



A GESTÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DIANTE DE MODELOS DE ESTADO DISTINTOS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE RIO DE JANEIRO E NICE

Arthur Fonseca de Avellar ¹

RESUMO

Desde 2005, os Estados-parte da Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural que visam atribuir a algum dos seus bens presentes na Lista Indicativa o selo de Patrimônio Mundial da Unesco devem, em seus dossiês de candidatura, incluir um plano de gestão. Nesse documento, são apresentados as estratégias de gestão a serem implementadas e o quadro legislativo local existente com vistas à proteção dos Valores Universais Excepcionais (VUEs) atribuídos. Se por um lado as gestões dos patrimônios mundiais apresentam certo grau de padronização ao se calcarem em bases comuns a partir das exigências da Unesco, por outro diferenciam-se na medida em que se apoiam em legislações e estruturas institucionais distintas. Desse modo, aplicar a lupa dos diferentes modelos de Estado para comparar duas gestões revela-se uma potencialidade analítica para a geografia. Dentro desse contexto, empreendemos uma pesquisa realizada em três grandes etapas que objetivou entender as influências do Federalismo e do Unitarismo sobre as gestões, respectivamente, de Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar e Nice, Cidade de Vilegiatura de Inverno da Riviera. Por meio de levantamentos e análises de referências, documentos legislativos e dos planos de gestão dos dois bens, identificamos que ambas se aproximam na medida em que as respectivas municipalidades exercem importante poder regulatório contribuindo para a devida proteção dos VUEs, mas distanciam-se ao considerarmos o grau de autonomia do qual usufruem, à luz dos modelos que Brasil e França adotaram.

Palavras-chave: Patrimônio Mundial; Modelos de Estado; Gestão.

ABSTRACT

Since 2005, State parties to the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage that aim to have one of their properties included on UNESCO's World Heritage List must include a management plan in their nomination file. This document presents the management strategies to be implemented, and the local legislative framework dedicated to protecting the associated Outstanding Universal Values (OUVs). While World Heritage management exhibits a degree of standardisation due to common UNESCO requirements, it also varies significantly based on distinct legislations and institutional structures. Therefore, applying different state models to compare two management systems reveals analytical potential for geography. Within this context, we conducted an investigation structured in three main steps aimed at understanding the influences of Federalism and Unitarianism on the management systems of two properties: Rio de Janeiro: Carioca Landscapes Between the Mountain and the Sea, and Nice: Winter Resort Town of the Riviera. Through the compilation and analysis of references, legislative documents, and the management plans of these two properties, we identified that both share similarities in the regulatory role played by their respective municipalities in protecting the OUVs. However, they differ significantly in the degree of autonomy they enjoy, influenced by the distinct models adopted by Brazil and France.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, arthur.avellar@ufrj.br;



Keywords: World Heritage; State Models; Management

INTRODUÇÃO

Em 1972, foi ratificada a Convenção Para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, documento que instituiu a Lista do Patrimônio Mundial da Unesco. Moldada pela cooperação internacional, a lista configura-se enquanto uma rede de salvaguarda de bens patrimoniais, possibilitando os Estados-parte da convenção de terem acesso a diferentes mecanismos de apoio à preservação de propriedades em seus territórios nacionais. Frisa-se, todavia, o caráter restrito desse acesso, de modo a não ser possível submeter qualquer patrimônio nacional ao pleiteio de tais ferramentas. Revelam-se, assim, as candidaturas à seleta lista, constituindo processos longos e complexos que demandam custosos esforços nos países interessados para que todas as exigências e parâmetros colocados pela Unesco sejam atendidos.

Em meio à miríade de rigorosos critérios, ganha relevância para este trabalho a submissão de planos de gestão, etapa obrigatória prévia à avaliação das candidaturas pelo Comitê do Patrimônio Mundial desde 2005. Como consta nas Diretrizes Práticas para a Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial (Unesco, 2023), trata-se de documentos de operacionalização da gestão dos bens uma vez inscritos, apresentando, detalhadamente, os instrumentos e estratégias dos quais dispõem os países para assegurar a proteção dos Valores Universais Excepcionais atribuídos.

Nesse sentido, a gestão de patrimônios mundiais apresenta certa uniformização, consequência direta da existência dos variados critérios obrigatórios estabelecidos. Destaca-se, contudo, o caráter parcial deste aspecto, tendo em vista haver, em um primeiro plano, diferenças significativas em razão da variedade tipológica de propriedades inscritas na lista. Assim, entende-se que gerir um sítio arqueológico, por exemplo, não é igual a gerir uma reserva florestal. Entretanto, para nossa pesquisa nos interessa outro aspecto provocador de distinções nas gestões dos sítios. Trata-se dos modelos de Estado.

Orientadas para protegerem os bens, as gestões ganham sustentação nos aparatos político-legislativos dos países onde se situam as propriedades, descortinando uma grande variedade de condicionantes (Ringbeck, 2008). Os modelos de Estado, perpetrando normas que as embasam, colocam-se em posição central nesse debate. Segundo Sanguin (1981), há dois que permaneceram preponderantes na contemporaneidade: o Unitarismo e o Federalismo. O primeiro, implementado com graus maiores ou menores de centralização, foi adotado pela maioria dos países e se baseia fundamentalmente na existência de um único depositário do



poder soberano. O segundo, por sua vez, é definido pela flexibilidade geográfica do exercício do poder, ou seja, propicia o estabelecimento de um pacto através do qual os entes federativos, tal como a capital, gozam de autonomia político-decisória sobre seus territórios.

A partir de tais pressupostos teóricos, definimos como objetivo principal da pesquisa compreender as influências dos modelos de Estado federativo e unitário no escopo da gestão dos patrimônios mundiais do Rio de Janeiro (Brasil) e Nice (França), respectivamente. A partir deste, elencamos como objetivos específicos 1) reconhecer como as diferentes estruturas governamentais se constituem com base em seus respectivos modelos; 2) analisar o papel estatal na gestão de cada patrimônio mundial e 3) entender como elas se estruturam a partir dos seus respectivos contextos estatais. O presente trabalho constitui fragmento de um projeto de mestrado voltado à análise do papel desempenhado pela municipalidade do Rio de Janeiro na gestão de seu maior sítio do patrimônio mundial.²

Entendemos que os modelos de Estado e suas estruturas apresentam potencialidade analítica como chaves de compreensão das diferentes abordagens de gestão de patrimônios mundiais. Ademais, enquanto as diferentes formas de organização estatal são tema clássico da Geografia Política (Castro, 2021), o segundo se revela pouco abordado pela disciplina. Em levantamento bibliográfico realizado para a pesquisa, encontramos apenas três publicações em periódicos de Geografia (três referências aqui). Dessa forma, descortina-se uma abordagem investigativa inovadora, situada em uma frente de renovação da perspectiva política em nosso campo científico.

Após esta introdução, a seção seguinte abordará a operacionalização da pesquisa, detalhando os métodos empregados de ordem conceitual e prática e apresentando o leitor aos materiais analisados. Uma vez que os objetivos recaem sobre a gestão de patrimônios mundiais, os planos de gestão configuraram-se como fontes primárias de dados de nosso estudo, complementados por documentos legislativos locais, em uma análise articulada com leituras mobilizadas em levantamento bibliográfico sobre o tema.

Resultado desta etapa, o referencial teórico é abordado na seção posterior, onde debatemos os modelos de Estado de maneira mais minuciosa em suas bases conceituais e aplicações contemporâneas nos respectivos países-alvo de nosso estudo. Em seguida, os resultados e discussões são promovidos, explorando as relações entre as características estatais

² A pesquisa no âmbito do mestrado em Geografia vincula-se, ainda, ao projeto Gestão da Paisagem Cultural e Patrimônio Mundial no Brasil: sujeitos, instrumentos e abordagens, desenvolvido no Grupo de Estudos sobre Política e Território (GEOPOL), do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob financiamento do CNPq.



e os cenários de gestão, frutos dos dados identificados através dos métodos adotados. Por fim, as conclusões resgatam os principais pontos apresentados, chegando em reflexões finais e apontando caminhos futuros para serem seguidos na continuação do trabalho no âmbito do mestrado.

METODOLOGIA

Tendo em vista os objetivos traçados, optamos por desenvolver um estudo comparado para explorar as relações entre os diferentes modelos e as gestões estabelecidas. Aplicamos a perspectiva comparatista com base em Brandão (2012) – para quem o comparatismo como método revela-se de suma importância para a geografia – e Rodrigues (2012), afirmando que o método se apoia em duas premissas basilares, quais sejam: a) os objetos comparados não podem ser iguais e b) os objetos comparados não podem ser inteiramente díspares. Foi a partir desta ideia que foram selecionados os dois estudos de caso. Imersa em um projeto de pesquisa maior, a investigação já possuía o bem Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar como um dos casos a ser analisado, sendo necessário, assim, escolher aquele a ser comparado.

Sendo o Brasil um país federalista, seria preciso escolher uma propriedade situada em um unitarista. Como coloca Sanguin (1980), a França constitui o *locus* de origem do referido modelo apresentando-se como caso de referência para este fim. Até 2024 – ano em que a pesquisa começou a ser executada – havia 52 bens em território francês, dos quais 44 culturais, 7 naturais e 1 misto. Para a escolha definitiva dos sítios, dois critérios prevaleceram, quais sejam: a) existência de plano de gestão e b) semelhanças tipológicas entre os sítios. O primeiro é justificado pelo fato de os referidos planos revelarem-se fontes de pesquisa fundamentais na busca pela compreensão do elo entre os modelos de Estado e as gestões. Nesse sentido, apenas inscrições realizadas após 2005 (ano de determinação da obrigatoriedade dos planos de gestão nas candidaturas à lista) poderiam ser analisadas. Por intermédio deste primeiro recorte, restariam 22 bens franceses.

Desta amostragem reduzida, foi selecionado de maneira definitiva o bem Nice, Cidade de Vilegiatura de Inverno da Riviera a partir do segundo critério. Visando atender às premissas do comparatismo, direcionamos a definição dos sítios a serem comparados para aqueles que possuísem determinadas semelhanças entre si. Dessa forma, chegamos nos dois destacados, caracterizados pelas largas extensões territoriais em suas respectivas cidades e propor colocarem na conjugação montanha – cidade – mar um elemento central de suas candidaturas.



Face à preocupação da pesquisa em entender os condicionantes dos modelos de Estado sobre as gestões, reconhecer como ambos se configuram atualmente compreende tarefa fundamental do trabalho a ser desenvolvido no mestrado. Para tal, coloca-se como etapa metodológica da pesquisa a organização e análise de referências bibliográficas sobre os dois modelos na contemporaneidade. Apoiando-se em autores que se debruçaram sobre metodologias de revisões bibliográficas (Cavalcante e Oliveira, 2020; Pizzani et al, 2012), atualmente as bases de dados textuais online apresentam-se como as principais fontes de compilação das referências.

Dessa forma, optamos por usar o Google Acadêmico para este fim, por meio da pesquisa a partir das palavras-chave “federalismo”, “federalismo brasileiro”, “unitarismo”, “centralismo”, “unitarismo francês” e “centralismo francês”. Além disso, a comparação proposta com a França motivou o uso da base de dados textuais francófonos Hal Science, onde foram utilizadas as mesmas palavras-chave, mas em idioma francês. A amostragem de leituras foi submetida a filtragem com base em seus conteúdos, de modo a restringir as análises posteriores àquelas cujas temáticas sejam de interesse dos propósitos da pesquisa. Com isso, chegamos a um universo analítico superior a 20 publicações, algumas das quais já fichadas e analisadas e outras que ainda o serão durante o mestrado.

No que se refere à dimensão da gestão, os planos de gestão de cada sítio se colocaram como fontes primárias. Trata-se de documentos que especificam as garantias de proteção dos Valores Universais Excepcionais atribuídos aos bens aos quais eles se remetem. Nesse sentido, devem apresentar as estratégias de preservação já ou futuramente adotadas, trazendo garantias legislativas de proteção existentes, limites georreferenciados dos bens propostos e outros múltiplos elementos correlatos. De maneira complementar, foram analisadas leis e normativas cujos conteúdos estiveram correlacionados com as temáticas da pesquisa, reunidas mediante um levantamento prévio já realizado.

REFERENCIAL TEÓRICO

Em um primeiro momento abordando o federalismo brasileiro, recorremos a Mukai (1991), para quem os Estados federais qualificam-se pela coexistência de governos autônomos que legislam sobre seus próprios territórios em uma estrutura territorialmente descentralizada. Dessa forma, admitem a atuação de um governo central – que governa todo o território nacional – e de governos subnacionais – que governam apenas seus recortes territoriais específicos (Soares, 2018). No Brasil, o poder político do governo central encontra sua origem em Brasília



– capital federal do país que reúne as sedes dos três poderes – enquanto os governos subnacionais associam-se a duas escalas territoriais, ou seja, os estados (sendo 26 e um distrito federal) e os municípios (totalizados em 5.570).

Para que seja eficiente, o federalismo alicerça-se no estabelecimento, pelos dois governos, de um pacto federativo, isto é, uma aliança firmada em prol da manutenção de um equilíbrio político-institucional entre os dois (Sanguin, 1981). Como complementado por Soares (2018), o pacto só é válido mediante as seguintes garantias: 1) que os governos aceitem a existência de um centro político nacional; 2) que haja consenso do centro e das demais unidades no que se refere às competências de cada nível de governo; 3) que haja garantia constitucional e institucional da descentralização política. O pacto federativo, portanto, baseia-se no comprometimento das duas partes no âmbito da política em prol de algo maior. Enquanto o governo nacional abdica da centralização total da gestão territorial, permitindo o autogoverno das subunidades, estas abdicam do poder integral sobre elas mesmas, aceitando a submissão à condução política, ainda que parcial, da capital federal.

A autonomia usufruída pelas subunidades nacionais, entretanto, não significa a equivalência de poderes políticos em relação ao governo nacional. Em outras palavras, nenhum governo – seja o federal ou os subnacionais – possui o exercício de um poder político ilimitado sobre seus respectivos territórios, de modo que as ações que podem ser empreendidas limitam-se a um leque descrito pela Constituição Federal. Trata-se da repartição de competências, sendo elas, no Brasil, exclusivas (exercidas por apenas um ente federativo), concorrentes (possuindo igual matéria legislativa e moldadas pela prevalência das leis da Federação sobre os estados e dos estados sobre os municípios) e comuns (de igual matéria legislativa e moldadas pela prevalência das leis mais restritivas).

A partir das competências, o Estado brasileiro demonstra possuir como alicerce uma constituição que buscou reafirmar o caráter federalista da nação por meio da criação de instrumentos legislativo-institucionais que asseguram as autonomias políticas dos entes e valorizam a dimensão local no âmbito da gestão. Portanto, trata-se de um documento que privilegia a descentralização e, simultaneamente, ao incentivar o federalismo cooperativo, reforça a importância da unidade nacional.

O Unitarismo, por seu turno, tem como premissa basilar a existência de um único depositário do poder soberano, ou seja, o governo central (Sanguin, 1981). Nesse sentido, ainda que em determinado país unitário existam diferentes níveis de administração ao longo de sua malha territorial, apenas o que tem sede na capital nacional possui a capacidade de exercer o poder político. Existe, portanto, uma centralidade em torno do governo nacional no que se refere



à condução política de todo o país. Tal centralidade, todavia, pode ser mais ou menos presente, o que abre possibilidades para a existência de diversas experiências unitárias. Para Montalivet (2019), o Estado unitário é classificado em Estado unitário centralizado, Estado unitário descentralizado e Estado unitário regional.

A França, alvo da nossa pesquisa, compreende hoje uma república unitária descentralizada, como definido pela sua constituição (França, 1958). Assim como o Brasil, não possui uma estrutura estatal administrativa homogênea, caracterizando-se pela existência de diferentes níveis governamentais correspondentes aos escalões territoriais do país. Entretanto, enquanto no Brasil os demais níveis mantêm preservadas as suas autonomias e compartilham do poder soberano com o nível nacional, na França as subunidades permanecem integralmente subordinadas ao poder político da capital. Importante sublinhar, todavia, que esse monopólio do exercício do poder soberano pelo Estado não leva a um igual monopólio de competências administrativas e fiscais (Rodrigues, 2010). Por isso, considera-se que a descentralização francesa promoveu um importante ganho de autonomia aos demais níveis do governo, intitulados de coletividades territoriais. Na configuração atual da malha territorial francesa, o governo central encontra-se na cidade de Paris e os demais níveis dividem-se entre comunas (34.945), departamentos (100) – metropolitanos e ultramarinos – e regiões (13).

O processo de descentralização francês consumado nos três atos levou à criação de um quadro institucional no país permissivo à capacidade de autoadministração a ser desempenhada pelas subunidades nacionais. Importante enfatizar, contudo, que a autoadministração dos seus próprios territórios não se dá de maneira irrestrita, ou seja, cada coletividade possui margens de ação diferentes e é de responsabilidade do governo central defini-las. Desse modo, as subunidades dispõem de um poder administrativo livre, desde que dentro de condições estabelecidas pela lei francesa. Enquanto único legislador legítimo do país, o governo central estabelece um quadro preciso dos limites dentro dos quais as autoridades locais podem agir no âmbito da gestão pública. Nesse sentido, mantém-se o princípio da indivisibilidade do território, visto que há uma aplicação uniforme das mesmas leis, constituição e impostos, com a exceção dos departamentos ultramarinos.

A paisagem institucional que se coloca caracteriza-se, portanto, pela apresentação de um sistema descentralizado e, ao mesmo tempo, em conformidade com o unitarismo. Apesar das coletividades territoriais dispuserem de diversificada autonomia para gerir seus territórios, permanecem sob o controle supervisor e legislador do governo central.

RESULTADOS E DISCUSSÃO



Trazendo as contribuições teóricas acerca dos dois modelos de Estado, identificamos, em correlação com as análises empreendidas sobre os planos de gestão, importantes pontos de influência. No Brasil, as candidaturas à Lista do Patrimônio Mundial da Unesco são elaboradas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – órgão federal de salvaguarda do patrimônio cultural. A partir de departamento próprio em sua organização administrativa, o instituto atua como um intermediador direto entre o Brasil e o Comitê do Patrimônio Mundial, subordinado à Unesco. Dessa forma, não tem apenas nos processos de candidatura, mas também nas gestões, relevante figura centralizadora, sobretudo por ser de sua responsabilidade a organização dos comitês gestores que, para as Paisagens Cariocas, possuem particular relevância.

Ao ser um grande sítio com múltiplos componentes, também se encontra sob os auspícios de múltiplos gestores que, por seus turnos, associam-se aos três diferentes níveis de governo. Uma importante implicação da diversidade de atores na gestão do bem é que se relaciona com as características do federalismo brasileiro diz respeito à possível ocorrência de uma desigualdade de eficácias das gestões entre os seus componentes. Considerando o fato de que os entes federativos gozam de autonomia política, o que lhes dá as capacidades de auto-organização e administração, os componentes que possuem gestores associados a um único nível governamental encontram-se sob os auspícios administrativos exclusivos deste único nível.

Nesse sentido, cria-se um risco de descompasso entre a condução de gestões e uma vulnerabilidade frente às conjunturas políticas. Em outros termos, se determinado ente se encontrar sob um governo cuja agenda política negligencie a proteção patrimonial, a gestão do componente sob sua responsabilidade será afetada. Por outro lado, a autonomia política dos entes também representa uma potencialidade para a gestão do Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar. Como abordado anteriormente, a Constituição Federal traz em seu texto a repartição de competências legislativas entre a União, os estados e os municípios. Destas, foram criadas competências comuns caracterizadas pela prevalência da mais restritiva, situação que acomete leis voltadas à preservação ambiental e patrimonial. Dessa forma, o possível risco associado à integridade de componentes sob os auspícios de um ente cuja legislação seja menos rigorosa frente às ameaças é atenuado quando outro ente dispor de um quadro legislativo mais rígido.

Com base nas competências comuns descritas, o Município do Rio de Janeiro, após a efetivação da inscrição das Paisagens Cariocas na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco,



implementou diversos instrumentos legais que ampliaram o escopo protetivo dos componentes do bem e seus entornos, como o aumento das já existentes Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs). Tais normativas contemplam também os componentes que, apesar de não serem geridos por organismos subordinados ao município, situam-se em seu território e, portanto, submetem-se às suas leis.

Partindo para o caso francês, temos um bem inscrito na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco de larga extensão territorial e diversidade de elementos. Embora não seja dividido em componentes como as Paisagens Cariocas, reúne diversos imóveis e mobiliários urbanos que não são públicos e, desse modo, encontram-se diretamente geridos por múltiplos atores privados. Por isso, o papel regulatório e fiscalizador do Estado ganha ainda mais relevância na proteção de sua integridade, o que coloca a metrópole de Nice em posição protagonista nessa arena. Uma vez que o bem *niçois* encontra-se integralmente compreendido nos limites da comuna de Nice, permanece sujeito às normativas e parâmetros definidos por decretos e, sobretudo, pelo Plano Local de Urbanismo metropolitano (PLUm).

Em virtude do atual quadro político francês caracterizado pela descentralização, o estabelecimento de tais normas em espaços municipais é atribuído às comunas e EPCIs. No caso de Nice, a elaboração do PLUm é feita pela metrópole. Dessa forma, é ela que dispõe de uma gama de instrumentos próprios para gerir diretamente o bem e regular os demais agentes envolvidos na gestão de seus imóveis. Todavia, em conformidade com os preceitos do modelo unitário, observamos que o governo central permanece presente, não apenas através dos recursos financeiros, mas também de decisões que influem diretamente sobre o bem.

Assim como no Brasil, no país europeu é prevista uma repartição de competências na Constituição Nacional. Desde a descentralização promovida pelo Estado Central, os escalões inferiores e, especialmente, as comunas e EPCIs passaram a dispor de maior margem de manobra administrativa com o acréscimo de competências sob seus auspícios. Identificamos, a partir da tabela, que em Nice a EPCI metropolitana tais escalões concentram as atribuições de natureza urbanística, assumem sua gestão diária, definindo zoneamentos específicos e elaborando planos de regulamentação, como o PLUm. Dessa forma, determinam os usos e ocupações do solo, estabelecem parâmetros construtivos e implementam políticas de gestão urbana, isto é, apropriam-se de um leque diversificado de instrumentos e normativas para assegurar a preservação dos elementos que compõem a Cidade de Vilegiatura, seja para delimitá-los ou fiscalizar seus cumprimentos. Em outras frentes, também se responsabilizam por arquivos de sua alçada e realizam os inventários locais de patrimônios naturais.



Importante reconhecer, contudo, que apesar da ampla margem de atuação da qual dispõem a municipalidade e a metrópole para gerir o bem, ainda se encontram subordinadas ao governo central, atuante como financiador, fiscalizador e único ator com capacidade de legislar sobre o território. Se os dois escalões podem fiscalizar o cumprimento das normas por parte dos atores privados que gerem imóveis classificados, cabe ao governo central definir quais imóveis entram nesse inventário; se a metrópole de Nice pode elaborar o Plano Local de Urbanismo metropolitano, ela o faz dentro de uma estrutura pré-definida que mobiliza instrumentos urbanísticos criados pelo governo central, que possui, ainda, poder para modificar a versão final.

Dessa forma, o Estado francês, em sua forma unitária descentralizada, assegura autonomia para os escalões gerirem a Cidade de Vilegiatura direta ou indiretamente, todavia, o fazem dentro de um quadro de subordinação ao poder político do governo central, encarregado de definir as condições através das quais eles exercem suas agências e de estabelecer controles, quando necessário, mais diretos sobre elas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho constitui-se como de pesquisa realizada no âmbito de um mestrado em Geografia que buscou compreender as influências de modelos de Estado que incidem sobre a gestão de bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial da Unesco. O processo de inscrição à lista caracteriza-se pela sua complexidade em virtude dos múltiplos procedimentos envolvidos que devem atender a parâmetros rigorosos estabelecidos pelo Comitê do Patrimônio Mundial. Desde 2005, passou a ser uma exigência a apresentação de planos de gestão, documentos de apresentação das estratégias de proteção das quais os países dispõem para assegurar a salvaguarda dos critérios de Valor Universal Excepcional atribuídos.

Nesse sentido, os planos revelam através da natureza de seus conteúdos um vínculo importante com as esferas estatais dos países por eles responsáveis. Dessa forma, descortina-se uma potencialidade analítica no que se refere aos possíveis impactos que modelos de Estado distintos entre si exerceriam sobre as gestões dos bens. Em meio às propostas do projeto de pesquisa onde nos inserimos – já previamente voltado a analisar o bem Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar – optamos por nos apropriar da França, país *locus* da criação do unitarismo e de importante tradição no campo patrimonial. Considerando a natureza comparatista de nossa pesquisa, selecionamos dois patrimônios mundiais para serem



analisados que compartilham de algumas de suas características tipológicas, o que nos levou ao sítio Nice, Cidade de Vilegiatura de Inverno da Riviera.

A operacionalização da pesquisa foi realizada em três grandes etapas. A primeira, um levantamento e análise de materiais bibliográficos acerca dos fundamentos teóricos dos respectivos modelos estatais com vistas à compreensão de suas implicações políticas e diferenças entre si. A segunda, uma continuação da análise de algumas das referências encontradas na primeira etapa acrescida de uma voltada a documentos legislativos e aos dossiês de candidatura à Lista do Patrimônio Mundial da Unesco dos dois bens. Por fim, a terceira etapa constituiu uma interpretação das informações trazidas pelos planos de gestão dos bens no intuito de traçar elos entre a forma como as gestões operam e os condicionantes institucionais decorrentes da adoção dos respectivos modelos.

No Brasil, estados e municípios gozam de suas autonomias políticas respeitados os limites de suas competências definidas pela constituição, que podem possuir caráter exclusivo, concorrente ou comum em relação ao governo federal. No Rio de Janeiro, o patrimônio mundial caracteriza-se por apresentar diferentes componentes que se associam a diferentes gestores presentes nas três esferas de governo. Observamos, portanto, que a capacidade de exercício do poder político por parte das esferas dá condições para que as gestões dos componentes se tornem mais independentes entre si, o que pode gerar entraves para o equilíbrio de condições de manutenção da integridade de todo o bem. Por outro lado, essa mesma capacidade confere uma importante margem de ação legislativa para os entes que, aliada à regra constitucional de prevalência das leis mais restritivas no âmbito de competências comuns, torna os componentes patrimonializados mais bem resguardados.

Na França, apesar de seu modelo unitário dar ao governo central o monopólio do exercício do poder político, há uma paisagem institucional profundamente marcada pela descentralização iniciada em 1982, de modo que os demais escalões territoriais – comunas e seus EPCIs, departamentos e regiões – usufruam de certa autonomia administrativa e fiscal compreendidas dentro dos limites estabelecidos pela constituição. Neste âmbito, identificamos o beneficiamento da EPCI metropolitana de Nice da descentralização política francesa, visto hoje gozar de uma importante capacidade regulatória de seus territórios e, por atuarem em escala local, capacita-se para estabelecer normas bem direcionadas à adequada proteção dos elementos que compõem o bem. Entretanto, permanece limitada frente ao poder soberano do governo central, responsável por estabelecer as condições através das quais ela atua e com liberdade para interferir no que julgar procedente.



Dessa forma, ao compararmos as duas gestões frente aos modelos estatais, reconhecemos que em ambas as cidades a capacidade regulatória do Estado assume relevância considerável para assegurar a devida manutenção de suas integridades. Tanto o governo municipal do Rio de Janeiro quanto o governo municipal de Nice situam-se na linha de frente do exercício dessa capacidade, destacando-se pela imposição de normativas direcionadas aos patrimônios mundiais e pela elaboração de documentos de regulação do espaço robustos (Plano Diretor, no Rio de Janeiro, e Plano Local de Urbanismo metropolitano, em Nice). Contudo, a municipalidade carioca revela usufruir de maior capacidade de ação ao ter direito à legislação de seu próprio território dentro de competências estabelecidas pela constituição nacional, condição vedada à de Nice que se vê subordinada ao poder da lei de seu governo central.

Com base nessas constatações, não pretendemos estabelecer um juízo de valor acerca de qual gestão se mostra mais eficaz com base nos condicionantes dos modelos de Estado dos dois países. Com suas devidas peculiaridades, cada uma possui potencialidades e limites. Ademais, empreender tal leitura a partir de uma lupa guiada apenas pelas características do federalismo e unitarismo produziria reflexões por certo insuficientes. Dessa forma, encaminham-se estudos que se debruçam sobre a questão que se coloca abarcando outras variáveis analíticas, tendo no comparatismo uma poderosa potencialidade metodológica de investigação.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, P. B. Velhas aplicações e novas possibilidades para o emprego do método comparativo nos estudos geográficos. **GeoTextos**, vol. 8, n. 1, p. 167-185, 2012.

CASTRO, I. E.. Geografia Política, afinal o que é e para que serve. **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v.24, n.2, p.1-26, 2021.

CAVALCANTE, L. T. C.; OLIVEIRA, A. A. S. Métodos de revisão bibliográfica nos estudos científicos. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 83-102, 2020.

FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958**. Paris: République Française, 1958.

MONTALIVET, P. L'État unitaire français et la décentralisation : L'hybridation des modèles territoriaux. **Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional**, n. 10, p. 129-154, 2019.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 184, p. 86-95, 1991.



PIZZANI, L. *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, 2012.

RINGBECK, B. **Management Plans for World Heritage Sites**. Bonn: German Commission for UNESCO, 2008, 113p.

RODRIGUES, J. N. **La coopération intercommunale: regards croisés entre la France et le Brésil**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia – Gestão). Universidade Jean Moulin Lyon 3. 656 p.

_____. Do comparatismo em geografia: uma leitura a partir dos modelos de estado francês e brasileiro. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 31, p. 119-130, 2012.

SANGUIN, A. L. El estado nacional. In: SANGUIN, A. L. **Geografia política**. Barcelona: oikos-tau, s. a – ediciones. 1981, p. 51-76.

SOARES, M. M. Formas de Estado: Federalismo. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (Orgs.). **Introdução à Teoria Democrática: Conceitos, Histórias, Instituições e Questões Transversais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed., 2018, p. 173-190.

UNESCO. **Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Património Mundial** – Edição em Português. Lisboa: Comissão Nacional da Unesco – Portugal, 2023, 195p.