

## A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO CULTURAL O RELATÓRIO DA ILA E OS DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL

Marcílio Toscano Franca Filho\*  
Jadgleison Rocha Alves\*\*

**Resumo:** Durante a sua última conferência bienal, realizada em Lisboa, no verão passado, a *International Law Association* (ILA), através de seu Comitê sobre a Participação na Governança do Patrimônio Cultural Global (2017-2022), divulgou um detalhado relatório final sobre o papel da sociedade civil nas decisões culturais. O documento apresentou uma singular contribuição ao elencar noções e características de uma governança patrimonial mais aberta e transparente, apontando deficiências e práticas exemplares na operacionalização da gestão cultural no plano do direito comparado. O presente artigo tem por objetivo analisar os principais aspectos trazidos pelo relatório final do Comitê da ILA, sublinhando as principais conclusões e tecendo alguns comentários.

**Palavras-chave:** Participação. ILA. Patrimônio cultural. Governança. Direito comparado.

\* Árbitro da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), da Corte de Arbitragem para a Arte (CAfA) e do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPRMercosul). Professor Visitante nas Faculdades de Direito das Universidades de Turim, Pisa e Ghent. Professor de Direito da Arte na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Paraíba e Procurador do Ministério Público de Contas da Paraíba (Brasil), onde coordena a Força-Tarefa de Proteção do Patrimônio Cultural. Pós-doutorado em Direito no Instituto Universitário Europeu (Florença), onde foi Calouste Gulbenkian Fellow. *E-mail:* mfilho@tce.pb.gov.br

\*\* Doutorando em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e na Università degli Studi Firenze (UNIFI). Pesquisador do Laboratório Internacional de Investigação da Transjuridicidade (LABIRINT/UFPB). Membro da *European Society of International Law* (ESIL). *E-mail:* jadgleison.rocha@academico.ufpb.br; jadgleison.rochaalves@unifi.it

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A governança global voltada ao Patrimônio Cultural: noções e características da governança participativa do Patrimônio Cultural Global. 3. Deficiências na operacionalização da governança participativa do Patrimônio Cultural e práticas domésticas exemplares. 4. Conclusões e recomendações do relatório do comitê sobre a participação na governança do Patrimônio Cultural Global da ILA. 4.1. Atores reconhecidos em sua diversidade e igualdade de inclusão na tomada de decisões. 4.2. Regimes legais voltados para as comunidades patrimoniais afetadas. 4.3. Direito de atores não estatais e dever de atores estatais: consenso e consentimento. 4.4. Por uma governança participativa do patrimônio cultural: transparente, acessível e cooperativa. 5. Considerações finais. Referências.

### **The participation of civil society in cultural heritage governance the ila report and the challenges for international law**

**Abstract:** During its most recent biennial conference, held in Lisbon last summer, the International Law Association (ILA), through its Committee on Participation in Global Cultural Heritage Governance (2017-2022) released a detailed final report on the role of civil society in cultural decisions. The document made a unique contribution by listing notions and characteristics of a more open and transparent heritage governance, pointing out deficiencies and exemplary practices in the operationalization of cultural management under the lights of Comparative Law. This article aims to analyze the main aspects brought by the final report of the ILA Committee, highlighting the main conclusions and making some comments.

**Keywords:** participation. ILA. cultural heritage. governance. comparative law.

**Summary:** 1. Introduction. 2. Global Governance Focused on Cultural Heritage: Notions and Characteristics of Participatory Governance of Global Cultural Heritage. 3. Deficiencies in the Operationalization of Participatory Governance of Cultural Heritage and Exemplary Household Practices. 4. Conclusions and Recommendations from the Report of the Committee on Participation in the Governance of Ila's Global Cultural Heritage. 4.1. Actors Recognized for their Diversity and Equal Inclusion in Decision-Making. 4.2. Legal Regimes Targeting Affected Heritage Communities. 4.3. Right of Non-State Actors and Duty of State Actors: Consensus and Consent. 4.4 For a Participatory Governance of Cultural Heritage: Transparent, Accessible and Cooperative. 5. Final considerations. References.

## **1 Introdução**

Na Cidade do México, entre os dias 28 e 30 de setembro de 2022, reuniram-se cento e cinquenta Estados para uma conferência mundial dedicada à cultura intitulada MONDIACULT. Convocada pela UNESCO, a conferência resultou na adoção, por unanimidade, de uma ambiciosa Declaração para a Cultura que contém, entre outras reflexões, um apelo incisivo à participação social. Eis alguns trechos do documento:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver Declaração. Disponível em: <[https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT\\_EN\\_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION\\_FINAL\\_1.pdf](https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_EN_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION_FINAL_1.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2022.

7. Welcoming favourably the growing shift towards enhanced transversality of culture in public policies, enabling inter alia inclusive and participatory cultural policies, involving a multiplicity of actors – governments, local authorities, civil society organizations, intergovernmental organizations (IGOs), private sector and communities – including women, youth, children, indigenous peoples, persons with disabilities and vulnerable groups, thus expanding the voices of diverse segments of society and taking full advantage of their potential and creative capacities and all resources available to them, to act at social, economic and environmental levels, within the broader framework of cultural policies, as well as the commitments set out in the present Declaration;

10. We commit, to this effect, to foster an enabling environment conducive to the respect and exercise of all human rights, in particular cultural rights – individual and collective – in all areas of culture, from cultural heritage to cultural and creative sectors, including in the digital environment, in order to build a more just and equitable world, and reduce inequalities, including for women, youth, children, indigenous peoples, people of African descent, persons with disabilities, and vulnerable groups, in particular by (i) supporting inclusive access to culture and participation in cultural life and its benefits as an ethical, social and economic imperative; (ii) strengthening the economic and social rights of artists, cultural professionals and practitioners, facilitating their mobility and upholding their status, including by reinforcing intellectual property; (iii) protecting and promoting artistic freedom and freedom of expression; (iv) protecting and fostering the diversity of cultural contents, as well as linguistic diversity; (v) implementing legal and public policy frameworks that uphold the rights of peoples and communities to their cultural identity and heritage, including the expressions of the cultures of indigenous peoples; and (vi) expanding efforts to promote the protection, return and restitution of cultural property, including in consultation with the populations concerned and with their free, prior and informed consent;

12. We call for the strengthening and adaptation of our cultural policies to contemporary challenges, through the effective implementation of relevant UNESCO Culture Conventions and Recommendations, as appropriate, notably by engaging a more systemic participation of a diversity of stakeholders, from national and local actors, including through the UNESCO Creative Cities Network, to cultural institutions, civil society, professional networks and experts, as well as concerned communities, for instance by means of the UNESCO InterAgency Platform on Culture for Sustainable Development, and by stimulating the exchange of good practices, in order to mobilize their transformative potential; and we further urge the preservation and strengthening of the financing for culture with the medium-term aim of allocating a progressively increasing national budget to meet the emerging needs and opportunities of the culture sector;

Nesse mesmo caminho, a *International Law Association* (ILA), por intermédio de seu Comitê sobre a Participação na Governança do Patrimônio Cultural Global, publicou, no último verão, seu relatório final abordando críticas e sugestões a respeito de uma participação mais efetiva da sociedade civil na governança do patrimônio cultural mundial.

É preciso destacar, que as origens modernas de um direito internacional voltado à cultura e em especial ao patrimônio cultural coincidem, segundo Nafziger (2006), com o próprio nascimento da *International Law Association* (ILA), que, por volta do final do século XIX, se constitui com objetivo de “es-

tudo, esclarecimento e desenvolvimento do direito internacional, tanto público como privado, e a promoção da compreensão internacional e respeito pelo direito internacional”.<sup>2</sup>

Em 8 de setembro de 1873, em Ghent, Bélgica, surge o *Institut de Droit International*, marcado pela “restricted membership”. Em uma conferência realizada a 10 de outubro do mesmo ano, em Bruxelas, na Bélgica, nasce a *Association for the Reform and Codification of the Law of Nation* (renomeada, em 1895, *International Law Association*, ILA). Alguns dos *founding fathers* das duas instituições eram comuns: David Dudley Field, Johann Caspar Bluntschli, Carlos Calvo, Pasquale Stanislao Mancini, Augusto Pierantoni, Gustave Rolin-Jaequemyns.

Para a consecução de seus objetivos, a organização constitui inúmeros comitês temáticos dedicados ao desenvolvimento de estudos, pesquisas e investigações em áreas específicas do Direito Internacional, com o intuito de apresentar à comunidade internacional e suas organizações relatórios, recomendações e propostas de tratados e convenções internacionais.<sup>3</sup> O trabalho dos comitês é, como já salientado alhures, um laboratório de ideias que conta com a possibilidade de reunir diferentes pontos de vista, recolhendo exemplos de prática estatal e posicionamentos em relação a uma determinada matéria.

Nos últimos 150 anos, houve comitês temáticos dedicados, por exemplo, à “saúde global”, “não proliferação de armas nucleares”, “tratamento de presos de guerra” e “comércio internacional”. Os trabalhos desenvolvidos nesses comitês são reconhecidos por diversas organizações internacionais como subsídios para seus trabalhos.

O Comitê sobre a Participação na Governança do Patrimônio Cultural Global (2017-2022)<sup>4</sup> foi criado em 11 de novembro de 2017 (sucendo o Comitê de Cultural Heritage Law, que existiu entre 1988 e 2016), sob a presidência de Andrzej Jakubowski e relatoria de Lucas Lixinski, dois reconhecidos *experts* na área.

Os trabalhos do Comitê sobre a Participação na Governança do Patrimônio Cultural Global foram finalizados em 24 de junho de 2022, culminando com

<sup>2</sup> Capítulo 3, Artigo 3.1, da Constituição da Associação. Disponível em: <[https://www.ila-hq.org/en\\_GB/documents/constitution-english-adopted-johannesburg-2016-1](https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/constitution-english-adopted-johannesburg-2016-1)>. Acesso em: 19 out. 2022. Para uma história mais detalhada da ILA, consultar, por todos, FRANCA, Marcelio; SALIBA, Aziz; LIMA, Lucas Carlos. Somos Feitos de Tempo: O papel da ILA para a construção do Direito Internacional, *JOTA*, edição de 14 set. 2020, Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/somos-feitos-de-tempo-14092020>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>3</sup> Ver trabalho dos Comitês. Disponível em: <[https://www.ila-hq.org/en\\_GB/committees](https://www.ila-hq.org/en_GB/committees)>. Acesso em: 19 out. 2022.

<sup>4</sup> Os comitês são estabelecidos com mandato em primeira instância de 4 anos. Ver *Regras e Diretrizes dos Comitês da ILA*. Disponível em: <[https://www.ila-hq.org/en\\_GB/documents/committee-rules-and-guidelines-2015-as-adopted-by-ec-25-april-2015-web-version-1](https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/committee-rules-and-guidelines-2015-as-adopted-by-ec-25-april-2015-web-version-1)>. Acesso em: 19 out. 2022.

a divulgação de um relatório final. O report tem como principal questão de pesquisa “compreender e fundamentar até que ponto a atual governança global do patrimônio cultural é inclusiva e participativa.”<sup>5</sup>

Dada a grande importância e qualidade do trabalho desse Comitê para o atual cenário da proteção internacional da cultura e em particular do patrimônio cultural global, consubstanciado através do seu relatório final, o objetivo desse artigo é analisar os principais aspectos trazidos por este relatório, que eclodem para além do território da organizações estudadas, alcançando diferentes atores, estatais e não estatais, no processo de aperfeiçoamento e evolução do Direito Internacional do Patrimônio Cultural.

## **2 A governança global voltada ao Patrimônio Cultural: noções e características da governança participativa do Patrimônio Cultural Global**

Em primeira abordagem, o Comitê elencou a noção de governança global voltada ao patrimônio cultural, com suas principais características. De acordo com o relatório disponibilizado pelo Comitê, a governança do patrimônio cultural global envolve “um amplo espectro de marcos regulatórios, institucionais e políticos, que afetam o patrimônio cultural e que operam além de um único Estado”, ocorrendo “com total respeito à dignidade humana e à observância dos direitos humanos.”<sup>6</sup> Essa governança, em especial, “não prejudica nem desafia a soberania do Estado e as competências soberanas do patrimônio cultural”, construída sobre o Estado Democrático de Direito e tendo o patrimônio cultural como “um importante recurso para as gerações atuais e futuras,” se consolidando como uma das grandes áreas do sistema de governança global.<sup>7</sup> A partir dessa noção, o Comitê estabelece quatro grandes características do sistema de governança global voltado ao patrimônio cultural, quais sejam:

- a) a existência de bens globais compartilhados e usufruídos por toda a humanidade;
- b) diversidade de processos legislativos de relevância global;
- c) ampliação dos marcos institucionais globais, compreendendo mecanismos formais e menos formais de aplicação da lei;
- d) o papel crescente de atores não estatais nos processos de elaboração e implementação de leis. (Par. 18)

---

<sup>5</sup> Parágrafo 8. JAKUBOWSKI, Andrzej; LIXINSKI, Lucas *et al.* *International Law Association Committee on Participation in Global Cultural Heritage Governance – Final Report* (2022), September 16, 2022. O texto integral do Final Report está disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4220401>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4220401>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

<sup>6</sup> Parágrafo 26.

<sup>7</sup> Parágrafo 18.

Sobre a diversidade de processos legislativos, o Comitê, destaca a vasta produção normativa de instrumentos não vinculantes, estando o Direito Internacional como principal contexto normativo no qual a governança global acontece. Contudo, consideram-se ainda outros níveis e contextos regulatórios, a exemplo de instrumentos de autorregulação como códigos de ética normatizados pelo Conselho Internacional de Museus (ICOM) ou associações profissionais, que detêm sua interconectividade e interdependência, permitindo por vezes uma resposta eficaz às deficiências nas estruturas atuais do sistema internacional, visto que, recorda o Comitê, a legislação destinada ao patrimônio cultural internacional se expandiu para além dos domínios dos instrumentos orientados para a área da cultura. É possível falar em uma fragmentação do direito do patrimônio cultural – tanto no plano doméstico como nos planos regional e internacional.

Com relação à complexidade da matriz institucional da governança global do patrimônio cultural, o comitê identificou em seu relatório que o sistema de governança global tende a renunciar a estruturas hierárquicas em processos decisórios, optando por uma atuação em rede, onde “laços verticais e hierárquicos” vão dando lugar a “laços horizontais e de cooperação” entre instituições e entidades por vezes não relacionadas institucionalmente e autônomas.<sup>8</sup>

Ao examinar a prática de diversos órgãos da UNESCO, como principal organização internacional de governança do patrimônio cultural global, o comitê observou desafios com relação à atuação dentro de “marcos regulatórios e institucionais metodologicamente diferenciados”, que muitas vezes empregam noções distintas do patrimônio cultural, mas que ao mesmo tempo, esses órgãos tendem a superar tais desafios quando lançam iniciativas intersetoriais, plataformas de diálogo multissetorial ou promovem e aprimoram mecanismos de cooperação entre várias organizações internacionais e seus órgãos.<sup>9</sup>

O Comitê também examinou a prática de diversos órgãos da ONU e outras organizações como o MERCOSUL, OMC, INTERPOL e OMS,<sup>10</sup> destacando sempre a consolidação da noção de patrimônio cultural no interior dos seus instrumentos internacionais, bem como, a cooperação interinstitucional que promovem e legitimam ações comuns dos seus membros, destacando ainda o trabalho da Relatoria Especial da ONU no Conselho de Direitos Humanos e o trabalho

<sup>8</sup> Parágrafo 21.

<sup>9</sup> Um exemplo citado pelo Comitê, é o da campanha #Unite4Heritage, em 2015, destinada a conscientizar um público mais amplo sobre o valor do patrimônio cultural ameaçado por conflitos armados e terrorismo.

<sup>10</sup> A exemplo da INTERPOL, que se relaciona com o patrimônio cultural através do seu banco de dados de “Obras de Arte Roubadas”, da Organização Mundial de Alfândegas (OMA), que também tem um Programa de Patrimônio Cultural (uma das ferramentas mais importantes é uma rede de comunicação segura de codinome ARCHEO) e a OMS quando traz a “consciência cultural” como um fator significativo na compreensão da saúde pública e do bem-estar. De se ressaltar a atuação da UNODC, através do portal SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*).

realizado na prática dos Tribunais Internacionais,<sup>11</sup> que, ao se debruçarem sobre as questões levantadas, fortalecem o sistema de governança em suas dimensões individuais e coletivas.

Por fim, o Comitê elencou como característica principal da governança do patrimônio cultural, a expansão do papel de atores não estatais, mesmo sendo o seu reconhecimento um elemento crítico para o sistema de governança global. O comitê observou o grande desafio que o direito internacional enfrentará neste campo ao “tentar satisfazer o maior número possível de interesses legítimos no patrimônio, ao mesmo tempo em que opera dentro de um sistema estabelecido principalmente pela e para a soberania e igualdade dos Estados”.<sup>12</sup>

### **3 Deficiências na operacionalização da governança participativa do Patrimônio Cultural e práticas domésticas exemplares**

Em meio às práticas das organizações internacionais examinadas pelo comitê, foram detectadas algumas debilidades na operacionalização da governança participativa do patrimônio cultural dessas instituições. As desvantagens elencadas vão desde o déficit da participação de atores não estatais e o difícil acesso a mecanismos participativos, tendo em vista a complexidade de regras e ausência de transparência ocasionados pelo “estado-centrismo” dos quadros de governança,<sup>13</sup> até o escopo da governança participativa que tem priorizado apenas uma participação consultiva, sendo ainda esta participação apenas no início do processo de tomada de decisão.

A eficácia em relação ao ambiente e às circunstâncias em que a participação ocorre tem sido também uma desvantagem encontrada pelo comitê, pois, muitas vezes, ocorrendo fora de fóruns internacionais, restringe-se a espaços de menor eficácia por tratar questões que vão de encontro aos interesses e prioridades do Estado. Outras desvantagens como a crise do multilateralismo, o aumento do populismo, nacionalismo, extremismo e fundamentalismo em várias partes do mundo, outrossim foram consideradas pelo comitê como importantes ameaças à governança participativa efetiva no campo do patrimônio cultural.

---

<sup>11</sup> Conforme evidenciado pelo Comitê, a Ordem sobre Medidas Provisórias no caso Armênia v Azerbaijão, emitida pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 7 de dezembro de 2021, exigiu a suspensão da destruição do patrimônio cultural por um Estado dentro de suas próprias fronteiras (o patrimônio cultural armênio estava situado no Azerbaijão) tendo por base a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 2017.

<sup>12</sup> Parágrafo 25.

<sup>13</sup> Com relação as deficiências relacionadas ao acesso a mecanismos participativos de cultura e governança do patrimônio cultural, o Comitê recorda as abordagens já realizadas no âmbito dos mandatos das relatorias especiais da ONU no campo de direitos culturais de Farida Shaheed (2009-2015) e Karima Bennouna (2015-2021), em particular no Relatório sobre “Acesso ao patrimônio cultural”.

De acordo com o relatório final, em “alguns países, não há participação além de nomeações políticas para entidades decisórias relevantes, ou participação exclusiva de funcionários públicos de carreira”, bem como, “em diversas jurisdições, a cultura e o patrimônio também são ‘jurisdicionalmente fragmentados’, com diferentes domínios”, o que, segundo o Comitê, potencializa e fragmenta ainda mais as regras de participação.<sup>14</sup>

Por outro lado, o Comitê constatou em experiências domésticas de governança, com base nas comunidades locais, exemplos de orçamento participativo, de democracia direta e participação cidadã em órgãos e conselhos de governo ou supervisão. Entre as práticas domésticas relacionadas à gestão do financiamento destinado a salvaguarda do patrimônio cultural, foram trazidas no relatório do comitê da ILA iniciativas de países como Brasil e Espanha na utilização do orçamento participativo para a tomada de decisão, bem como, incentivos fiscais que possibilitam a esses atores não estatais influenciarem indiretamente na proteção do patrimônio.<sup>15</sup>

Segundo o relatório do comitê, no âmbito das iniciativas do Poder Executivo foi detectado que a maior parte do financiamento destinado ao patrimônio cultural provém de orçamentos estaduais pré-aprovados como é o caso do Brasil, Japão, Nova Zelândia, África do Sul e Suíça, com espaço para a filantropia em países como a África do Sul e fluxos de renda dedicados, como as loterias, em países como Nova Zelândia e Reino Unido.

O comitê ainda chamou a atenção para iniciativa encontrada na Suécia, que permite através de lei local que os vizinhos se reúnam para propor o tombamento do patrimônio na maioria das regiões, e as do Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos que apresentam processos de “cogovernança” e “codesign” usado em particular para a salvaguarda do patrimônio indígena.<sup>16</sup>

No âmbito do Poder Judiciário, é destacado no relatório do comitê a participação da sociedade civil nos processos judiciais em países como Brasil e Espanha, que oferecem importantes vias de contestação da ação governamental no âmbito do direito administrativo.

Por fim, com relação ao Poder Legislativo, o relatório elencou como prática exemplar a ação legislativa na criação de quadros normativos transparentes e unificados sobre patrimônio na África do Sul, que permitem caminhos mais claros para atores não estatais e eliminam a fragmentação institucional e legal como uma barreira para a participação.

<sup>14</sup> Parágrafo 88.

<sup>15</sup> Parágrafo 106.

<sup>16</sup> Parágrafo 109.



#### **4 Conclusões e recomendações do relatório do comitê sobre a participação na governança do Patrimônio Cultural Global da ILA**

Em fase de conclusão, o comitê reconhece que, embora tenham sido identificadas várias deficiências da atual governança global participativa do patrimônio cultural, com um olhar mais atento à prática da participação torna-se possível também evidenciar um amplo espectro de boas práticas, restando um caminho desafiante diante dos diversos marcos regulatórios e institucionais, que segundo o Comitê, reforça o “caráter fragmentário da participação na governança jurídica internacional.”<sup>17</sup>

A seguir apresentamos, de forma resumida, a lista de recomendações dispostas em 7 (sete) pontos propostos no relatório final, que, segundo o Comitê, tem o intuito de auxiliar no aperfeiçoamento do direito internacional e subsidiar os formuladores de políticas públicas no âmbito do patrimônio cultural como diretrizes para tornar mais inclusiva e participativa a governança do patrimônio cultural dentro de seus respectivos mandatos.

##### **4.1 Atores reconhecidos em sua diversidade e igualdade de inclusão na tomada de decisões**

As preocupações formalizadas pelo comitê no Ponto 1 de suas recomendações dizem respeito ao reconhecimento dos atores envolvidos no processo de gestão do patrimônio cultural, onde estes devem “ser reconhecidos em sua diversidade, com instrumentos e processos legais projetados para facilitar a participação em formas cooperativas que também considerem e incorporem essa diversidade.”<sup>18</sup> Porém, não apenas o reconhecimento por si só garantiria uma forma inclusiva de participação; o comitê recomenda, ainda, a necessidade de se conceder diferentes níveis de participação com o intuito de “corrigir desvantagens históricas e/ou assimetrias de poder contínuas.”<sup>19</sup>

O comitê alerta que considerações especiais e maiores poderes de participação possam ir para minorias historicamente oprimidas e marginalizadas, incluindo grupos indígenas.<sup>20</sup> Destaca que, para os casos de “conflitos insolúveis entre as preferências equivalentes de diferentes atores, um status quo protetor do patrimônio deve prevalecer.”<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Parágrafo 115.

<sup>18</sup> Parágrafo 140.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

Outra preocupação formalizada pelo Comitê nos Pontos 3 e 4 das recomendações, diz respeito ao processo de inclusão de atores para além do Estado e dos “especialistas”. A participação de outros atores interessados e afetados deve ocorrer de forma igualitária, com exceção das situações em que o interesse de grupos minoritários necessite de um *status* privilegiado para os “especialistas”. Segundo o relatório, quando esses atores estatais e especialistas agem dessa forma, como tomadores de decisão, “protegem suas prerrogativas” e “prestam um desserviço à salvaguarda do patrimônio.”<sup>22</sup>

#### 4.2 Regimes legais voltados para as comunidades patrimoniais afetadas

A questão da concepção e reforma dos regimes legais é recomendada no Ponto 2 das recomendações pelo comitê, indicando a necessidade de que regimes legais sejam concebidos ou reformados para “transmitir claramente que a identificação e salvaguarda do patrimônio não são prerrogativas exclusivas do Estado ou de alguma comunidade internacional abstrata,” mas principalmente das “comunidades patrimoniais afetadas”, pois segundo o relatório “as comunidades e seus membros são muito mais propensos a cooperar com as autoridades do patrimônio cultural se sentirem que o patrimônio cultural em questão é deles ou se tiverem uma participação significativa” quando das tomadas de decisões vinculadas ao patrimônio cultural em questão.

#### 4.3 Direito de atores não estatais e dever de atores estatais: consenso e consentimento

O comitê recomenda no Ponto 5 que a participação precisa ser encarada como um “direito dos atores não estatais e um dever dos atores estatais”, visando sempre estabelecer o consenso como um caminho para a correção de desequilíbrios de poder e o consentimento aplicado em contextos minoritários como linha de base para ações de governança do patrimônio cultural.<sup>23</sup>

#### 4.4 Por uma governança participativa do patrimônio cultural: transparente, acessível e cooperativa

Por fim, não menos importante, o comitê recomenda nos Pontos 6 e 7 que a governança participativa precisa de caminhos procedimentais claros, com regras que possuam acessibilidade a todos os envolvidos e afetados, incluindo os

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Idem.

diversos níveis de participação e que essa participação seja inserida em todas as etapas de tomada de decisão, para além da implementação, revisão e avaliação, prestando a devida atenção para qualquer barreira que se encontre no caminho procedimental, seja linguística ou tecnológica. As sinergias entre os diversos regimes regulatórios, internacionais e nacionais, de governança é recomendado pelo comitê com vistas a “alavancar alinhamentos e dissonâncias construtivas”, entre os atores envolvidos, dentro e fora da área de governança do patrimônio cultural, como órgãos e Relatorias Especiais da ONU, impactando outras formas de governança jurídica internacional.<sup>24</sup>

## 5 Considerações finais

Nascida em 1873, a *International Law Association* celebrará 150 anos neste ano de 2023, com uma grande conferência em Paris. Documentos guardados em seus arquivos históricos demonstram que, desde a sua criação, a ILA, sediada em Londres, abrigou não apenas juristas mas também armadores, homens de negócios, estudantes, legisladores, filantropos, diplomatas, árbitros internacionais, filiados de Câmaras de Comércio e Navegação, economistas e todos os interessados no aprimoramento das relações internacionais pela via da codificação do direito internacional.<sup>25</sup> Essa mesma pluralidade de credos, visões, concepções, experiências e pontos de vista é, em última instância, o fio condutor que atravessa todo o relatório final do Comitê sobre a Participação na Governança do Patrimônio Cultural Global, um trabalho coletivo de fôlego, conduzido com grande competência e habilidade por Andrzej Jakubowski e Lucas Lixinski.

## Referências

ILA. *ILA Constitution*. Adotada na 77ª Conferência, 2016. Disponível em: <[https://www.ila-hq.org/en\\_GB/documents/constitution-english-adopted-johannesburg-2016-1](https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/constitution-english-adopted-johannesburg-2016-1)>. Acesso em: 19 out. 2022.

\_\_\_\_\_. *ILA Committee Rules & Guidelines*. (Adotado pelo Conselho Executivo em 25 de abril de 2015). Disponível em: <[https://www.ila-hq.org/en\\_GB/documents/committee-rules-and-guidelines-2015-as-adopted-by-ec-25-april-2015-web-version-1](https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/committee-rules-and-guidelines-2015-as-adopted-by-ec-25-april-2015-web-version-1)>. Acesso em: 19 out. 2022.

FRANCA, Marcílio; SALIBA, Aziz; LIMA, Lucas Carlos. Somos Feitos de Tempo: O papel da ILA para a construção do Direito Internacional. *JOTA*, edição de 14 set. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/somos-feitos-de-tempo-14092020>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> JANIS, Mark Weston. *America and the Law of Nations 1776-1939*. Oxford: OUP, 2010, p. 135.

JAKUBOWSKI, Andrzej; LIXINSKI, Lucas *et al.* *International Law Association Committee on Participation in Global Cultural Heritage Governance – Final Report* (2022), September 16, 2022. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4220401> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4220401>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

JANIS, Mark Weston. *America and the Law of Nations 1776-1939*. Oxford: OUP, 2010.

NAFZIGER, J. The Development of International Cultural Law. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, n. 100, p. 317-322, 2006.

ONU.A/HRC/17/38. *Relatório da especialista independente na área dos direitos culturais, Farida Shaheed, sobre o direito de acesso e gozo do patrimônio cultural*. Apresentado na Décima Sétima Sessão do Conselho de Direitos Humanos. 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/122/04/PDF/G1112204.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 19 out. 2022.

UNESCO. Declaration for Culture. In: *World Conference on Cultural Policies and Sustainable Development – MONDIACULT 2022*, 28-30 September 2022, Mexico City. Disponível em: <[https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/09/6.MONDIACULT\\_EN\\_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION\\_FINAL\\_1.pdf](https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/09/6.MONDIACULT_EN_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION_FINAL_1.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2022.