitamento das oportunidades geradas pelo projeto (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 32).

A empresa reconheceu que o projeto resultaria na perda de algumas áreas de uso múltiplo e de interesse cultural, assim como de paisagens de valor relevante para as comunidades (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 34). Entre outras considerações feitas pela proponente, está o fato de que a pesca seria impactada negativamente durante a construção do reservatório.

³⁶ No original: “[...] are aspects of the Project’s biophysical and human setting that are considered important by Aboriginal groups, the public, the scientific community, and government agencies”.

Todavia, entendeu-se que, uma vez criado, o reservatório desenvolveria um ecossistema novo e produtivo. Assim, na compreensão da BC Hydro, embora alguns aspectos tradicionais pudessem ser alterados, a pesca promovida pelos grupos indígenas poderia ser adaptada, espacial e temporalmente. Além da pesca, ficou entendido que a caça também sofreria com impactos negativos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 57).

Quanto ao patrimônio, vale dizer que as definições dos sítios, objetos e elementos de interesse histórico, arqueológico e paleontológico foram feitas com base em pesquisas em literatura especializada, sondagens e consulta com povos indígenas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 81). Foi proposta a elaboração de um plano de manejo, com atividades de monitoramento. Entendeu-se que, mesmo com as propostas de mitigação, poderiam ocorrer impactos adversos residuais ao patrimônio. Entre as propostas de mitigação figuraram ações como: evitar locais, escavações, manejo, realocações, coleta e instalação de medidas protetivas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 82).

Em relação a demais aspectos culturais, entendeu-se que haveria uma perda permanente, em termos de acesso e utilização, de determinadas áreas de interesse cultural, impactando várias comunidades. Nesse sentido, a interferência nos usos culturais e tradicionais da terra foi avaliada pela BC Hydro como significativa (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 57).

No quesito navegação, item essencial de transporte para os povos indígenas da região, a proponente entendeu que do projeto resultaria uma restrição permanente à navegação. Todavia, alegou que a criação do reservatório poderia criar oportunidades de navegação, de forma que o impacto sobre esse elemento não foi considerado significativo (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 69).

No caso dos efeitos acumulados, considerando a mudança global do clima, a BC Hydro defendeu que os impactos adversos seriam causados mesmo sem a proposição do projeto. Nesse sentido, a contribuição do *Site C Clean Energy Project* para as emissões globais seria irrelevante (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 35).

Por fim, no tocante ao componente de valor dos gases de efeito estufa, a BC Hydro identificou que as emissões associadas ao projeto são de baixo impacto, se comparadas a outras fontes de geração de energia não renováveis, representando apenas uma pequena parcela do total de emissões em termos globais, nacionais e regionais (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2013, p. 50).

Após a realização da Avaliação de Impacto Ambiental pela proponente BC Hydro, foi instituído, em 2013, um Painel de Revisão Conjunta. Esse painel teve como objetivo apresentar um balanço final do projeto, com recomendações, para permitir uma melhor avaliação de seus benefícios e custos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. iv). O painel buscou informação sobre os direitos indígenas, a partir da consulta com os povos indígenas afetados, a fim de estabelecer medidas para mitigar efeitos adversos sobre essas proteções (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 1).

Formalmente, o painel foi responsável por acolher e revisar submissões de partes interessadas, de comentários públicos, de agências governamentais e de especialistas não governamentais, bem como as manifestações de comunidades indígenas. A execução dessa fase durou 225 dias, que foram utilizados para análises, audiências públicas e preparação de relatório (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 5).

O painel foi liderado por três especialistas na área: Harry Swain, atuando como presidente; Jocelyne Beaudet, como membra federal; e James Mattison, como membro provincial. As audiências durante o painel se deram na região do rio Peace. No total, houve consulta com 29 grupos indígenas possivelmente afetados pelo projeto, de modo que o nível de participação de cada grupo variou (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 123-124).

Algumas Primeiras Nações e outras comunidades indígenas que participaram do painel foram: West Moberly First Nations, Halfway River First Nation, Sauteau First Nations, Doig River First Nation, Blueberry River First Nations, McLeod Lake Indian Band, Duncan's First Nation, Athabasca Chipewyan First Nation, Mikisew Cree First Nation, Lake Cree Nation e Kelly Lake Métis Settlement Society (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 365-373).

Muitos foram os temas discutidos ao longo do painel, tais como: meio ambiente aquático, regime térmico e de formação de gelo, geomorfologia fluvial, transporte de sedimentos, regime de águas subterrâneas, manejo e destinação adequada de mercúrio, o delta Peace-Athabasca, peixes e habitat, vegetação e comunidades ecológicas, vida selvagem, uso da terra e recursos para fins tradicionais, vida em comunidade, saúde, patrimônio, proteção e gestão ambiental, objetivos, custos e benefícios do *Site C Clean Energy Project* (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014).

Durante a realização do encontro, ficou clara a divergência entre o ponto de vista da empresa proponente, a BC Hydro, e das comunidades indígenas afetadas. Em alguns temas, a presidência do painel acolheu os argumentos da Avaliação de Impacto Ambiental realizada pela proponente em detrimento daqueles oferecidos pelas comunidades afetadas. Esse é o caso, por exemplo, da avaliação sobre o regime térmico e de gelo, no qual os membros do painel se mostraram satisfeitos com as considerações da proponente, alegando a dificuldade existente em estimar os efeitos sobre o regime de gelo provocados pela mudança do clima. Consequentemente, concluíram que não haveria mudança na espessura do gelo formado (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 24).

Assim também ocorreu quando da avaliação da geomorfologia fluvial e do transporte de sedimentos. Sobre esse ponto, três membros dos grupos Duncan's First Nation, Northwest Territories Métis Nation e Athabasca Chipewyan First Nation se manifestaram contrariamente às conclusões e medidas propostas pela BC Hydro. Apesar dos protestos, os membros do painel concluíram que as mudanças que o projeto traria à geomorfologia e ao transporte de sedimentos seriam insignificantes (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 26-27).

De igual forma, o painel também ignorou as manifestações de membros das Primeiras Nações quanto às mudanças que o projeto traria ao regime de águas subterrâneas e à potencial contaminação de mercúrio dos sistemas aquáticos. Afirmou-se, em ambos os casos, que essas questões não seriam relevantes ao projeto (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 29-35).

Um ponto que merece destaque é a relação do projeto com o delta Peace-Athabasca. Apesar de ser um dos atributos de valor universal excepcional constante da inscrição do Parque na Lista do Patrimônio Mundial, o delta não fez parte do escopo da Avaliação de Impacto Ambiental da BC Hydro. No entanto, após inúmeras manifestações contrárias das comunidades indígenas, ele foi incluído pela presidência do painel como item obrigatório a ser avaliado (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 35).

Membros da MCFN e da ACFN relataram as mudanças que vêm observando no delta. Representantes desses grupos discordaram das conclusões da proponente de que o aumento no nível do Lago Athabasca seria desprezível. Eles lembraram que esse aumento, assim como todos os outros impactos do projeto, ganharia magnitude com o avanço das mudanças climáticas. Muitas Primeiras Nações reforçaram ainda a situação de seca que acomete o delta (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 39-40). Os membros do painel concordaram que as mudanças climáticas afetariam diretamente o delta Peace-Athabasca e que já há mudanças ocorrendo nesse sistema, mesmo sem o projeto. No entanto, o painel concluiu que o empreendimento, considerado em si mesmo, não impactaria o delta em nenhum aspecto (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 42).

Nesse ponto, Dr. Carver, representando a Athabasca Chipewyan e a Mikisew Cree, fez uma manifestação sobre a incerteza provocada pelas mudanças climáticas e ressaltou o risco de uma possível subestimação dos efeitos provocados por elas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 248). A presidência do painel reconheceu o grau elevado de incerteza quanto à predição dos efeitos adversos das mudanças climáticas, mas afirmou que quaisquer possíveis impactos seriam positivos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 249).

Ainda sobre esse tema, reforçou-se o fato de que a emissão de gases de efeito estufa do projeto, comparativamente a outras fontes, seria menor, mesmo com os questionamentos levantados pelos grupos indígenas de que parte da área do vale do rio Peace, que atua como sumidouro, seria perdida com a construção da barragem (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 242).

Apesar dos pontos de discordância trazidos, também existiram momentos em que a presidência do painel levou em conta as questões apontadas pelas comunidades indígenas. Como exemplo disso, temos o tema da vegetação. Sobre ele, muitos grupos levantaram questões quanto à possível perda de plantas de uso tradicional.

Representantes de três diferentes comunidades indígenas questionaram os impactos no que se refere à coleta de plantas medicinais raras. Em resposta a isso, o painel reconheceu que alguns locais culturalmente importantes seriam impactados de modo significativo, concluindo pela insuficiência da avaliação

feita pela BC Hydro sobre esse tema e recomendando a elaboração de uma avaliação mais abrangente, em cooperação com as comunidades indígenas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 68-69).

Outro tema com desfecho similar foi o de vida selvagem. Nesse ponto, o painel discordou das espécies escolhidas para a análise, uma vez que elas não eram verdadeiramente representativas para as comunidades da região, como foi apontado por especialistas da Yellowstone to Yukon Conservation Initiative, da David Suzuki Foundation e por algumas comunidades (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 74-89).

Um item bastante controverso foi o que tratou do uso da terra e dos recursos para fins tradicionais. Nesse aspecto, muitos participantes alegaram que a proponente não conseguiu avaliar corretamente a capacidade das Primeiras Nações de praticarem seu modo de vida tradicional em outro lugar (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 94). O painel confirmou a alegação, observando que muitas comunidades indígenas também discordaram da análise feita pela proponente. A avaliação é problemática, porque essa pressuposição exigiria a demonstração de que existem áreas em equivalente valor e quantidade disponíveis para uso tradicional. Além do mais, seria preciso determinar que essas novas áreas fossem comparáveis em termos de acessibilidade, proximidade a comunidades indígenas, condições ambientais, usos, disponibilidade de animais e plantas e, ainda, de valores intrínsecos aos grupos indígenas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 96).

Ao que diz respeito à pesca, particularmente, os membros do painel consideraram que o conhecimento tradicional atrelado aos locais de pesca, às espécies preferidas para consumo e às profundas conexões culturais com lugares específicos seria perdido. Consequentemente, a capacidade das comunidades indígenas de transferir seu conhecimento e sua cultura às gerações futuras também seria impactada (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 102).

Em relação ao patrimônio, as Primeiras Nações se mostraram insatisfeitas com a avaliação dos impactos sobre o patrimônio material e com as propostas de medidas de mitigação, sobretudo diante das constantes perdas de locais de patrimônio arqueológico ocasionadas por outros projetos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 230).

Muitos questionaram o fato de que as áreas inundadas conteriam artefatos e sepulturas, levantando o respeito pelos antepassados (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 230). Karen Aird, arqueóloga que falou em nome da West Moberly First Nations, explicou que muitos sítios eram importantes por razões científicas e culturais, em termos de conhecimento que poderiam trazer sobre a migração de povos ancestrais na América do Norte (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 231). O painel, então, reconheceu que a preservação desses artefatos fora de seu lugar de origem resultaria em uma perda de significado histórico (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 233).

Segundo a T8TA, 368 lugares, dos 796 lugares de importância, estariam dentro da zona de inundação ou de áreas afetadas pelo projeto. Entre eles, 42 espaços de valor cultural e espiritual seriam inundados, incluindo zonas de

sepultamento, áreas de ensino, de cerimônia e religiosidade, associados à história oral, entre outros (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 111-112).

Apesar desse reconhecimento, é importante notar que as comunidades indígenas não formaram um uníssono, nem foram reconhecidas de modo igual pelo painel, que parece ter conferido prioridade às nações que fazem parte da T8TA e à Blueberry River First Nations (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 113).

Outros grupos, que não dependem tanto do vale do rio Peace, aparentam ter sido colocados em segundo lugar, uma vez que suas comunidades foram excluídas da área de avaliação, como a Mikisew Cree, a Athabasca Chipewyan, a Tallcree First Nation, a Little Red River Cree First Nation, a Kwadacha First Nation, a Woodland Cree First Nation, a Dene Kue First Nation e a Fort Chipewyan Métis Nation Association (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 119).

Em suas reflexões finais, o painel entendeu que o projeto tem baixo custo em termos de gases de efeito estufa, mas que traria, no futuro, significativos custos ambientais e sociais, sendo que essas despesas não recairiam sobre aqueles que mais se beneficiariam do projeto (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 307). Ademais, concluiu que o projeto promoveria impactos irreversíveis aos povos indígenas e às demais comunidades, como também muitos dos atributos ancestrais seriam perdidos permanentemente (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 238).

Também ficou entendido que o projeto provocaria danos expressivos e irreversíveis à vida selvagem e às plantas raras, incluindo perdas em termos de espécies protegidas e preferidas pelas comunidades indígenas, assim como supressões não mitigáveis para a vida aquática – peixes e seus habitats – e privações em termos de recursos arqueológicos, históricos e paleontológicos (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 307).

Em suma, o painel não pôde concluir que o projeto era necessário dentro do prazo determinado. Ele considerou que outras possibilidades, como a energia geotérmica e outras fontes renováveis, teriam custo econômico semelhante ao *Site C Clean Energy Project* e que também poderiam ser interessantes. Desse modo, apesar das vantagens da baixa produção de gases de efeito estufa e do custo, haveria perdas irreparáveis à natureza, às Primeiras Nações e a outros interesses (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 308).

No que diz respeito à participação dos grupos indígenas nesse processo, ficou compreendido que o projeto traria significativas mudanças no uso da terra e da água pelas comunidades signatárias do *Treaty 8* e por outras Primeiras Nações e Métis, cujos direitos são protegidos pela Constituição (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 307).

De todos os grupos indígenas envolvidos nas audiências realizadas pelo painel, somente um estava a favor do projeto e outro era ambivalente (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 308). Muitas dessas comunidades, todavia, não se opuseram totalmente ao desenvolvimento econômico em seus territórios e até mesmo assinaram acordos com a proponente BC Hydro, em busca de benefícios potenciais trazidos pelo projeto.

Todavia, a principal questão para elas parece estar ligada à falta de confiança quanto às ações tomadas pela empresa e à ineficiente distribuição de responsabilidades. Havia uma desconfiança quanto à alocação dos ônus do empreendimento, que poderia implicar perdas de direito aos povos indígenas afetados, como acessar locais sagrados, de culto, de caça e de pesca (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 308).

De fato, os grupos indígenas criticaram muitas das medidas de mitigação trazidas na Avaliação de Impacto Ambiental, pois continham expressões ambíguas que poderiam facilmente não ser aplicadas (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 269). Além disso, os acordos estabelecidos até então eram muito restritos e limitados, e o processo de revisão do projeto não parece ter compartilhado, de forma satisfatória, a tomada de decisão (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 121-122). Na visão das comunidades, seria preciso uma forma mais eficiente de implementar as medidas sugeridas, tornando-as exigíveis em alguma medida (BC HYDRO AND POWER AUTHORITY, 2014, p. 269).

6.1.2 Amisk Hydroelectric Project

O *Amisk Hydroelectric Project* é o segundo grande empreendimento hidrelétrico que afetará o Wood Buffalo National Park na atualidade. A Avaliação de Impacto Ambiental ainda se encontra em fase de elaboração pela AHP. Esse estudo está sendo guiado por duas Diretrizes Operacionais, uma fornecida pelo governo federal canadense e outra pelo governo provincial de Alberta, que serão objeto de análise a seguir.

Em primeiro lugar, o documento federal enfatiza que um dos objetivos principais do projeto deve ser o de garantir oportunidades para a participação popular e promover a cooperação e comunicação com povos indígenas. Esses devem ser capazes de expressarem seus pontos de vista, fazerem suas considerações sobre os potenciais impactos do projeto e discutirem medidas de mitigação (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 2-3).

Nesse documento, há uma definição acerca de quais grupos serão mais ou menos potencialmente afetados pelo projeto. A Mikisew Cree e outros grupos próximos ao delta Peace-Athabasca são tidos como menos impactados. Assim, pode-se concluir que tenham uma participação menor nas etapas do processo (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 22). Além disso, as diretrizes também não chegam a mencionar os impactos no delta, mas apenas no rio Peace e o vale (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 26).

Segundo as diretrizes federais, o projeto deve não apenas incorporar o conhecimento indígena, mas também mostrar onde ele será incorporado (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 3-7). Acrescenta-se também que, em caso de divergência entre o conhecimento tradicional indígena e o conhecimento técnico-científico, o estudo deve conter

uma avaliação final dos dois, bem como suas conclusões (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 8).

Ao tratar de efeitos para as populações indígenas, indica-se que a Avaliação de Impacto Ambiental deverá utilizar fontes primárias e secundárias. As primeiras incluem, dentre outros, estudos de uso tradicional da terra, informações obtidas diretamente com povos indígenas, estudos socioeconômicos e sondagens, enquanto as outras são as informações obtidas a partir de estudos realizados por terceiros. Sobre todas essas informações, os povos originários deverão se manifestar e fazer comentários e, nos pontos de divergência, deve haver uma escolha justificada pela proponente (CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY, 2016, p. 8).

No documento elaborado pela Alberta Environment and Parks, agência ambiental do governo provincial de Alberta, a proponente do projeto deverá relacionar os efeitos ambientais e socioculturais do projeto, propor ações de engajamento do público e de consulta a povos indígenas, descrevendo os principais problemas apontados e possíveis soluções.

Não obstante, também é dever da empresa retratar como as comunidades indígenas foram incorporadas nas etapas do projeto, incluindo o uso do conhecimento tradicional indígena e propostas quanto ao uso tradicional das águas e da terra. Ela precisa, ainda, detalhar os planos para encorajar o engajamento do público e das sociedades indígenas, garantindo oportunidades apropriadas para expressarem suas visões sobre o projeto (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016 p. 6).

No tocante ao tema de emissão de gases de efeito estufa e mudanças climáticas, a Avaliação de Impacto Ambiental da proponente deve trazer estratégias para minimizar a emissão de gases advindos do projeto e garantir a qualidade do ar. Também é necessário informar a emissão total anual de gases de efeito estufa em todas as etapas do projeto, assim como sua contribuição para as metas de emissões de gases em âmbito nacional e regional (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 7).

Outrossim, também devem fazer parte do estudo: a caracterização da potencial redução da qualidade do ar causada pelo projeto e as implicações ao meio ambiente e à saúde, a identificação de vulnerabilidades do projeto em relação às mudanças climáticas, incluindo eventos climáticos extremos e a avaliação dos efeitos das alterações climáticas na morfologia de rios e no transporte de sedimentos (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 16).

No que diz respeito às populações indígenas, as diretrizes para a elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental produzidas pelo governo de Alberta não trazem nenhuma definição acerca de quais são as comunidades mais ou menos afetadas pelo projeto. No entanto, incorporam, de modo geral, os temas de conhecimento tradicional indígena e uso da terra. Sobre esses dois últimos assuntos, são colocadas diversas obrigações a serem cumpridas pela proponente, tais como: elaboração de um mapa, descrevendo as áreas tradicionais de pesca, caça e coleta de povos indígenas afetados pelo projeto; construção de um mapa, descrevendo locais de uso tradicional; discussão sobre a disponibilidade de

vegetação, peixes e vida selvagem para comida, medicina tradicional e cultura; debate quanto ao acesso às áreas tradicionais durante todos os estágios do projeto; consideração da perspectiva indígena sobre o tema da recuperação de terras; e descrição acerca de como o conhecimento tradicional indígena foi incorporado ao projeto, à Avaliação de Impacto Ambiental e aos planos de conservação, monitoramento e mitigação (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 23).

Junto dos deveres da proponente, as comunidades indígenas também são incorporadas, de modo disperso, em outros itens das recomendações provinciais. No que diz respeito à saúde, por exemplo, a Avaliação deverá documentar qualquer questão de saúde relatada por povos indígenas, comunidades ou grupos, resultante dos impactos do projeto sobre seus modos de vida (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 24).

Em relação à segurança pública, a Avaliação de Impacto Ambiental precisará discriminar como os moradores locais, povos indígenas e utilizadores de terra serão contatados durante uma emergência e que tipo de informação será comunicada a eles (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 24).

Esses grupos também estão inclusos na parte de avaliação socioeconômica, uma vez que a proponente deve pormenorizar os efeitos sociais e financeiros nas comunidades indígenas e demais grupos, assim como discutir oportunidades de trabalho e de economia advindas do projeto (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 25).

Ademais, a sociedade indígena também integra a parte de supervisão. Exige-se da proponente que caracterize os planos de monitoramento, incluindo projetos articulados em conjunto com comunidades indígenas e demais grupos. Também há a obrigação de informar como os dados de monitoramento serão disponibilizados ao público interessado e às comunidades indígenas (ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS, 2016, p. 26).

Como visto, as diretrizes para elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental do *Amisk Hydroelectric Project* parecem abarcar pontos significativos no que diz respeito à garantia de participação de comunidades indígenas e de proteção de seu modo de vida ancestral. São muitos os temas que envolvem a governança, o uso consagrado da terra e o conhecimento tradicional indígena. No entanto, é preciso ponderar esses muitos mandamentos com as incertezas acerca de como a Avaliação de Impacto Ambiental e um futuro Painel de Revisão Conjunta poderão acontecer na prática.

6.1.3 Frontier Oil Sands Mine Project

O *Frontier Oil Sands Mine Project* foi o primeiro projeto que envolveu mineração e gerou prejuízos num ponto importante do delta (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 4). O processo de avaliação de impactos desse projeto contou com um Painel de Revisão Conjunta, que foi o primeiro desse tipo realizado depois da Missão de Monitoramento ocorrida em 2016.

De imediato, cabe notar que a metodologia foi desenvolvida em conjunto pela Canadian Environmental Assessment Agency e pela Mikisew Cree, sendo a

primeira metodologia disponível publicamente, com uma abordagem baseada em direitos. Ela é tida como resposta às inadequações da lógica tradicional de condução dos processos avaliativos de impactos ambientais, uma vez que, até 2016, eles concentravam-se sobretudo em avaliações biofísicas do ambiente.

Essa nova metodologia, cuja abordagem é baseada em direitos, levou em conta os impactos que o projeto poderia causar sobre os direitos das comunidades indígenas, exigindo um cuidado maior por parte da proponente. Para tanto, foi preciso levar em consideração a conexão da comunidade com o lugar e com a terra, dando importância suficiente à perspectiva indígena e propondo medidas de mitigação mais efetivas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 12-13).

Outro resultado da elaboração conjunta do painel foi um conteúdo mínimo a ser aplicado em um plano de mitigação, monitoramento e gestão da vida selvagem (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 39). O projeto se mostrou importante, porque foi o primeiro desse tipo no qual uma Primeira Nação, em colaboração com a proponente, elaborou uma avaliação completa dos impactos do empreendimento em seus direitos garantidos pelo *Treaty 8* e demais tratados (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 4).

O processo de avaliação foi guiado por princípios estabelecidos pelo Comitê do Patrimônio Mundial. Dentro dessa perspectiva, as dimensões culturais dos valores universais excepcionais do Parque para os povos indígenas foram consideradas na análise. De igual forma, o conhecimento indígena, seus valores e práticas foram respeitados e reconhecidos (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 9-10).

Um dos destaques do projeto foi o arcabouço de gestão intitulado *Ni-ke-chi-na-ho-nan Framework*. Elaborado pela Mikisew Cree, ele tinha como objetivo orientar o governo na minimização e gestão dos riscos que o *Frontier Oil Sands Mine Project* poderia trazer aos direitos do povo Mikisew e à sua cultura, através da construção de planos para proteção da cultura, da terra, das águas e dos demais recursos (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 61).

De modo geral, esse arcabouço trazia alguns elementos principais. O primeiro deles era a gestão adequada da biodiversidade, a fim de reduzir a incerteza sobre o desenvolvimento do projeto, sobre a gestão do habitat natural dos bisões e sobre a potencial contaminação de áreas próximas ao empreendimento (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 62).

O segundo propunha a criação de um comitê para o projeto, cujo objetivo seria o desenvolvimento de um espaço de confiança entre governos, órgãos reguladores e a Mikisew Cree, com o intuito de garantir a efetiva participação do grupo na tomada de decisões, em busca de melhores soluções (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 63).

Junto disso, o terceiro elemento do *Ni-ke-chi-na-ho-nan Framework* exigia que fossem feitos investimentos para manter a cultura e fortalecer as comunidades na região, incluindo apoio sólido para uso do delta Peace-Athabasca e participação ativa no monitoramento das áreas afetadas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 64).

A adoção desse arcabouço era vista pelos seus idealizadores como uma medida capaz de aumentar a responsabilidade dos tomadores de decisão perante os valores da MCFN (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 62).

De modo geral, a Mikisew Cree se mostrou satisfeita de sua relação com a empresa Teck e com o trabalho que foi executado (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 18). Os esforços da proponente na construção colaborativa do projeto e os acordos resultantes dessa associação foram apreciados (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 67).

O projeto trouxe avanços ao incorporar os conhecimentos tradicionais indígenas, ao dar mais atenção aos princípios de gestão indígenas e às obrigações dessas comunidades com o delta. Todavia, segundo os atores envolvidos, é certo que haveria mais espaço para incorporar as práticas de gestão e governança cultivadas pela Mikisew Cree (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 60).

Essas conquistas são importantes, já que a MCFN avaliava suas experiências prévias em outros Painéis de Revisão Conjunta como negativas. Segundo o grupo, os processos anteriores acabavam silenciando suas visões, dando pouca importância a seus anciãos e a seus jovens, ofuscando suas perspectivas diante das visões trazidas pelas grandes empresas do ramo de avaliação ambiental (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 6).

Não obstante a esse saldo positivo, a Mikisew exigiu que os governos também estivessem comprometidos com seus objetivos no projeto. Ela afirmou que indústria e governo deveriam atuar de acordo com suas responsabilidades individuais, a fim de ter uma execução adequada. Logo, vê-se que ainda existiam algumas incertezas entre os atores, as quais precisavam ser sanadas (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018b, p. 67).

Mesmo sendo o projeto mais antigo, proposto em 2012, e após ter passado por um longo processo de avaliação, o *Frontier Oil Sans Mine Project* foi abandonado pela proponente em 2020. Dessa forma, não foi possível conhecer com profundidade seus procedimentos, assim como não será possível avaliar seus resultados.

6.2 Modificações legislativas e regulatórias

A avaliação da hipótese de pesquisa depende também de um segundo eixo de análise. Ele buscou identificar modificações legislativas e regulatórias, em escala nacional e regional, que podem ter se dado por conta do processo de litigância no Comitê.

Em 21 de junho de 2019, o Canadá adotou seu novo *Impact Assessment Act*, que reformou o processo federal de avaliação de impactos ambientais, revogando o antigo *Canadian Environmental Assessment Act*, de 2012. O ato foi resultado da proposição legislativa Bill C-69, encaminhada em fevereiro de 2018.

Durante os dois anos de discussões preparatórias para a Bill C-69, as Primeiras Nações estiveram envolvidas na participação de painéis de especialistas, sessões técnicas presenciais e debates em âmbito federal. Havia, nesse momento, uma expectativa, por parte delas, de contribuir com a formatação de políticas, regulações e diretrizes em um nível semelhante ou

superior ao que havia acontecido ao longo da elaboração do *Species at Risk Act*, de 2012 (ASSEMBLY OF FIRST NATIONS, 2018).

Nesse sentido, uma das reuniões da Assembleia das Primeiras Nações faz menção ao comprometimento do primeiro-ministro, Justin Trudeau, em desenvolver uma relação renovada de nação para nação com as Primeiras Nações, baseada no reconhecimento de direitos, no respeito e na parceria (ASSEMBLY OF FIRST NATIONS, 2018).

Nos mesmos moldes da antiga legislação, a nova proposta legislativa manteve a Lista de Projetos, espaço onde as avaliações de impacto ambiental são exigidas. Essa lista classifica quais tipos de atividades devem obrigatoriamente passar pelo processo de avaliação ambiental. Todavia, a existência desse tipo de instrumento traz certa rigidez, de modo que, ainda na vigência da lei anterior, projetos importantes, com impacto direto em espécies protegidas, haviam sido dispensados do processo de análise (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018g, p. 3).

Para sanar possíveis falhas na Lista de Projetos, assim como na lei de 2012, é de competência discricionária do primeiro-ministro exigir o processo de avaliação de impactos ambientais de um determinado empreendimento. Contudo, alguns grupos indígenas são críticos a essa função, na medida em que ela é, em geral, pouco exercida (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018g, p. 3).

Em uma de suas propostas durante o processo de consulta da nova legislação federal, a Mikisew Cree sugeriu que a avaliação de impactos fosse exigida quando existissem relações entre um projeto e assuntos de competência federal em matéria ambiental (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018g, p. 3). A orientação feita era de que, além dos dois caminhos citados acima, isto é, a Lista de Projetos e a ação direta do primeiro-ministro, também houvesse um conjunto de critérios capazes de solicitá-la. Essas diretrizes incluiriam a provável interferência em sítios protegidos pela Convenção, bem como possíveis impactos a espécies protegidas pelo *Species at Risk Act* (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018g). Essas sugestões, no entanto, não foram diretamente acolhidas (MINISTER OF ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE, 2019).

Nesse processo, o representante do ICOMOS no Canadá também se manifestou, fornecendo sugestões à nova legislação. Apesar de reconhecer os avanços do projeto, o ICOMOS criticou que a legislação proposta excluía indevidamente o patrimônio cultural imaterial, um dos elementos essenciais para o reconhecimento da conexão dos povos indígenas com o lugar e a terra (ICOMOS CANADA, 2018, p. 6).

Além disso, o conselho considerou que a legislação proposta pretendia estudar os impactos no patrimônio cultural de povos indígenas apenas indiretamente. Dito de outro modo, os efeitos seriam avaliados apenas quando houvesse uma correlação direta entre o meio ambiente e o patrimônio cultural dos povos indígenas, e as medidas de mitigação estariam somente voltadas aos impactos ao meio ambiente. Dessa forma, a legislação proposta parecia dar preferência aos impactos ambientais em detrimento dos aspectos culturais (ICOMOS CANADA, 2018, p. 8). Ao cabo do processo, as críticas oferecidas pelo ICOMOS tampouco foram incorporadas à versão do projeto que foi acolhida.

Em termos gerais, a lei que foi aprovada expande os fatores que devem ser levados em conta na elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental. No processo anterior, a decisão sobre determinado projeto era baseada na existência ou não de impactos ambientais adversos e nas justificativas para essa ocorrência. A nova legislação acrescentou novos critérios, com o objetivo de especificar quais projetos e seus possíveis impactos precisam ser justificados. Essa avaliação, com base no interesse público, passou a incluir: questões sociais, culturais, econômicas, de saúde; direito de povos indígenas; sustentabilidade do projeto; e, ainda, sua capacidade de contribuir para que o Canadá atinja suas obrigações climáticas internacionais (PARLIAMENT OF CANADA, 2019).

A Canadian Environmental Assessment Agency foi substituída pela Impact Assessment Agency of Canada (IAAC, em inglês), agência federal responsável pela realização do processo de consulta da nova legislação federal. De forma resumida, o processo começa com o encaminhamento à IAAC da proposta inicial do projeto. Após realização de consulta pública, a agência fornece um resumo com questões e comentários. A partir desse documento, o interessado deve, então, providenciar uma descrição detalhada do projeto, incluindo propostas e soluções para as questões levantadas. Nesse contexto, uma das principais mudanças foi a introdução de oportunidades de consulta para povos indígenas, reconhecendo seus direitos, interesses e conhecimentos tradicionais (CUSANO *et al.*, 2020).

A aprovação do novo *Impact Assessment Act* sofreu oposição de alguns governos provinciais e territoriais, incluindo o governo de Alberta, tendo ele confrontado judicialmente a decisão, mas sem sucesso (CUSANO *et al.*, 2020).

Houve mudança legislativa também no âmbito regional, com o *Environmental Assessment Act*, da Colúmbia Britânica, datado de novembro de 2018. Nessa legislação, também teve um aumento da participação de povos indígenas no processo, sobretudo nas fases iniciais, por meio do reconhecimento de seus conhecimentos tradicionais e de seus direitos.

Na seção 25, que trata dos assuntos a serem trazidos durante o processo de avaliação de impacto ambiental, aparece, de um lado, um dever de consideração da emissão de gases de efeito estufa do projeto, de outro, impõe-se uma análise sobre o potencial do projeto de contribuir para que a província atinja suas obrigações climáticas, assumidas no *Climate Change Accountability Act* (2007) (LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA, 2018).

Além dessas duas mudanças, operou-se também uma revisão do *Canadian Navigable Waters Act*, aparato significativo relativo a direitos indígenas de navegação. Apesar de não abordar elementos climáticos, a regulação das águas navegáveis é importante para os povos indígenas. Segundo o grupo Mikisew Cree (MIKISEW CREE FIRST NATION, 2018), seus direitos de navegação estariam sendo afetados pela falta de regulação dos fluxos hídricos, causada pelas atividades à montante do delta e exacerbada pelas mudanças climáticas. Destaca-se que a revisão da lei incluiu aumento dos direitos de navegação e considerações sobre o conhecimento tradicional indígena, e não tratou especificamente de nenhum fator climático (PARLIAMENT OF CANADA, 2019).



Em adição às mudanças legislativas acima expostas, houve também alterações administrativas e regulatórias, as quais resultaram em um aumento não desprezível do número de áreas protegidas. Em 2018, o governo provincial de Alberta criou três novos parques provinciais, localizados nas fronteiras sul e leste do Wood Buffalo National Park. Além da criação dos novos espaços – Kazan, Richardson, Birch River –, o parque Birch Mountains também foi expandido. Esse esforço resultou numa área protegida que totaliza mais de 67 mil quilômetros quadrados contínuos de ecossistema boreal (PARKS CANADA, 2018b).

7. Conclusão

A conclusão deste trabalho se divide em quatro partes. Primeiramente, será traçado um esboço inicial do litígio analisado, usando as classificações propostas por Setzer, Cunha e Fabbri (2019) e Wilensky (2015). Em segundo lugar, será apresentada a descrição do processo de litigância, em termos de geografia dos atores e das reivindicações, segundo a abordagem descrita na seção “Metodologia”. Em terceiro, será analisada a hipótese de pesquisa de que o litígio teria provocado efeitos estratégicos, como pontuado por Nusdeo (2019). Por fim, tentaremos responder à pergunta de pesquisa: como o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula com o fenômeno da litigância climática?

7.1 Classificações para o litígio

O litígio foi iniciado em 2014 com a petição endereçada à jurisdição do Comitê do Patrimônio Mundial. Os autores representam cidadãos canadenses agrupados, por razões familiares, étnicas e culturais, sob o grupo Mikisew Cree First Nation. A Mikisew Cree é reconhecida como, entre as muitas Primeiras Nações canadenses, representante de alguns dos povos autóctones da América do Norte, que habitam as proximidades do Wood Buffalo National Park, sítio protegido pela Convenção.

A principal reivindicação do Mikisew Cree foi a inscrição do sítio protegido em nível internacional na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo. A petição não possui um réu específico, embora vincule dois atores determinantes: o governo canadense, em escala nacional e regional, e o setor industrial de hidrelétricas e mineradoras. Pode-se dizer que o objetivo central do litígio tenha sido uma maior proteção e melhor governança do Wood Buffalo National Park. A principal fonte legal utilizada foi a Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, especificamente seu artigo 11, embora também sejam relevantes no caso o *Treaty 8*, como tratado de reconhecimento e garantia de direitos a povos indígenas no âmbito nacional, e as legislações nacionais e regionais para avaliação de impactos ambientais.

Entre os resultados observados até agora, destacam-se: as decisões do Comitê, que recomendam maior proteção e melhor regulação do Parque; a realização de uma Missão de Monitoramento para verificar o estado de conservação; e, ainda, a elaboração conjunta e implementação de um Plano de Ação, com foco na proteção e na gestão participativa.

Nesse sentido, poderíamos incluir o presente litígio no denominado grupo substantivo, referenciado por Wilensky (2015), do qual fazem parte litígios que questionam falhas no cumprimento de um dever legal ou regulatório por parte de algum ente.

Juntamente a isso, é possível constatar que a proposição da petição do grupo Mikisew Cree, referente ao Wood Buffalo National Park, para o Comitê aproveitou a estrutura existente e funcional criada pela Convenção para pressionar o governo canadense a adotar uma regulação mais favorável à

proteção ambiental do Parque e, em alguma medida, a levar em conta os impactos das mudanças climáticas nesse processo.

Assim, é possível fazer um paralelo entre esse caso de litigância no Comitê e os casos de litigância climática que demandam a avaliação e a gestão de riscos climáticos, como descritos por Setzer, Cunha e Fabbri (2019). Isso se dá na medida em que esse tipo de litígio, descrito pelas autoras, tem como objetivo principal vincular um governo nacional a seus compromissos assumidos no âmbito internacional. É o que se verifica no caso em análise.

Apesar dessas conclusões, percebeu-se que, no caso aqui discutido, as mudanças climáticas são um tema ainda secundário e incipiente nas decisões do Comitê, o que confirmou, em alguma medida, os exemplos anteriores das cinco primeiras petições ao Comitê, os quais foram propostos e estudados por Osofsky (2005, 2006, 2007, 2008), Burns (2009) e Thorson (2009).

7.2 Implicações espaciais

Passemos à descrição da litigância em termos de geografia dos atores e das reivindicações e às possíveis implicações espaciais que se desdobram desses dois elementos.

O principal autor da petição é a Mikisew Cree First Nation, que nutre uma grande conexão com o Wood Buffalo National Park. Sua relação com o lugar que habita molda sua própria identidade e seu modo de vida. Esse modo de vida inclui a realização de atividades tradicionais de caça, pesca, coleta de plantas e frutos, educação de crianças e transmissão de seu conhecimento tradicional.

O estilo de vida foi garantido, ainda no século XIX, pelo *Treaty 8*. Esse tratado, firmado entre seus ancestrais e a Coroa, teve como objetivo garantir o direito do grupo Mikisew Cree, e de outros, a viver seu modo de vida tradicional. Portanto, os direitos garantidos só conseguem ser plenamente exercidos se a conexão com o lugar que habitam existir e for protegida. A manutenção da conexão com o lugar depende da capacidade de praticar seu modo de vida sem interrupções, da possibilidade de acesso irrestrito às áreas culturais importantes e da confiança na possibilidade de continuidade das práticas tradicionais.

Entre todas as conexões que o povo Mikisew tem com Wood Buffalo National Park, existe uma que se sobressai. É a profunda ligação mantida com o delta Peace-Athabasca. Para eles, o delta representa, dentre muitas possibilidades, o supermercado, a sala de aula, a farmácia, a igreja, a rodovia, o álbum de fotos. O delta é, portanto, o lugar privilegiado para o exercício dos direitos garantidos no passado. Essa região é também um lugar de memória, que revela a ocupação antiga que a Mikisew Cree faz do território. É também espaço de preservação da tradição oral das histórias do grupo e de transmissão de conhecimentos às novas gerações.

Mais do que isso, o grupo Mikisew se sente parte integrante do delta. Ele formata sua maneira de pensar e ver o mundo. Existe, para eles, uma relação significativa de troca entre si mesmos e o delta. Em outras palavras, subsiste uma obrigação de manejar e cuidar do delta, que é realizada através da gestão de barragens naturais, da administração dos fluxos de águas e da parceria com a

fauna do lugar. Essa obrigação fomenta uma profunda conexão que os torna, em alguma medida, inseparáveis um do outro.

Como visto, o delta está sofrendo muitas modificações, que são resultados dos impactos negativos da expansão da atividade industrial na região e das mudanças climáticas. As alterações prejudicam a conexão do Mikisew Cree com a região e eleva o risco de esvaziamento da identidade desse grupo. Ainda assim, a relação se mantém muito forte.

Essa forte conexão com o Parque e o delta, com o “lugar”, parece ter sido o pontapé para justificar o protagonismo da Mikisew Cree nas ações de proteção ao Parque. Como mencionado, o grupo já havia litigado na Suprema Corte do Canadá, referente à interpretação e garantia de direitos indígenas. Embora difícil de mensurar, há possivelmente uma relação entre essa atuação prévia e a liderança assumida na litigância feita no Comitê.

Dito isso, ressalta-se que, ao lado da Mikisew, figuram inúmeros outros atores, constituindo uma rede de apoio ao litígio no Comitê. Entre esses, aparecem, em uma primeira escala de proximidade, as nações indígenas mais conectadas ao delta. Dessas, a principal é a Athabasca Chipewyan, que encerra relações de muita proximidade com o lugar do delta e que susteve publicamente o grupo autor da petição em uma das sessões do Comitê. As outras duas, Fort Chipewyan Local Métis 125 e Smith’s Landing First Nation, manifestaram apoio público constante nos documentos elaborados pela MCFN.

Depois dessas, também parecem ter sido importante os povos à jusante do rio Peace, que possivelmente dependem menos do delta, mas são por ele impactados, como a Woodland Cree First Nation, a Little Red River Cree First Nation e a TallCree First Nation.

Ainda entre os povos indígenas que apoiaram o litígio e a Mikisew Cree, outras comunidades mostram-se ter sido essenciais, localizadas no vale do rio Peace e, portanto, mais afastadas do delta. Elas se organizam civilmente ao redor da T8TA. Como um último degrau, podemos citar a Assembleia das Primeiras Nações, que inclui grupos indígenas oriundos de todo o território canadense.

Feitas essas considerações, é importante dizer que a tarefa de traçar um quadro amplo e único para as nações indígenas, que possivelmente tenham apoiado o litígio, é bastante difícil e está fora do escopo deste trabalho. Existe uma grande diversidade de posicionamentos, de formas de compreender e de participar do litígio.

A título de exemplo, alguns grupos eram até mesmo contrários à inscrição do Wood Buffalo National Park na Lista do Patrimônio Mundial nos anos 1980. No entanto, o objetivo que nos cumpre é apenas evidenciar alguns dos principais apoiadores do litígio no Comitê, ressaltando, quando for possível, suas relações geográficas com o Parque e com o delta Peace-Athabasca.

Seja como for, o que nos parece um possível elemento unificador — e que grande parte dos grupos indígenas que apoiaram o litígio parece possuir — é a relação próxima com a região e com o espaço que habitam, ou o “lugar”, segundo o conceito apontado por Osofsky (2005, 2007, 2008). No geral, quando as propostas ou as intervenções que obrigam os indígenas a se deslocarem são confrontadas, eles ressaltam a complexidade de simplesmente se mudarem e

estabelecerem suas práticas tradicionais em outro lugar, em razão dessa conexão forte. O “lugar” e as ligações que ele possui com esses povos originários é, portanto, um elemento central na compreensão do processo de litigância aqui estudado.

Além dessas comunidades indígenas, a rede de apoiadores não só foi composta por indivíduos, como cientistas, trabalhadores do Parque, mas também por universidades e organizações da sociedade civil, como o Sierra Club BC, a Yellowstone to Yukon Conservation Initiative, a Canadian Parks and Wilderness Society, a David Suzuki Foundation, o World Heritage Watch e a IUCN.

A petição não traz, em si, um réu específico. Entretanto, pelo posicionamento e atuação da Mikisew Cree e das demais comunidades indígenas, o governo federal parece estar em um primeiro plano, quando tratamos de responsabilização. Depois dele, figuram a agência responsável pela gestão do Parque, a Parks Canada, e os governos regionais das províncias de Alberta e da Colúmbia Britânica.

Quanto ao Parks Canada, subsiste um histórico negativo para os povos indígenas, marcados por violações de seus direitos e concessões indevidas de suas terras. A isso, somam-se a relutância em reconhecer a complexidade dessas relações e a lentidão em tomar as medidas cabíveis. Nesse sentido, seria possível afirmar que há uma falta generalizada de confiança no governo e em suas instituições por parte das comunidades indígenas, em especial, mas não somente, da Mikisew Cree.

Esfera governamental e industrial articulam-se entre si. Os governos são os responsáveis, no âmbito do Legislativo, por definirem os limites da exploração industrial na região e por emitirem comandos quanto à proteção adequada do Parque. Por sua vez, as companhias se encarregam diretamente das atividades industriais, seguindo os procedimentos legais. Esses procedimentos são analisados pela esfera do Executivo e por suas agências estabelecidas, como a Parks Canada, que podem exigir mudanças, aprovar ou até mesmo sancionar certas atividades. No entanto, no caso em questão, esses poderes parecem esbarrar, frequentemente, na falta de competência da Parks Canada para atuar fora dos limites do Parque. Desse modo, a ausência de ação da agência concorre para que o setor industrial seja também um dos convocados à responsabilização.

Portanto, o comprometimento não fica limitado às esferas governamentais. Também podemos considerar, de certa forma, o setor industrial como possível réu, sobretudo as companhias hidrelétricas e de mineração. Em específico, falamos da BC Hydro e da AHP, duas grandes empresas de energia, e da Teck, mineradora. O diálogo entre essas companhias, a Mikisew Cree e sua rede de apoiadores tampouco é simples. O mais problemático deles parece ter sido o processo de avaliação de impactos ambientais do *Site Clean Energy Project*, empreendimento da BC Hydro.

Na Avaliação de Impacto Ambiental desse projeto, a BC Hydro mostra ter enfatizado demasiadamente as oportunidades econômicas e a forma como elas poderiam ser aproveitadas pelas comunidades indígenas. Mesmo adotando essa perspectiva, os planos de capacitação para o trabalho, de geração de empregos e de melhor fruição das oportunidades econômicas eram insuficientes. Ademais, a

empresa adotou, de modo errôneo, a perspectiva de que as práticas das nações indígenas poderiam ser facilmente adaptadas, realocadas e reproduzidas em outro lugar, ignorando a conexão das atividades com o espaço. Por fim, notou-se que as medidas de mitigação propostas também eram vagas e imprecisas.

Como um reflexo da inadequação da Avaliação de Impacto Ambiental realizada pela proponente, o Painel de Revisão Conjunta desse empreendimento reconheceu que os custos ao meio ambiente, à navegação, ao patrimônio, à cultura e ao modo de vida seriam grandes e permanentes. Além disso, o Comitê também havia se manifestado contrariamente à aprovação do projeto. Mesmo assim, ele está, atualmente, em construção.

O Painel de Revisão Conjunta do empreendimento foi inteiramente liderado pela BC Hydro e pelas agências governamentais. Mesmo que as conclusões da presidência tenham sido favoráveis às nações indígenas, existiram grandes pontos controversos. Notadamente, o projeto não levou em consideração os impactos potenciais sobre o delta Peace-Athabasca e sobre as populações a ele conectadas. Junto a isso, a análise de mudanças climáticas parece ter sido rasa, desconsiderando seus impactos cumulativos na região. O painel tampouco levou em conta questões levantadas pelas comunidades indígenas quanto aos riscos associados à elevação dos níveis de água, às mudanças no regime de gelo e à contaminação por mercúrio.

Ao longo do processo, as comunidades indígenas relataram uma forte falta de confiança nas estratégias propostas pela empresa. Houve, durante todo o período de avaliação ambiental, uma preocupação quanto aos verdadeiros ônus do projeto e sobre quem eles iriam recair. Notou-se também certa inquietação quanto à efetiva garantia dos direitos dos originários. Na visão das nações indígenas, a desconfiança poderia ter sido afastada se existissem mais medidas exigíveis legalmente para forçar o cumprimento das propostas feitas pela empresa dona do projeto.

O processo de avaliação de impactos ambientais do *Frontier Oil Sans Mine Project*, da empresa Teck, apesar de ter sido proposto em 2012, estendeu-se por bastante tempo. O Painel de Revisão Conjunta desse empreendimento foi o primeiro de seu tipo a ser realizado depois da Missão de Monitoramento, ocorrida em 2016. Talvez ele tenha apresentado um relativo sucesso por isso.

O painel se iniciou com a elaboração de uma metodologia cuja abordagem voltava-se à proteção dos direitos indígenas. Ela representou um rompimento com o antigo procedimento predominante, focado sobretudo em avaliações biofísicas do meio ambiente. O método incorporou princípios de gestão de patrimônio mundial estabelecidos pelo Comitê. Além disso, essa metodologia levou em conta a conexão das comunidades com o “lugar”, dando importância suficiente à perspectiva indígena e propondo novas medidas de mitigação.

O processo de avaliação representou a colaboração pioneira entre uma Primeira Nação, a Mikisew Cree, e uma empresa proponente, com objetivo de avaliar, de forma exaustiva, o impacto do projeto nos direitos da comunidade. Dentro dessa parceria, coube à Mikisew Cree First Nation a proposição de um novo arcabouço de gestão e minimização de riscos, chamado de *Ni-ke-chi-na-ho-nan Framework*, com o intuito de incluir os princípios de gestão indígenas no

projeto e, assim, respeitar suas obrigações com a terra e o lugar que habitam. Esse marco compreendia a criação de um comitê de gestão, o qual foi pensado para aumentar os níveis de confiança entre os atores e, dessa forma, possivelmente garantir o compartilhamento das decisões entre todos os interessados. Além do comitê, estavam previstas ações para fortalecer a cultura dos povos indígenas impactados, apoiá-los no uso tradicional do delta e incorporá-los às atividades de monitoramento.

Durante o processo, a MCFN relatou se sentir satisfeita com o projeto e com as relações estabelecidas com a Teck. Ressaltou que, mesmo com algumas incertezas, a experiência foi positiva em relação àquelas obtidas com processos anteriores, nos quais seus membros se sentiram apagados e ofuscados.

Necessário, por fim, falar do *Amisk Hydroelectric Project*, da AHP. Esse projeto encontra-se atualmente em fase de elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental pela proponente. O processo deve ser guiado por diretrizes operacionais desenvolvidas pelos governos federal e provincial de Alberta. Elas destacam que um dos objetivos do projeto deve ser o de garantir oportunidades de participação efetiva e promover a cooperação dos povos indígenas. Além disso, a Avaliação deverá não apenas incorporar as comunidades tradicionais e seu conhecimento, mas também descrever como esses foram utilizados e analisados, documentando os pontos de divergência entre eles e o conhecimento técnico-científico ocidental. As diretrizes também preveem muitos elementos a serem estudados quanto ao uso tradicional da terra e dos recursos.

Um dos pontos negativos é a rasa avaliação quanto às interferências das mudanças climáticas no projeto, bem como seus impactos cumulativos sobre a região. Soma-se a isso um agravante principal: a incerteza de como será efetuada, de fato, a Avaliação de Impacto Ambiental e como se dará a participação das nações indígenas nas etapas posteriores a ela.

A terceira e última categoria de atores a ser mencionada é o órgão responsável pela decisão. No litígio, esse ator é representado pelo Comitê do Patrimônio Mundial. O órgão, dotado de poderes pela Convenção, foi responsável por emitir recomendações e decisões referentes ao estado de conservação do Wood Buffalo National Park.

Apesar de emitir comandos focados na autoridade estatal, o Canadá, o Comitê exigiu, frequentemente, que as comunidades indígenas fossem incluídas na elaboração de políticas e planos, assim como na governança do sítio. Outrossim, garantiu espaço para que a MCFN e outras interessadas fizessem manifestações diversas em suas sessões.

Finalmente, vale ressaltar que o Comitê, mesmo sendo o único órgão com a competência de emitir decisões nesse caso, não atuou isoladamente. Ao redor dele, articula-se uma rede de apoio formada, em primeira escala, pelo Centro de Roma, pelo ICOMOS e pela IUCN. Em um segundo nível, aparece também o Centro do Patrimônio Mundial e os gestores dos sítios protegidos.

Por fim, a própria sociedade civil também é uma importante interlocutora para o Comitê, submetendo petições, manifestações e seus próprios relatórios, com o intuito de chamar atenção para o estado de conservação de determinadas propriedades. Essas três camadas interagem entre si e formam uma comunidade

ao redor do patrimônio mundial, que é dispersa, mas parece ser relevante e suficientemente capaz de promover o engajamento e a ação.

Dito isso, parece possível afirmar que o Comitê é um órgão responsável pela decisão que, mesmo apresentando possíveis falhas, é reconhecidamente vista como uma defensora dos valores de conservação e preservação do meio ambiente. Ele, de modo geral, pode ser visto como uma entidade comprometida com a transparência e razoabilidade de seus processos e decisões.

Junto disso, o órgão não só parece aceitar o consenso científico sobre a gravidade da crise climática, mas também tenta, de alguma forma, exigir posicionamentos dos Estados-Partes da Convenção quanto a esse assunto. Por fim, há também um comprometimento com a inclusão das populações indígenas e de representantes locais e regionais nas estruturas de governança.

7.3 Efeitos estratégicos

A análise dos efeitos estratégicos provocados pelo caso em questão foi empreendida a partir de dois eixos distintos. Em primeiro lugar, foram estudadas as possíveis modificações, em termos legislativos e regulatórios, que podem ter acontecido. Em segundo lugar, deu-se atenção a eventuais alterações provocadas nos mecanismos de governança.

7.3.1 Modificações legislativas e regulatórias

Dois dos impactos regulatórios que talvez estejam, de alguma forma, associados à litigância no Comitê são as mudanças nas legislações federal e provincial sobre a avaliação de impactos ambientais. O governo federal do Canadá, em 2019, promulgou, na escala nacional, o novo *Impact Assessment Act*. Já o governo provincial da Colúmbia Britânica decretou seu *Environmental Assessment Act*, de âmbito regional, em 2018.

As duas legislações ampliam, de alguma maneira, a participação de povos indígenas nos processos de avaliação de impactos ambientais, incluindo o conhecimento tradicional e o respeito aos direitos da comunidade. Ademais, a lei federal inclui explicitamente, entre os fatores levados em conta para aprovação de novos projetos, os impactos do empreendimento, em vista das obrigações climáticas assumidas pelo Canadá. No caso da norma provincial, foi introduzida, no processo de avaliação, a necessidade de explicitar a contribuição do projeto avaliado para a consecução das metas de redução de emissões assumidas pela Colúmbia Britânica no *Climate Change Accountability Act*, de 2007.

Além dessas duas mudanças, operou-se também uma revisão ao *Canadian Navigable Waters Act*, preceito importante relativo a direitos indígenas de navegação. Apesar de não abordar elementos climáticos, a revisão foi importante para os povos indígenas, na medida em que reforçou os direitos de navegação e fez considerações sobre o conhecimento tradicional indígena (PARLIAMENT OF CANADA, 2019).

Em termos regulatórios e administrativos, verificou-se também um aumento na área protegida, através da criação, pelo governo de Alberta, de três novos parques provinciais, localizados nas fronteiras do Wood Buffalo National Park. Isso resultou em uma ampliação efetiva da área de proteção dos ecossistemas boreais do Canadá.

Apesar de essas mudanças não serem de nenhum modo desprezíveis, parece improvável que a litigância do caso Wood Buffalo National Park tenha sido o único fator que as motivou. As alterações talvez tenham sido fruto de um esforço regulatório maior e mais amplo, por parte do governo canadense e dos governos provinciais, mediante o compromisso assumido no Acordo de Paris, ratificado pelo Canadá em outubro de 2016.

Além disso, os impactos das mudanças legislativas ainda são de difícil compreensão. Como aponta Vieira de Castro (2020), por exemplo, a implementação da legislação federal ainda é incipiente e depende do estabelecimento de outras medidas e de alguns esclarecimentos. Sendo assim, parece-nos mais adequado dizer que a litigância no Comitê pode ter sido um, dentre muitos outros fatores, que provocaram tal impacto regulatório. Outrossim, é preciso que haja mais desdobramentos para afirmar a dimensão verdadeira desse impacto e saber se ele se apresentará como sendo mais positivo ou mais negativo para o clima.

É igualmente importante notar que esses fatos devem ser compreendidos a partir da ótica da implementação que vem sendo feita pelo governo canadense desde o último ano da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, ratificada pelo país em 2021. De modo igual, também precisamos ter em mente a existência da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Nessa convenção, em vigor desde 1993, o país teria como um dos objetivos a conservação de pelo menos 17% de suas áreas terrestres e águas até o ano de 2020, por meio da criação de reservas e de zonas de conservação.

Feitas essas ressalvas, caberia identificar como um primeiro possível impacto do litígio as mudanças legislativas e regulatórias que o sucederam. Apesar de termos destacado esses avanços, é muito cedo para avaliar se elas foram favoráveis ao clima (*regulatory impact*) ou desfavoráveis (*anti-regulatory impact*).

7.3.2 Modificações nos mecanismos de governança

Um segundo efeito estratégico que aparenta ter sido provocado pela litigância em questão foi a mudança nos mecanismos de governança que envolvem o Wood Buffalo National Park.

Do ponto de vista dos autores, parece evidente que a atuação no Comitê trouxe uma auto-organização da Mikisew Cree, que se revelou importante para seu fortalecimento enquanto grupo. Possivelmente, a isso também se deveu a formação de uma rede essencial de apoiadores do litígio. Essa rede com certeza se beneficiou dos elevados níveis de confiança entre os atores, assim como de mecanismos de coordenação e compartilhamento de informações, que foram porventura se aprimorando ao longo do processo.

Além disso, ao longo da litigância, o grupo viu seu poder de representação aumentar significativamente, tornando-se capaz de se representar em esferas nacionais e internacionais. Foi, então, possível o estabelecimento de um diálogo, em pé de igualdade, entre a Mikisew Cree, enquanto nação indígena soberana, e demais Estados soberanos da comunidade do patrimônio mundial. Dentro desse litígio, a comunicação parece ter sido fundamental, a ponto de quase ter suplantado uma comunicação mais direta entre o próprio Estado-Parte, Canadá, e seus correlatos internacionais.

Feitas as considerações quanto aos possíveis efeitos do litígio para as relações entre os autores, falemos agora dos vínculos entre a Mikisew Cree e os demais atores. Do ponto de vista das relações entre comunidades indígenas e o governo, foi possível ver que houve a inclusão dessas na elaboração de respostas importantes, como a RMM e o Plano de Ação.

Os grupos originários também foram incluídos como atores relevantes nos novos processos de avaliação ambiental, instaurados tanto pelo *Impact Assessment Act*, de âmbito federal, quanto pelo *Environmental Assessment Act*, de âmbito provincial, e nas novas regras de gestão de águas navegáveis.

No entanto, de modo geral, parece subsistir, entre povos indígenas e governo, um cenário que, há décadas, é marcado pela falta de confiança, por um histórico de restrições a direitos e por um diálogo unilateral. Tudo isso é reforçado, por exemplo, pelo fato de as propostas de modificações da Bill C-69, feitas pela Mikisew Cree, não serem acatadas.

Na perspectiva industrial, a situação parece ser ora negativa, ora positiva. As relações entre as comunidades indígenas e a BC Hydro foram também marcadas pela desconfiança entre os atores, pelas relações unilaterais e impositivas e pela falta de consideração com a perspectiva das nações indígenas, em especial quanto à conexão com o “lugar”, conceito apontado por Osofsky (2005, 2007, 2008).

Por outro lado, por ocasião de seu relacionamento com a Teck, que aconteceu após a proposição do litígio no Comitê, a Mikisew Cree mostrou-se satisfeita. Essa relação contou com aportes de conhecimento pelas duas partes e com o compartilhamento de decisões, o que levou, possivelmente, ao aumento no nível de confiança entre os dois atores. Soma-se a isso um vínculo marcado pela consideração de direitos e, em especial, pelo efetivo respeito à conexão da Mikisew Cree com o Parque e com o delta Peace-Athabasca, isto é, com o “lugar”.

Quanto ao órgão responsável pela decisão, parece que ele foi tomado pelos autores como uma oportunidade de se fazerem ouvidos e de chamarem atenção à situação precária de conservação do Wood Buffalo National Park. Todavia, existem ainda alguns desafios na sua atuação. O primeiro e mais premente deles é o fato de que o Comitê ainda emite decisões que são focadas no ente estatal, embora, certamente, incentive-o a dialogar com os demais atores locais e regionais. Um segundo desafio está associado às divergências entre o uso do conhecimento técnico-científico e do conhecimento tradicional indígena em suas esferas de decisão.

Sendo assim, parece-nos que, de alguma forma, o processo de litigância no Comitê foi capaz de chamar atenção do próprio Comitê, do governo, das



indústrias e da sociedade civil, como um todo, para a questão. E isso, em alguma medida, operacionalizou mudanças no que diz respeito às estruturas de governança. Para essa afirmação, ressalta-se que os marcos teóricos escolhidos para guiar o estudo – notadamente, Jordan *et al.* (2018), Nusdeo (2019), Osofsky (2005, 2007, 2008, 2016) e Ostrom (2009) – mostraram-se satisfatórios, pois permitiram compreender o fenômeno a partir de uma perspectiva mais policêntrica e pluralista, menos centrada no Estado-Nação. A adoção dessa visão e de um modelo pluralista neste trabalho conferiu-nos a possibilidade de compreender melhor a atuação de cada um dos atores que se situam em escalas menores do que aquela do Estado-Nação.

7.4 Articulação da litigância climática

Para concluir, em resposta à pergunta da pesquisa acerca de como o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial se articula com o fenômeno da litigância climática, podemos afirmar que a litigância no Comitê do Patrimônio Mundial relaciona-se com o fenômeno da litigância climática por duas razões principais: 1) porque as duas parecem constituir ferramentas importantes na cobrança feita pelos cidadãos aos governos e às instituições internacionais em prol de uma melhor gestão dos riscos climáticos; 2) porque ambas podem ser estratégicas, gerando efeitos perceptíveis, seja na forma de melhoria dos mecanismos de governança, seja por impulsionarem mudanças legislativas e regulatórias.



8. Referências bibliográficas

8.1 Artigos, livros e periódicos

BURNS, W. C. G. Belt and Suspenders: The World Heritage Convention's Role in Confronting Climate Change, **Southeastern Environmental Law Journal**, vol. 17.2, 2009, p. 359-396.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil, **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, v. 1, p. 1-10, 2004.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. *In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

JORDAN, A. *et al.* Governing Climate Change Polycentrically. *In: JORDAN, Andrew; et al.* (Ed.). **Governing climate change: polycentricity in action?** Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

KAHLMAYER-MERTENS, R. S. *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 140 p.

MARKELL, D.; RUHL, J. B. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual, **Florida Law Review**, vol. 64, n. 1, January 2012, p. 15-86.

NUSDEO, A. M. de O. Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações. *In: SETZER, J.; CUNHA, K.; FABBRI, A. B.* (org). **Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



OSOFSKY, H. M. The Geography of Climate Change Litigation Part II: Narratives of Massachusetts v. EPA, **Chicago Journal of International Law**, vol. 8, no. 2, Winter 2008, p. 573-620.

OSOFSKY, H. M. Climate Change Litigation as Pluralist Legal Dialogue, **Stanford Journal of International Law**, 43, 2007, p. 181-238.

OSOFSKY, H. M. Polycentrism and climate change. In: FARBER, Daniel; PEETERS, Marjan, **Climate Change Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

OSOFSKY, H. M. The Geography of Climate Change Litigation: Implications for Transnational Regulatory Governance, **Washington University Law Quarterly** vol. 83, no. 6, 2005, p. 1789-1856.

OSOFSKY, H. M. The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, **American Indian Law Review**, vol. 31, n.2, Symposium: Lands, Liberties, and Legacies: Indigenous Peoples and International Law, 2006, p. 675-297.

OSTROM, E. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change, **The World Bank Policy Research Working Paper**, n. 5095, 2009.

SETZER, J.; CUNHA, K.; FABBRI, A. B. (org). **Litigância Climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

THORSON, E. J. The World Heritage Convention and Climate Change: The Case for a Climate-Change Mitigation Strategy beyond the Kyoto Protocol. In: BURNS, W. C. G.; OSOFSKY, H. M. **Adjudicating Climate Change**: State, National and International Approaches. Cambridge University Press: São Paulo, 2009.

VIEIRA DE CASTRO, F. Canada's Climate Change Mitigation Commitments and the Role of the Federal Impact Assessment Act, **Journal of Environmental Law and Practice**, vol. 33, ed. 3, ago. 2020. Disponível em: <<https://www.proquest.com/docview/243329438>>. Acesso em: 14 ago. 2021.



WILENSKY, M. Climate Change in the Courts. An Assessment of Non-U.S. Climate Litigation, **Duke Environmental Law and Policy Forum**, Durham, v. 26, p. 131-179, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

8.2 Sites e páginas da internet

AMISK HYDROELECTRIC PROJECT. 2021. Disponível em: <<http://www.amiskhydro.com/>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

GOVERNMENT OF CANADA. Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. 2021. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs.html>>. Acesso em: 24 nov. 2021

IMPACT ASSESSMENT AGENCY OF CANADA. 2021. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency.html>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA. 2021. Disponível em: <<https://www.leg.bc.ca/>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

PARKS CANADA. Wood Buffalo National Park. 2021. Disponível em: <<https://www.pc.gc.ca/en/pn-np/nt/woodbuffalo>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

PARLIAMENT OF CANADA. Legis Info. 2021. Disponível em: <<https://www.parl.ca/LegisInfo/en/overview>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SITE C CLEAN ENERGY PROJECT. 2021. Disponível em: <<https://www.sitecproject.com/>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SUPREME COURT OF CANADA. 2021. Disponível em: <<https://www.scc-csc.ca/home-accueil/index-eng.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2021

WORLD HERITAGE CENTRE. Advisory Bodies. 2021a. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/advisorybodies/>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

WORLD HERITAGE CENTRE. Wood Buffalo National Park. 2021b. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/256/>>. Acesso em: 24 nov. 2021.



9. Apêndice

9.1 Protocolo de Estudo de Caso

1. INTRODUÇÃO

1.1 Organização do protocolo

A fim de realizar o estudo de caso de maneira satisfatória e aumentar a confiabilidade da pesquisa, optou-se por desenvolver este Protocolo de Estudo de Caso. O protocolo é um instrumento para a pesquisa, contendo os procedimentos e as regras a serem seguidas, a fim de orientar o pesquisador na condução da análise (YIN, 2003, p. 89).

O Protocolo de Estudo de Caso deve conter alguns elementos. O primeiro é uma visão geral do estudo, em termos de objetivos, patrocínios, questões e leituras importantes (YIN, 2003, p. 89). O segundo é constituído pelos procedimentos de campo, como acesso a locais, fontes de informações, advertências, acesso a entrevistados, materiais físicos, procedimentos para pedir ajuda e orientação, cronograma e agenda (YIN, 2003, p. 91-94). Os processos devem ser projetados de modo satisfatório e com viés operacional (YIN, 2003, p. 92). O terceiro elemento são as questões do estudo de caso, em termos de coleta de dados, planilhas e fontes potenciais de informação para cada questão (YIN, 2003, p. 91). Por fim, também é desejável que o protocolo contenha um guia para o relatório, trazendo um resumo, o formato narrativo, as informações bibliográficas e as documentações (YIN, 2003, p. 91).

A partir do modelo proposto por Yin (2003), o protocolo será dividido em quatro seções. A primeira delas, introdutória, trata da organização do documento, seguida pelos seus princípios, pelas considerações teóricas iniciais do estudo e pelos seus objetivos. A segunda seção tratará das questões do estudo de caso, da coleta de dados e das fontes de informações. A terceira versará sobre os procedimentos de campo a serem adotados. Por fim, a quarta trará um plano de relatório, com bibliografia e documentação.

1.2 Princípios do protocolo

Existem alguns princípios que servem de guia na elaboração de um protocolo de estudo de caso (YIN, 2003). Em primeiro lugar, quanto à coleta de dados, o protocolo propõe que o estudo utilize várias fontes de evidência, a fim de obter linhas convergentes de investigação sobre um mesmo tópico.

Além disso, é importante que as questões e os procedimentos previstos no protocolo levem a um encadeamento lógico na coleta de evidências e na descrição de suas circunstâncias, e que essas, por sua vez, sejam suficientemente descritas no banco de dados e referidas no relatório.

Quanto à análise dos dados, é essencial que os aspectos mais significativos do caso sejam analisados e que todas as evidências relevantes coletadas sejam levadas em conta, de modo exaustivo. Se possível, devem ser avaliadas interpretações concorrentes para explicar um mesmo fenômeno.

1.3 Elaboraões teóricas iniciais

A partir das proposições teóricas de Osofsky (2005, 2007, 2008), Jordan (2008), Ostrom (2009) e Nusdeo (2019), detalhadas no Projeto de Estudo de Caso, a pesquisa pretende estudar alguns elementos para traçar uma descrição do fenômeno da litigância que ocorre no Comitê do Patrimônio Mundial, assim como compreender sua articulação com o fenômeno da litigância climática.

Como mostrado no Projeto de Estudo de Caso, podemos resumir, de modo bastante sintético, o conceito de governança ao conjunto de instituições, regras, organizações e políticas para controlar o comportamento em uma determinada área. No âmbito das mudanças climáticas, diz-se que a governança climática foi inaugurada com a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, resultado da Cúpula da Terra ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. A partir dessa convenção e dos acordos que a sucederam, estabeleceu-se um sistema monocêntrico de governança sobre o clima, colocado em prática principalmente pelos Estados-Nação, que são as peças centrais de seu funcionamento.

Em contrapartida ao sistema monocêntrico, Ostrom (2009) propõe uma compreensão policêntrica do fenômeno da governança. Nessa abordagem, tida como policêntrica para a governança climática, vemos a ação de muitos atores, de escala menor à estatal, que se auto-organizam para encontrar soluções para problemas em pequena e média escalas, de modo independente do Estado-Nação.

Uma determinada situação pode estar mais próxima do modelo monocêntrico ou do modelo policêntrico. Essa escala de análise de policentrismo muda em função de variantes, como o nível de interação entre os atores, a sua conexão e reciprocidade entre eles. Outras variantes que também influenciam nessa determinação são: a forma como os atores são coordenados, as informações que eles compartilham entre si, a forma como se monitoram e o nível de confiança entre eles.

É possível fazer um paralelo entre o marco teórico acima referido sobre a governança climática e a teoria da litigância em órgãos internacionais de Osofsky (2008). No pensamento da autora, há quatro modelos de concepção do sistema jurídico internacional, que variam entre si de acordo com a visão que cada um tem do papel do Estado-Nação e sua função na regulação climática.

O primeiro modelo, chamado de Westfaliano-rígido, entende que os Estados-Nação são os sujeitos e objetos primários do direito internacional e do sistema jurídico, ignorando-se sujeitos individuais e organizações que estão fora do sistema. Para o modelo Westfaliano-modificado, o Estado-Nação é menos rígido e menos central, sendo possível enxergar a ação de outros atores, públicos e privados, que passam a fazer parte do processo de legiferação (OSOFSKY, 2008, p. 595).

Já o modelo pluralista considera o Estado-Nação como apenas um dos atores envolvidos no processo regulatório, embora ainda o veja como um ator particularmente importante. Por fim, as visões críticas ao modelo Westfaliano se situam no espectro mais afastado do Westfaliano-rígido. Eles questionam a

legitimidade da própria estrutura do Estado-Nação, trazendo perspectivas do colonialismo, racismo, sexismo e subordinação (OSOFSKY, 2008).

Essa breve recapitulação nos sugere que, de um lado do espectro, há uma visão do sistema jurídico e da litigância que reforça o Estado-Nação Westfaliano como uma unidade impenetrável sobre a qual recai o direito internacional. Do lado oposto, aparecem concepções críticas ao Estado-Nação Westfaliano, que entendem o próprio Estado como menos central e menos impenetrável (OSOFSKY, 2008).

Dessa forma, parece ser possível estabelecer algumas semelhanças entre a teoria sobre a governança de Ostrom (2009) e a teoria descritiva da litigância climática de Osofsky (2008). Primeiro, parece haver um paralelo entre o sistema monocêntrico de governança (OSTROM, 2009) e o modelo Westfaliano-rígido (OSOFSKY, 2008). Segundo, o sistema policêntrico de governança climática (OSTROM, 2009) aparenta se aproximar dos modelos Westfaliano-modificado, pluralista e críticos (OSOFSKY, 2008).

Essas considerações teóricas serão úteis para descrever melhor o fenômeno da litigância no Comitê do Patrimônio Mundial, numa tentativa de compreender como se dá a interação das diferentes escalas de atores envolvidos na litigância.

Ainda sobre a descrição da litigância no Comitê, partimos para as considerações feitas sobre a abordagem de Direito e Geografia (*Law and Geography*) explicitada por Osofsky (2005, 2007, 2008). O ponto principal da análise sobre o Direito e Geografia é descrever e compreender as relações com o “lugar” que cada elemento da litigância possui como ponto de partida para uma investigação normativa. Para Osofsky, “lugar” (em inglês, *place*) é o termo utilizado para se referir a “localizações geográficas particulares” (OSOFSKY, 2005, p. 1794) e é através dele que podemos entender melhor as conexões com o “lugar” (*ties to place*, em inglês), baseadas no estudo de dois elementos, que se dividem em subelementos.

Um primeiro elemento é a geografia dos atores (A). Dentro dele, estão os seguintes subelementos: (i) geografia dos autores, (ii) geografia dos réus e (iii) geografia dos órgãos responsáveis pela decisão. O segundo elemento do caso é a geografia das reivindicações (B), composta pelos subelementos: (i) geografia dos fatos, (ii) geografia do direito material e (iii) geografia do direito processual.

Neste estudo, pretendemos utilizar os elementos de caso elencados acima para traçar uma descrição melhor e mais abrangente do fenômeno da litigância climática no Comitê do Patrimônio Mundial, estudando as conexões de lugar tidas pelos atores e pelas reivindicações.

1.4 Objetivos

O estudo tem como objetivo principal compreender o processo de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial. Para tanto, pergunta-se: como a litigância no Comitê se articula com a litigância climática? A maneira de tentar

responder a essa pergunta é através de uma descrição do fenômeno de litigância no Comitê do Patrimônio Mundial, a partir de um estudo de caso.

Os objetivos específicos são alguns. O primeiro é compreender os debates sobre litigância climática dentro da literatura sobre o tema. O segundo, de âmbito metodológico, é realizar um estudo de caso nos moldes da teoria de Yin (2003), com desenvolvimento do Protocolo de Estudo de Caso e, também, do Banco de Dados do estudo de caso. O terceiro é traçar uma descrição do litígio no Comitê do Patrimônio Mundial para entender o funcionamento dos atores e das reivindicações, levando em conta os aspectos geográficos de cada um desses elementos. Por fim, haverá uma tentativa de comparação com demais casos da mesma jurisdição.

2. QUESTÕES

As questões da pesquisa serão estudadas a partir de uma série documental integrante do Banco de Dados do Estudo de Caso. A fim de diversificar ao máximo o tipo de fonte de evidências do estudo, dentro dos limites colocados, foram selecionados documentos textuais e de vídeo. Assim, o Banco de Dados contém documentos textuais e de vídeo em formato digital e, até o momento, encontra-se dividido em cinco fundos, organizados de acordo com o autor do documento: Fundo Independent Environmental Consultants, Fundo Comitê do Patrimônio Mundial, Fundo Entrevista, Fundo IUCN e Fundo Mikisew Cree First Nation. Os cinco fundos totalizam 21 documentos.

Inicialmente, para fins de familiarização do autor com o caso e como forma de introduzir um estudo mais detido sobre o tema, estão previstas questões acerca de elementos básicos de descrição do caso, conforme propostos por Wilensky (2015) e Setzer, Cunha e Fabbri (2019). Espera-se que essas informações sejam obtidas pelo estudo do Fundo Mikisew e do Fundo Comitê do Patrimônio Mundial. Trata-se dos seguintes dados:

1. Ano
2. Jurisdição
3. Autor
4. Réu
5. Tipo de ação (Mitigação, Adaptação, Gestão de Riscos, Perdas e Danos), segundo as categorias descritas por Setzer, Cunha e Fabbri (2019)
6. Tipo de ação (Grupo Substantivo, Direito Subjetivo, Ciência Climática), segundo categorias descritas por Wilensky (2015)
7. Objetivo geral pró ou antirregulação (Wilensky, 2015)
8. Fontes legais (Wilensky, 2015)



9. Sucesso dos argumentos relacionados às mudanças climáticas (Wilensky, 2015)

10. Impacto *regulatory* ou *anti-regulatory* (Setzer, Cunha e Fabbri, 2019)

Dito isso, será realizada uma investigação mais aprofundada, que dialogará com as teorias descritivas do fenômeno da litigância. Nessa parte, o estudo de caso versará sobre dois elementos: atores e reivindicações, analisados a partir do contexto geográfico e das relações com o lugar. Devido à abrangência desses dois elementos e da centralidade para o estudo de caso, essas questões serão feitas aos cinco fundos documentais do Banco de Dados. Do primeiro elemento, fazem parte três subelementos distintos: autores, réu e órgão responsável pela decisão. Quanto aos autores, pergunta-se:

1. Quem são os autores?
2. Eles fazem parte de um grupo maior?
3. Quem é esse grupo maior?
4. Qual a relação entre os autores e o grupo maior do qual fazem parte?
5. Qual é seu contexto e suas relações de lugar e modo de vida?
6. Como os autores estão ligados?
7. Há coordenação entre os autores? De que tipo/nível? É própria ou é guiada por algum sistema hierárquico de outra instituição?
8. Há compartilhamento de informações entre os autores? De que tipo/nível? É própria ou é guiada por algum sistema hierárquico de outra instituição?
9. Qual o nível de confiança entre os autores?
10. Há interação entre os autores? De que tipo? Elas são espontâneas ou guiadas por escalas maiores? A interação entre os autores é um processo voluntário ou há competição entre eles ou algum tipo de coerção?
11. Como é a sua organização? São auto-organizados? O que a motiva?
12. Há independência em relação aos entes estatais?
13. Há reciprocidade entre os autores? De qual nível?
14. Há monitoramento entre os autores? De que nível?

Quanto aos réus, pergunta-se:

1. Quem é o réu?
2. Faz parte de um grupo maior?
3. Quem é esse grupo?
4. Qual a relação entre o réu e o grupo maior do qual faz parte?
5. Qual o seu contexto e suas relações de lugar e modo de vida?
6. Quem é chamado a atuar? Em que medida?
7. Qual o envolvimento do Estado-sede do sítio no processo?
8. Qual o envolvimento dos outros Estados-Partes?
9. Quais as relações do réu com outros atores (agências reguladoras, empresas, entidades locais)?
10. Como os réus estão ligados?
11. Há coordenação entre os réus? De que tipo/nível? É própria ou é guiada por algum sistema hierárquico de outra instituição?
12. Qual o nível de confiança entre os réus?
13. Há interação entre os réus? De que tipo? Elas são espontâneas ou guiadas por escalas maiores? A interação entre os autores é um processo voluntário ou há competição entre eles ou algum tipo de coerção?
14. Como é a sua organização? São auto-organizados? O que a motiva?
15. Há reciprocidade entre os réus? De qual nível?
16. Há monitoramento entre os réus? De que nível?

Por fim, quanto ao órgão responsável pela decisão, pergunta-se:

1. Quem é o órgão responsável pela decisão?
2. Quais as características daquele foro?
3. Quem são os juízes dele?
4. Qual a sua estrutura jurídica?
5. O órgão responsável pela decisão entende o consenso científico sobre a gravidade do elemento “mudanças climáticas”?
6. O órgão responsável pela decisão considera o elemento “mudanças climáticas” em sua decisão?

7. O que ocorre com o elemento “mudanças climáticas” quando cotejado com outros princípios da jurisdição?

8. O órgão responsável pela decisão aplica regulações e requisitos já previstos por lei ou prefere impor novas exigências?

O segundo elemento do caso é a geografia das reivindicações, composta por três subelementos. São eles: fatos, direito material e direito processual. Quanto aos fatos, pergunta-se:

1. Quais são os fatos anteriores à litigância? O que ocorreu?

2. Quais são os fatos alegados e qual sua conexão com o direito alegado?

3. Quais são as reivindicações?

Quanto ao direito material, pergunta-se:

1. Qual o direito alegado?

2. Quais as conexões entre fato e direito?

3. Que tipo de medida é pleiteada?

4. Trata-se de uma medida genérica a ser tomada ou medidas específicas para um sítio específico?

5. Qual o direito material aplicável? Qual a sua área de aplicação ou a quem se aplica?

6. Quais relações de poder podem ser percebidas?

7. Quem está sendo responsabilizado e em qual medida?

Quanto ao direito processual, pergunta-se:

1. Qual é o direito processual aplicável? Qual sua área de aplicação ou a quem ele se aplica?

2. Qual a influência do direito processual no litígio? É possível ver que houve aproveitamento da estrutura para forçar ou resistir à regulação?

3. Quais as oportunidades daquela jurisdição? Quem se utiliza das vantagens que ela fornece?

4. Existem falhas processuais? Quais?

5. Qual é a força vinculante da decisão?

Por fim, dado que a hipótese de pesquisa é a de que o litígio no Comitê do Patrimônio Mundial possui um potencial estratégico, nos moldes de litígio

estratégico considerado por Nusdeo (2019), serão feitas questões acerca dessa avaliação:

1. É possível medir os efeitos dos casos formais e informais?
2. Há alguma informação se argumentos e doutrinas utilizados foram repercutidos em outros casos semelhantes?
3. É possível medir os efeitos do caso na mídia, em outros tipos de litigância ou ações maiores?
4. Houve formação de algum tipo de precedente?
5. É possível medir o surgimento de regulações e normas ou adoção de práticas por setores determinados em razão do caso?

3. PROCEDIMENTOS DE CAMPO

Em razão da natureza da pesquisa e das condições sanitárias que se impõem no momento presente, o acesso a fontes de informações e documentos será preferencialmente de modo digital e remoto. Estima-se que sejam úteis para a coleta de dados os seguintes portais: WHC Unesco, Mikisew Cree First Nation, Parks Canada, IUCN, Environmental Law Centre of University of Victoria. Podem ser adicionadas outras fontes a esses endereços, como portais de mídia e veículos de informação, portais empresariais e de demais órgãos de representação da sociedade civil.

Até o momento, foi realizada uma entrevista com Melody Lepine, representante e líder do grupo Mikisew Cree First Nation. A entrevista foi feita de acordo com os conhecimentos e experiências prévios possuídos pelo autor e, também, segundo o curso de formação específico (*BMET 25F25 – Introduction aux Méthodes Qualitatives*, Prof.^a Selma Bendjaballah) realizado pelo pesquisador junto ao Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po Paris). Os vídeos, notas e transcrições referentes estão contidos no Fundo Entrevista. Não estão previstos outros entrevistados.

A seguir, apresentamos um cronograma de trabalho contendo as atividades a serem realizadas na execução do protocolo. Ele traz como referência a “Tabela de Documentos do Banco de Dados”. A nova pesquisa documental prevista tenciona o preenchimento de eventuais lacunas.

Semana	Atividades para cumprir
De 25 a 31 de julho.	Ler documentos: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21.

De 01 a 07 de agosto.	Ler documentos: 3 e 18.
De 08 a 14 de agosto.	Nova pesquisa documental

4. GUIA PARA O RELATÓRIO

Este protocolo propõe duas possibilidades de exposição dos resultados da pesquisa. A primeira delas é um modelo destinado especificamente à apresentação na banca de avaliação, cuja estrutura é a seguinte:

1. Introdução
 - 1.1. Introdução geral sobre mudanças climáticas: pontos interessantes dos últimos relatórios do IPCC e pontos de vista contrários
 - 1.2. Litigância: definições, classificações
 - 1.3. Litigância no Comitê: instituição do Comitê, artigos e definições da Convenção, histórico de casos
2. Objetivos gerais e específicos
3. Metodologia
4. Desenvolvimento
 - 4.1. Problemática de questões da governança climática
 - 4.2. Problemática de modelos teóricos de compreensão da litigância
 - 4.3. Aplicação da abordagem de Direito e Geografia
5. Resultados
6. Discussão
7. Conclusões
8. Referências bibliográficas

O segundo modelo de relatório poderá ser adotado após a aprovação do primeiro. Ele tem como intuito, se aceito pela banca, divulgar a pesquisa perante a comunidade jurídica e científica, por meio de revistas ou eventos especializados. Sua estrutura é a seguinte:

1. Introdução
 - 1.1. Litigância (definições, classificações), litigância no Comitê (formação e organização do Comitê, estudo da Convenção, histórico de casos)
 - 1.2. Objetivos do estudo



2. Metodologia
3. Desenvolvimento
 - 3.1. Problematização da governança
 - 3.2. Problematização dos modelos teóricos de compreensão
 - 3.3. Abordagem de Direito e Geografia
4. Resultados
5. Análise dos resultados
6. Conclusão
7. Referências

Desde já, ressaltamos o intuito de analisar os resultados com base tanto nos modelos descritivos de litigância internacional propostos por Osofsky (2008), quanto nas possíveis semelhanças com o modelo policêntrico de governança (Ostrom, 2009). Dessa forma, registram-se aqui alguns questionamentos para essa caracterização:

1. Quais escalas pareceram mais relevantes (nacional, supranacional, subnacional)?
2. Qual o status dado ao lugar? Qual a influência das conexões com o lugar?
3. A ação de diversos atores públicos e privados foi vista como parte do processo?
4. Qual a importância dada ao Estado-Nação e aos demais agentes? Há algum elemento sobressalente?
5. Há uma análise mais profunda da estrutura jurídica (exemplo: considerações sobre sexismo, colonialismo e racismo)?

9.2 Banco de dados

Os documentos que compõem o Banco de Dados foram numerados de 1 a 61, divididos em 18 fundos, de acordo com a autoria de cada um.

1. ALBERTA ENVIRONMENT AND PARKS. Terms of Reference Environmental Impact Assessment Report. 2016, 26 p.

2. ASSEMBLY OF FIRST NATIONS. **First Nations Full, Direct, and Unfettered Participation in Bill C-69**. 2018, 4 p.



3. BC HYDRO AND POWER AUTHORITY. **Environmental Impact Statement. Executive Summary of Site C Clean Energy Project.** 2013, 90 p.
4. BC HYDRO AND POWER AUTHORITY. **Report of the Joint Review Panel Site C Clean Energy Project.** 2014, 473 p.
5. CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY. **Guidelines for the Preparation of an Environmental Impact Statement.** 2016, 39 p.
6. ICOMOS CANADA. **Submission to the House of Commons Standing Committee on the Environment and on Sustainable Development.** 2018, 11 p.
7. INDEPENDENT ENVIRONMENTAL CONSULTANTS. **Strategic Environmental Assessment of Wood Buffalo National Park World Heritage Site.** 2018, 563 p.
8. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Conservation Outlook Assessment 2014 Wood Buffalo National Park.** 2014, 30 p.
9. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Conservation Outlook Assessment 2017 Wood Buffalo National Park.** 2017, 41 p.
10. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Conservation Outlook Assessment 2020 Wood Buffalo National Park.** 2020, 28 p.
11. LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA. **Environmental Assessment Act.** 2002, 28 p.
12. LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA. **Environmental Assessment Act.** 2018, 43 p.
13. LEPINE, Melody. **Transcrição de Entrevista.** Entrevistador: Igor Tostes Fiorezzi. São Paulo: 2021. Arquivo de texto. Entrevista concedida em inglês por videoconferência ao autor.
14. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Canada Still Failing Wood Buffalo National Park a Year After UN Report.** 2018a, 2 p.
15. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Final Argument of the Mikisew Cree First Nation.** 2018b, 67 p.
16. MIKISEW CREE FIRST NATION. **For Immediate Release.** 2018c, 2 p.



17. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Joint Letter from Wood Buffalo National Park Indigenous Communities.** 2018d, 1 p.
18. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Petition to the World Heritage Committee.** 2014, 44 p.
19. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Press Release.** July 2017a, 2 p.
20. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Press Release.** June 2017b, 2 p.
21. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Press Release.** May 2017c, 1 p.
22. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Request to be included in future meetings.** 2018e, 3 p.
23. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Update from Wood Buffalo National Park.** June 2018f, 4 p.
24. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Water is everything.** 2016, 26 p.
25. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Wood Buffalo National Park Recent Reports.** 2017d, 1 p.
26. MIKISEW CREE FIRST NATION. **Written Brief Regarding the Impact Assessment Act (IAA) and the Canadian Navigable Waters Act.** 2018g, 10 p.
27. MINISTER OF ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE. **Designated Classes of Projects Order: Statutory Orders and Regulations/2019-323.** 2019, 17 p.
28. PARKS CANADA. **State of Conservation of the World Heritage Property Wood Buffalo National Park Progress Report.** 2018a, 17 p.
29. PARKS CANADA. **State of Conservation Report of Wood Buffalo National Park.** 2015, 8 p.
30. PARKS CANADA. **State Party Report on the State of Conservation of Wood Buffalo National Park World Heritage Site (Canada): In Response to World Heritage Committee Decision 39 COM 7B.18.** Apr. 2017, 24 p.
31. PARKS CANADA. **State Party Report on the State of Conservation of Wood Buffalo National Park World Heritage Site (Canada): In Response to World Heritage Committee Decision 41 COM 7B.2.** Dec. 2018b, 208 p.



32. PARKS CANADA. **State Party Report on the State of Conservation of Wood Buffalo National Park World Heritage Site (Canada):** In Response to World Heritage Committee Decision 43 COM 7B.15. Dec. 2020, 37 p.

33. PARKS CANADA. **Wood Buffalo National Park World Heritage Site Action Plan.** Library and Archives Canada. 2019, 96 p.

34. PARLIAMENT OF CANADA. **Statutes of Canada 2012, Chapter 19:** An Act respecting the environmental assessment of certain activities and the prevention of significant adverse environmental effects Canadian Environmental Assessment Act. July 6, 2012, 51 p.

35. PARLIAMENT OF CANADA. **Statutes of Canada 2019, Chapter 28:** An Act to enact the Impact Assessment Act and the Canadian Energy Regulator Act, to amend the Navigation Protection Act and to make consequential amendments to other Acts. June 21, 2019, 398 p.

36. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **05 COM in Sydney, Australia. List of cultural and natural properties suitable for inclusion in the World Heritage List.** Paris: 1981, 31 p.

37. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **07 COM in Florence, Italy. Report of the Rapporteur.** Paris: 1984, 31 p.

38. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **30 COM in Vilnius, Lithuania. Item 11B of the Provisional Agenda:** Follow-up to the Periodic Report for North America. Paris: 2006a, 5 p.

39. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **30 COM in Vilnius, Lithuania. Item 11B. Add of the Provisional Agenda:** Annex of Document WHC-06/30.COM/11B. Paris: 2006b, 9 p.

40. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **39 COM in Bohn, Germany. Decisions adopted by the World Heritage Committee at its 39th session.** Paris: 2015a, 255 p.

41. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **39 COM in Bohn, Germany. General Information.** Paris: 2015b, 18 p.

42. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **39 COM in Bohn, Germany. Item 7 of the Provisional Agenda:** State of conservation of World Heritage properties. Paris: 2015c, 15 p.

43. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **39 COM in Bohn, Germany. Item 7B. Add of the Provisional Agenda:** State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List. Paris: 2015d, 108 p.



44. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **40 COM in Istanbul, Turkey. Item 7 of the Provisional Agenda:** State of conservation of World Heritage properties. Paris: 2016, 22 p.

45. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. Decisions adopted during the 41st session of the World Heritage Committee.** Paris: 2017a, 290 p.

46. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. General Information.** Paris: 2017b, 20 p.

47. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. Item 7 of the Provisional Agenda:** State of conservation of World Heritage properties. Paris: 2017c, 30 p.

48. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. Item 7 of the Provisional Agenda:** State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List and/or on the List of World Heritage in Danger. Mission Report to Wood Buffalo National Park Canada. Paris: 2017d, 85 p.

49. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. Item 7B. Add of the Provisional Agenda:** State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List. Paris: 2017e, 93 p.

50. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **41 COM in Krakow, Poland. Summary Records.** Paris: 2017f, 426 p.

51. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **42 COM in Manama, Bahrain. Summary Records.** Paris: 2018, 833 p.

52. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **43 COM in Baku, Republic of Azerbaijan. General Information.** Paris: 2019a, 29 p.

53. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **43 COM in Baku, Republic of Azerbaijan. Item 7 of the Provisional Agenda:** State of conservation of World Heritage properties. Paris: 2019b, 29 p.

54. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **43 COM in Baku, Republic of Azerbaijan. Item 7B. Add of the Provisional Agenda:** State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List. Paris: 2019c, 104 p.

55. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **43 COM in Baku, Republic of Azerbaijan. Summary Records.** Paris: 2019d, 667 p.



56. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **43 COM in Baku, Republic of Azerbaijan. Decisions adopted during the 43rd session of the World Heritage Committee.** Paris: 2019e, 346 p.

57. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **44 COM extended session online meeting presided over from Fuzhou, China. General Information.** Paris: 2021a, 20 p.

58. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **44 COM extended session online meeting presided over from Fuzhou, China. Item 7 of the Provisional Agenda: State of conservation of World Heritage properties.** Paris: 2021b, 44 p.

59. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **44 COM extended session online meeting presided over from Fuzhou, China. Item 7B. Add of the Provisional Agenda: State of conservation of properties inscribed on the World Heritage List.** Paris: 2021c, 208 p.

60. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.** Paris: 1972, 16 p.

61. WORLD HERITAGE COMMITTEE. **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.** Paris: 2019f, 177 p.