

Proteção do patrimônio cultural rupestre do parque nacional da Serra da Capivara (Brasil) e do parque arqueológico do Vale do Côa (Portugal): uma abordagem jurídico-institucional.

Protection of the rock art cultural heritage of the Serra da Capivara national park (Brazil) and the Côa Valley archaeological park (Portugal): a legal-institutional approach.

Jane Hilda Mendonça Badaró ¹

RESUMO

Este artigo pretende abordar, em jeito de síntese, de que modo os diferentes arranjos jurídicos e institucionais influenciam a efetividade das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural rupestre no Brasil e em Portugal, tomando como objetos o Parque Nacional da Serra da Capivara e o Parque Arqueológico do Vale do Côa. A partir de uma abordagem qualitativa baseada em análise bibliográfica e documental, o estudo examina a legislação, marcos institucionais, planos de manejo e documentos oficiais, com ênfase no direito fundamental ao patrimônio cultural. Os resultados indicam que, embora ambos os parques estejam protegidos por marcos legais robustos, diferenças nas estruturas de governança, na integração entre atores públicos e na operacionalização normativa impactam a efetividade das medidas de

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, Professora efetiva da Universidade Estadual de Santa Cruz- UESC - Bahia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8169035901942775> ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4564-1406>. E-mail: jhmbadaro@uesc.br

conservação. Conclui-se que o fortalecimento de arranjos interinstitucionais e a harmonização normativa são fatores cruciais para ampliar a proteção efetiva do patrimônio rupestre.

Palavras-chave: patrimônio cultural; políticas públicas; direito fundamental; Serra da Capivara; Vale do Côa.

ABSTRACT

This article aims to understand how different legal and institutional arrangements influence the effectiveness of public policies for the protection of rock art cultural heritage in Brazil and Portugal, focusing on Parque Nacional da Serra da Capivara and Parque Arqueológico do Vale do Côa. Using a qualitative approach based on bibliographic and documentary analysis, the study examines legislation, institutional frameworks, management plans, and official documents, emphasizing the fundamental right to cultural heritage. Findings indicate that, although both parks are protected by robust legal frameworks, differences in governance structures and normative implementation affect policy effectiveness. The study concludes that strengthening interinstitutional arrangements and legal harmonization are crucial to enhancing effective protection of rock art heritage.

Keywords: cultural heritage; public policies; fundamental rights; Serra da Capivara; Vale do Côa.

1. INTRODUÇÃO

O patrimônio cultural rupestre, constituído por sítios com manifestações artísticas pré-históricas, representa um dos registros mais antigos da expressão simbólica humana e possui valor científico, histórico e cultural inestimável (UNESCO, 2013). A proteção legal e institucional desse patrimônio é reconhecida não apenas como uma obrigação normativa dos Estados signatários de convenções internacionais, mas também como um direito fundamental correlato à identidade cultural e à memória coletiva (BRASIL, 1988; PORTUGAL, 2007).

No Brasil, o Parque Nacional da Serra da Capivara abriga um dos maiores e mais importantes conjuntos de arte rupestre do mundo, sendo reconhecido como Patrimônio Mundial pela UNESCO desde 1991 (UNESCO, 1991). Em Portugal, o Parque Arqueológico do Vale do Côa foi inscrito na mesma lista em 1998 devido à sua excepcional concentração de gravuras palafíticas paleolíticas (UNESCO, 1998). Apesar de sua importância, esses sítios enfrentam desafios de conservação que perpassam aspectos jurídicos, institucionais e de governança.

O problema de pesquisa deste estudo consiste em compreender de que modo os diferentes arranjos jurídicos e institucionais influenciam a efetividade das políticas públicas de proteção do patrimônio cultural rupestre no Brasil e em Portugal, considerando o direito fundamental ao patrimônio cultural como eixo analítico.

Os objetivos deste artigo são: (a) pontuar os marcos jurídicos e institucionais que sustentam as políticas públicas de proteção nos dois casos estudados; (b) verificar a efetividade desses arranjos frente aos desafios de conservação; e (c) compreender como as diferenças normativas e institucionais influenciam práticas de gestão e proteção.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Patrimônio Cultural e Direito Fundamental

O direito ao patrimônio cultural é uma dimensão integrante dos direitos culturais, reconhecido em instrumentos internacionais como a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (UNESCO, 1972) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). No âmbito constitucional, tanto o Brasil quanto Portugal reconhecem a proteção do patrimônio cultural como dever do Estado: o artigo 215 da Constituição Federal Brasileira assegura que “o Estado garantirá a proteção do patrimônio cultural brasileiro, material e imaterial”; em Portugal, a Constituição da República Portuguesa estabelece, no artigo 80.º, a proteção do patrimônio cultural como responsabilidade comum do Estado e das autarquias.

Autores como Le Goff (1994) destacam que o patrimônio cultural é elemento essencial para a constituição de identidades coletivas, identidade essa que justifica o reconhecimento de sua proteção como um direito fundamental correlato à dignidade humana. A efetividade desse

direito, entretanto, depende não apenas de normas constitucionais, mas de arranjos jurídicos e institucionais que permitam sua realização prática (SILVA; LOPES, 2017).

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental de fontes secundárias oficiais. A escolha metodológica justifica-se pela natureza da pesquisa - explorar arranjos jurídicos e institucionais e sua relação com políticas públicas - elemento que demanda investigação de normas, planos de manejo, decisões administrativas e documentos oficiais dos países estudados.

As unidades de análise são: Legislação nacional pertinente (Brasil e Portugal); Documentos oficiais de gestão dos parques (planos de manejo, relatórios de gestão, pareceres institucionais); Publicações de organismos internacionais (UNESCO); Estudos acadêmicos relevantes sobre os casos analisados. A coleta documental foi realizada em bases oficiais, incluindo: Portal do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)-Brasil; Sistema Nacional de Gestão de Unidades de Conservação (SNUC), ainda, Portal do IPHAN, Portal da FUNDHAM - Brasil; Direção-Geral do Patrimônio Cultural (DGPC) e arquivos oficiais de Portugal; Base de dados da UNESCO sobre patrimônios mundiais.

A análise foi orientada por categorias como efetividade normativa, capacidade institucional, integração interinstitucional e implementação de políticas públicas de proteção.

4. CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO DA ARTE RUPESTRE NO BRASIL

4.1 O PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA E O ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO

O Parque Nacional da Serra da Capivara, localizado no sudeste do estado do Piauí, constitui o mais relevante complexo de sítios arqueológicos com arte rupestre das Américas, reunindo mais de mil sítios cadastrados, muitos deles com pinturas datadas de dezenas de milhares de

anos (GUIDON, 2007). Seu reconhecimento internacional ocorreu com a inscrição como Patrimônio Mundial Cultural pela UNESCO em 1991, o que implicou compromissos jurídicos específicos do Estado brasileiro quanto à sua conservação, proteção e gestão (UNESCO, 1991).

No plano constitucional, a proteção da arte rupestre insere-se diretamente no direito fundamental ao patrimônio cultural, previsto no artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O dispositivo estabelece que constituem patrimônio cultural brasileiro “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988). A arte rupestre, enquanto expressão simbólica ancestral, enquadra-se plenamente nessa definição, sendo objeto de tutela constitucional direta e imediata.

A doutrina constitucional brasileira reconhece que o patrimônio cultural, nesse contexto, assume natureza de direito fundamental difuso, cuja titularidade é coletiva e intergeracional, impondo ao Estado não apenas deveres negativos de abstenção, mas deveres positivos de proteção, promoção e salvaguarda (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014). Assim, a omissão estatal na proteção da arte rupestre pode configurar violação a direitos fundamentais, com repercussões no âmbito da responsabilidade administrativa e constitucional.

No plano infraconstitucional, a proteção jurídica da Serra da Capivara articula-se principalmente por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000. O parque foi classificado como unidade de conservação de proteção integral, o que implica regime jurídico restritivo, voltado prioritariamente à preservação dos ecossistemas naturais e dos valores culturais associados (BRASIL, 2000). De acordo com o artigo 11 do SNUC, os parques nacionais têm como objetivo básico “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”, permitindo apenas o uso indireto de seus recursos naturais.

A gestão administrativa do parque é de responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, incumbida de executar as ações de proteção, fiscalização e implementação do plano de manejo (ICMBIO, 2020). O plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara reconhece explicitamente a centralidade da arte rupestre como valor cultural prioritário,

estabelecendo zonas de proteção máxima e protocolos específicos para visitação, pesquisa científica e conservação preventiva.

Entretanto, apesar da existência de um arcabouço jurídico robusto, a literatura especializada aponta fragilidades na efetividade institucional dessas normas. Guidon (2007) observa que a conservação da arte rupestre na Serra da Capivara dependeu historicamente de arranjos institucionais híbridos, com forte protagonismo de organizações da sociedade civil, em especial a Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM), diante da insuficiência estrutural do Estado. Essa realidade evidencia um descompasso entre a normatividade constitucional avançada e a capacidade administrativa concreta de implementação das políticas públicas de proteção.

Além disso, a proteção da arte rupestre no Brasil encontra-se fragmentada entre diferentes regimes jurídicos — ambiental, cultural e arqueológico — o que gera sobreposições normativas e conflitos de competência entre órgãos como o ICMBio, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e entes federativos subnacionais. Conforme destaca Santilli (2018), essa fragmentação compromete a governança do patrimônio cultural, dificultando ações integradas e continuadas de preservação.

No caso da Serra da Capivara, tal fragmentação reflete-se na tensão entre o modelo de unidade de conservação ambiental e as especificidades da proteção arqueológica, que exige políticas contínuas de conservação material, monitoramento técnico especializado e ações educativas permanentes. Embora o reconhecimento como Patrimônio Mundial imponha obrigações adicionais ao Estado brasileiro, relatórios da UNESCO têm reiteradamente alertado para riscos associados à escassez de recursos financeiros e à descontinuidade administrativa (UNESCO, 2018).

Dessa forma, o arranjo jurídico-institucional brasileiro revela uma ambivalência: de um lado, um sólido reconhecimento normativo do patrimônio cultural como direito fundamental; de outro, limitações estruturais e institucionais que afetam a efetividade das políticas públicas de proteção da arte rupestre. Essa tensão será elemento central da análise comparativa com o modelo português, particularmente no que se refere à governança, integração institucional e capacidade de implementação normativa.

4.2 PORTUGAL – CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PARQUE ARQUEOLÓGICO DO VALE DO CÔA

O Parque Arqueológico do Vale do Côa, criado através do Decreto-Lei n.º 117/97, de 14 de maio, constituiu o primeiro parque arqueológico em território português, tendo como linhas orientadoras principais, o estudo, preservação e divulgação da arte rupestre do Vale do Côa, assim como do património arqueológico e natural afeto ao mesmo. Não existe ainda, no entanto, um plano de ordenamento que permita a gestão integrada dos vários patrimónios existentes na área do parque arqueológico. Situado na região nordeste de Portugal, constitui um dos mais importantes conjuntos de arte rupestre paleolítica ao ar livre do mundo, com milhares de gravuras distribuídas ao longo do vale do rio Côa. O sítio foi classificado como Património Mundial Cultural pela UNESCO em 1998, em razão de seu “valor universal excecional enquanto testemunho singular das primeiras manifestações simbólicas da humanidade” (UNESCO, 1998).

Diferentemente do caso brasileiro, a proteção do Vale do Côa desenvolveu-se em um contexto de forte centralização administrativa e clara constitucionalização do património cultural, especialmente após o intenso debate público e jurídico gerado pela tentativa de construção da barragem hidroelétrica de Foz Côa, nos anos 1990. Esse episódio foi determinante para consolidar, em Portugal, uma compreensão ampliada do património cultural como direito fundamental e interesse público prevalente, capaz de limitar projetos econômicos estatais (SILVA, 2000).

No plano constitucional, a proteção do património cultural encontra fundamento direto no artigo 78.º da Constituição da República Portuguesa, que dispõe que “Todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural.” (PORTUGAL, 1976).

Essa formulação expressa uma concepção particularmente avançada, ao atribuir não apenas ao Estado, mas também à coletividade, um dever jurídico de proteção do património cultural, reforçando sua natureza de direito fundamental de dimensão difusa e intergeracional. A doutrina portuguesa destaca que tal previsão confere densidade normativa suficiente para exigir políticas públicas ativas e contínuas de salvaguarda patrimonial (CANOTILHO; MOREIRA, 2014).

No âmbito infraconstitucional, o regime jurídico de proteção do Vale do Côa está estruturado principalmente a partir do Decreto-Lei n.º 309/2009, que estabelece o regime jurídico de classificação e proteção dos bens culturais imóveis em Portugal. O diploma consagra o princípio da prevalência do interesse cultural, determinando que bens classificados como de interesse nacional gozam do mais elevado grau de tutela jurídica, com restrições severas a usos incompatíveis com sua conservação (PORTUGAL, 2009).

A gestão do Parque Arqueológico do Vale do Côa está atualmente sob responsabilidade da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), órgão central da administração pública portuguesa, o que evidencia um modelo de governança fortemente centralizado, distinto do arranjo brasileiro, marcado por maior fragmentação institucional. Conforme o plano de gestão do parque, a DGPC exerce competências diretas sobre conservação, investigação científica, controle de acesso e ações educativas, garantindo maior uniformidade decisória e estabilidade administrativa (DGPC, 2017).

Esse modelo institucional reflete uma concepção segundo a qual a proteção do patrimônio cultural, especialmente daquele dotado de reconhecimento internacional, deve permanecer sob controle direto do Estado central. Como observa Baptista (2015), “a centralização administrativa no domínio do património cultural tem sido entendida em Portugal como condição de eficácia, sobretudo em contextos de elevado valor simbólico e científico”.

Do ponto de vista comparativo, emerge uma distinção relevante em relação ao caso da Serra da Capivara. Enquanto no Brasil a proteção da arte rupestre está inserida em um sistema ambiental mais amplo, sujeito a disputas federativas e sobreposição de competências, em Portugal o Vale do Côa é tratado prioritariamente como bem cultural classificado, com regime jurídico próprio e hierarquicamente definido. Essa diferença impacta diretamente a efetividade das políticas públicas, especialmente no que concerne à continuidade das ações de conservação e à previsibilidade institucional.

Ademais, a experiência portuguesa evidencia o papel decisivo do conflito jurídico-político na consolidação da tutela patrimonial. A decisão de interromper a barragem de Foz Côa, amplamente fundamentada na proteção do patrimônio cultural, tornou-se um marco simbólico e jurídico, reforçando a ideia de que o patrimônio cultural constitui um limite material à atuação do próprio Estado (SANTOS, 2002). Tal precedente fortaleceu a legitimidade das

políticas públicas subsequentes e contribuiu para a internalização social do valor do sítio arqueológico.

Em síntese, o contexto jurídico-institucional português caracteriza-se por: (a) forte constitucionalização do patrimônio cultural como direito e dever fundamental; (b) centralização administrativa da gestão patrimonial; e (c) maior coerência normativa entre legislação, governança e práticas de conservação. Esses elementos contrastam com o modelo brasileiro e fornecem parâmetros relevantes para a análise comparativa da efetividade das políticas públicas de proteção da arte rupestre.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS: BRASIL × PORTUGAL NA PROTEÇÃO DA ARTE RUPESTRE

A análise comparativa entre o Parque Nacional da Serra da Capivara e o Parque Arqueológico do Vale do Côa evidencia que a efetividade das políticas públicas de proteção da arte rupestre não decorre exclusivamente do reconhecimento normativo do patrimônio cultural, mas da articulação concreta entre constitucionalização, governança institucional, capacidade administrativa, estabilidade normativa e implementação prática. Embora ambos os sítios sejam inscritos na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, os resultados em termos de proteção efetiva revelam diferenças estruturais relevantes.

5.1 Constitucionalização do patrimônio cultural

Tanto o Brasil quanto Portugal reconhecem o patrimônio cultural como objeto de tutela constitucional, mas o fazem com densidades normativas distintas. No Brasil, o artigo 216 da Constituição de 1988 define o patrimônio cultural de forma ampla, atribuindo ao Estado o dever de protegê-lo. Contudo, a redação constitucional brasileira enfatiza mais a enumeração de bens do que os mecanismos de garantia da proteção.

Em contraste, a Constituição Portuguesa confere ao patrimônio cultural uma dimensão mais diretamente vinculada à cidadania cultural. O artigo 78.º estabelece expressamente que: “Todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural” (PORTUGAL, 1976). Essa formulação atribui densidade jurídica reforçada ao patrimônio cultural enquanto direito fundamental e dever coletivo, o

que, segundo Canotilho e Moreira (2014), legitima uma atuação estatal mais incisiva e menos vulnerável a retrocessos. Comparativamente, observa-se que a constitucionalização portuguesa favorece maior estabilidade interpretativa e política, enquanto o modelo brasileiro depende mais fortemente de regulamentação infraconstitucional e da atuação administrativa.

5.2 Modelos de governança e arranjos institucionais

No plano da governança, a diferença entre os dois países torna-se ainda mais evidente. No Brasil, a proteção da arte rupestre da Serra da Capivara está inserida em um modelo híbrido, no qual coexistem competências ambientais (unidades de conservação), culturais (patrimônio arqueológico) e científicas. A gestão formal é exercida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, mas historicamente contou com forte protagonismo de organizações da sociedade civil, como a FUMDHAM. Esse arranjo, embora inovador, gera fragilidades institucionais decorrentes da fragmentação decisória e da dependência de parcerias não estatais para a manutenção de atividades essenciais. Conforme aponta Guidon (2007), “a preservação da Serra da Capivara só foi possível graças a uma articulação extraordinária fora dos padrões institucionais tradicionais do Estado brasileiro”.

Em Portugal, por sua vez, o Vale do Côa é administrado de forma centralizada, sob responsabilidade direta da Direção-Geral do Património Cultural. Esse modelo concentra competências decisórias, técnicas e financeiras em um único órgão, o que reduz conflitos institucionais e assegura maior continuidade administrativa. Baptista (2015) destaca que a centralização “tem funcionado como um fator de coerência e previsibilidade na proteção do patrimônio cultural classificado”.

5.3 Capacidade institucional e recursos administrativos

A capacidade institucional constitui um dos principais fatores de diferenciação entre os dois casos. No Brasil, apesar do robusto arcabouço legal, a efetividade das políticas públicas é comprometida por limitações estruturais, como insuficiência orçamentária, escassez de pessoal especializado e descontinuidade administrativa. Relatórios da UNESCO reiteram preocupações quanto à sustentabilidade financeira da gestão da Serra da Capivara e à dependência de fontes externas de financiamento (UNESCO, 2018).

Em Portugal, embora também existam restrições orçamentárias, a vinculação direta do Vale do Côa à administração central permite maior estabilidade na alocação de recursos e na manutenção de equipes técnicas permanentes. A existência de um plano de gestão integrado, continuamente atualizado, contribui para a efetividade das ações de conservação preventiva e monitoramento sistemático (DGPC, 2017).

5.4 Estabilidade normativa e proteção contra retrocessos

Outro critério fundamental refere-se à estabilidade normativa. No Brasil, a proteção do patrimônio cultural arqueológico está sujeita a frequentes alterações legislativas e administrativas, especialmente em contextos de flexibilização ambiental. A literatura crítica aponta que mudanças recentes em normas de licenciamento ambiental fragilizam a tutela do patrimônio arqueológico, criando riscos de retrocesso incompatíveis com o princípio da vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais (SANTILLI, 2018).

Em Portugal, a experiência do Vale do Côa consolidou um entendimento jurídico segundo o qual o patrimônio cultural constitui um limite material à atuação estatal, inclusive em face de grandes projetos econômicos. A suspensão definitiva da barragem de Foz Côa tornou-se um marco paradigmático, reforçando a prevalência do interesse cultural. Como observa Silva (2000), “o caso do Côa demonstrou que o desenvolvimento não pode ocorrer à custa da destruição irreversível do patrimônio cultural”.

5.5 Implementação prática e efetividade das políticas públicas

Por fim, a implementação prática das políticas públicas revela que a efetividade não depende apenas da existência de normas, mas da coerência entre direito, instituições e ação administrativa. No Brasil, a Serra da Capivara apresenta resultados expressivos em pesquisa científica e reconhecimento internacional, mas enfrenta dificuldades recorrentes na manutenção de infraestrutura, fiscalização contínua e políticas educativas permanentes. No caso português, o Vale do Côa apresenta maior regularidade na implementação das ações de proteção, controle de visitas e conservação material das gravuras, refletindo a articulação mais estável entre marco constitucional, legislação infraconstitucional e governança institucional.

A análise comparativa permite concluir que ambos os países reconhecem o patrimônio cultural como direito fundamental, mas Portugal apresenta maior densidade constitucional e

estabilidade normativa. O modelo brasileiro caracteriza-se por fragmentação institucional e dependência de arranjos excepcionais, enquanto o português aposta na centralização administrativa. A efetividade das políticas públicas é mais consistente quando há continuidade institucional, clareza de competências e proteção contra retrocessos normativos.

6. DISCUSSÃO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E NORMATIVAS

A análise comparativa evidencia que a proteção efetiva do patrimônio cultural rupestre não se esgota na existência de normas constitucionais ou internacionais, mas demanda um arranjo institucional coerente com tais normas e com a efetivação do direito fundamental ao patrimônio cultural. No Brasil, essa proteção está prevista no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que reconhece como patrimônio cultural “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

Diferentemente de direitos simplesmente programáticos, o direito ao patrimônio cultural insere-se no núcleo dos direitos fundamentais, pois está associado à dignidade da pessoa humana, identidade cultural e memória coletiva. A literatura constitucional sustenta que a tutela desses bens exige concretização efetiva por meio de políticas públicas contínuas e integradas, reforçando a ideia de que esse direito exige ação positiva do Estado (Matos, 2020).

O princípio da vedação ao retrocesso, embora mais desenvolvido na literatura ambiental e social, apresenta-se como diretriz hermenêutica relevante para a proteção do patrimônio cultural. Embora não esteja positivado textualmente na Constituição, sua aplicação é reconhecida como necessária para impedir que conquistas em proteção de direitos fundamentais sejam suprimidas por políticas públicas ou decisões administrativas que enfraqueçam a sua eficácia (MPPR, 2021).

No contexto da arte rupestre, a vedação ao retrocesso significa que qualquer diminuição de mecanismos de proteção — por exemplo, por meio do enfraquecimento das normas de tombamento ou de instrumentos de fiscalização — pode configurar uma violação do núcleo essencial do direito ao patrimônio cultural. Esse princípio também aparece de maneira implícita diante da necessidade de proteger conquistas sociais e direitos consagrados pela

Constituição, associando-se à ideia de que os direitos fundamentais não podem ser objeto de diminuição arbitrária.

7. GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A governança do patrimônio cultural se dá em níveis múltiplos — internacional (UNESCO), nacional (Constituições e legislações), regional e local — exigindo cooperação entre esses níveis. No caso brasileiro, a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é central para a implementação de políticas de preservação e gestão, atuando como órgão técnico responsável por tomar, orientar e formular diretrizes de proteção ao patrimônio cultural, inclusive sítios arqueológicos como a Serra da Capivara.

O IPHAN opera dentro de uma estrutura normativa que remonta à histórica Criação do Decreto-Lei nº 25/1937, primeira lei federal de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro e posteriormente alinhada à Constituição de 1988 e à Convenção da UNESCO de 1972.

A atuação do IPHAN é um elemento crucial na efetividade das políticas públicas de proteção do patrimônio brasileiro, pois ele funciona como agente normativo, gestor e articulador de ações interinstitucionais. Entre suas funções, destacam-se: elaboração de pareceres técnicos e tombamentos de bens arqueológicos como integrantes do patrimônio cultural brasileiro; promoção de programas e parcerias que visam socialização, pesquisa e capacitação para a preservação do patrimônio. Um exemplo recente é o programa de visitas técnicas a sítios arqueológicos, iniciado em Serra da Capivara, que busca disseminar boas práticas de gestão e preservação pelo país.

Essas iniciativas demonstram que a atuação do IPHAN extrapola o mero cadastro de bens e envolve coordenação de estratégias técnicas, sociais e educativas, integrando diversos atores sociais e governamentais no processo de concretização do direito ao patrimônio cultural.

De forma sintética, os principais aportes teóricos observados são: o direito ao patrimônio cultural, ao lado de direitos sociais e ambientais, compõe um núcleo de direitos fundamentais que exige ação positiva do Estado (Matos, 2020); a vedação ao retrocesso, embora implícita, atua como princípio constitucional subjacente que impede desmonte de políticas e instrumentos que protegem direitos fundamentais; a governança multinível é essencial para a

efetividade das políticas públicas, pois integra instrumentos jurídicos e institucionais em distintos níveis de atuação, desde normas constitucionais até planos locais de manejo.

Essas conclusões demonstram que a efetividade da proteção ao patrimônio cultural rupestre está intrinsecamente ligada à articulação entre normas constitucionais, instituições especializadas como o IPHAN, mecanismos administrativos e participação social ampla, elementos que aumentam a resiliência do sistema frente ao risco de retrocessos.

A análise evidencia que, apesar de existir um marco legal robusto no Brasil para a proteção do patrimônio cultural rupestre - incluindo a Constituição Federal de 1988 e o papel do IPHAN - a efetividade das políticas públicas continua sendo comprometida por fragilidades institucionais, falta de coordenação clara entre órgãos e riscos de retrocessos administrativos e normativos.

Diante disso, propõe-se o seguinte conjunto de recomendações normativas e de políticas públicas:

7.1 Consolidação da Vedação ao Retrocesso no Âmbito Patrimonial

É imprescindível que a vedação ao retrocesso seja explicitamente incorporada nos marcos normativos de proteção do patrimônio cultural, de modo similar à proteção já afirmada em outras áreas de direitos fundamentais. Isso pode ser iniciado por meio de regulamentação infraconstitucional que explicita a proibição de supressão de mecanismos de proteção patrimonial sem avaliação prévia do impacto sobre o núcleo essencial do direito fundamental ao patrimônio cultural; mecanismos de controle democrático e judicial que considerem a vedação ao retrocesso explícita em decisões administrativas que possam afetar sítios arqueológicos de valor universal.

7.2. Fortalecimento Institucional do IPHAN

Recomenda-se maior dotação orçamentária e técnica ao IPHAN, especialmente sua unidade de Centro Nacional de Arqueologia (CNA), para garantir continuidade de programas de preservação, monitoramento e gestão do patrimônio arqueológico; implementação de programas de capacitação contínua para gestores públicos em todos os níveis federativos; promoção de práticas de gestão integradas com órgãos ambientais, universidades e

comunidades locais, reforçando o caráter interinstitucional e participativo das políticas de proteção.

7.3. Integração de Governança Multinível

A efetividade normativa e administrativa depende de uma governança que articule instâncias federais, estaduais e municipais de proteção cultural; participação ativa da sociedade civil e comunidades locais, especialmente em regiões com forte presença de sítios arqueológicos; e alinhamento entre planos de manejo ambiental e cultural, superando a fragmentação de competências que hoje dificulta ações integradas.

7.4. Monitoramento e Avaliação Sistemática

Implementar mecanismos permanentes de monitoramento dos sítios, com indicadores de proteção e conservação, que permitam a avaliação periódica da efetividade das políticas públicas, garantindo transparência e responsabilização administrativa.

8. CONCLUSÃO

A análise jurídico-institucional comparativa da proteção da arte rupestre no Parque Nacional da Serra da Capivara e no Parque Arqueológico do Vale do Côa permite afirmar que a efetividade das políticas públicas patrimoniais não decorre exclusivamente da existência de reconhecimento constitucional ou internacional do patrimônio cultural, mas, sobretudo, da capacidade do Estado em articular normas, instituições e práticas administrativas de forma estável, coerente e resistente a retrocessos.

Embora Brasil e Portugal compartilhem a inscrição de seus sítios rupestres na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO e reconheçam o patrimônio cultural como direito fundamental, os resultados empíricos evidenciam modelos distintos de concretização desse direito. No caso brasileiro, observa-se um descompasso estrutural entre a densidade normativa da Constituição de 1988 e a fragilidade institucional responsável por sua implementação. A fragmentação de competências, a instabilidade administrativa e a dependência recorrente de arranjos excepcionais — notadamente a atuação de entidades da sociedade civil — revelam limites significativos à efetividade do sistema de proteção, especialmente em um contexto de recorrentes tensões entre políticas ambientais, culturais e econômicas.

Em contraste, a experiência portuguesa do Vale do Côa demonstra que a centralização administrativa, aliada a uma constitucionalização mais densa do patrimônio cultural enquanto direito e dever fundamental, contribui para maior previsibilidade decisória, continuidade institucional e proteção contra retrocessos normativos. O precedente histórico da interrupção da barragem de Foz Côa consolidou, no ordenamento jurídico português, a compreensão do patrimônio cultural como limite material à atuação estatal, reforçando sua primazia frente a projetos de desenvolvimento potencialmente lesivos.

Do ponto de vista teórico, o estudo confirma que o direito ao patrimônio cultural integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais de natureza difusa e intergeracional, exigindo do Estado não apenas abstenção, mas ações positivas contínuas, planejadas e avaliáveis. Nesse sentido, a aplicação do princípio da vedação ao retrocesso revela-se imprescindível para assegurar a estabilidade das conquistas normativas e institucionais já alcançadas, impedindo que flexibilizações administrativas ou legislativas comprometam a proteção de bens culturais de valor universal excepcional.

A pesquisa também evidencia a centralidade da governança multinível na proteção do patrimônio rupestre. A articulação entre compromissos internacionais, marcos constitucionais, legislação infraconstitucional, órgãos técnicos especializados e participação social constitui elemento decisivo para a resiliência das políticas patrimoniais. No contexto brasileiro, o fortalecimento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional emerge como condição estrutural para a superação da fragmentação institucional e para a consolidação de uma política pública integrada de proteção arqueológica, capaz de dialogar de forma mais eficaz com os órgãos ambientais, universidades e comunidades locais.

Dessa forma, conclui-se que a proteção jurídica e institucional da arte rupestre exige mais do que reconhecimento simbólico ou normativo: demanda capacidade estatal, estabilidade institucional e compromisso político duradouro com a memória cultural da humanidade. A experiência comparada entre Brasil e Portugal demonstra que a efetividade do direito fundamental ao patrimônio cultural está diretamente vinculada à coerência entre Constituição, governança e prática administrativa, oferecendo parâmetros relevantes não apenas para os casos analisados, mas para o aprimoramento das políticas patrimoniais em contextos nacionais e internacionais marcados por desafios semelhantes.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, F. Património cultural e administração pública em Portugal. Lisboa: Almedina, 2015.

BAPTISTA, António Martinho; GOMES, Mário Varela. O Vale do Côa: um santuário de arte paleolítica ao ar livre. Lisboa: Instituto Português do Património Arquitectónico, 2003.

BAPTISTA, A. M. No tempo sem tempo: a arte dos caçadores paleolíticos do Vale do Côa. Vila Nova de Foz Côa: Parque Arqueológico do Vale do Côa, 1999.

BRASIL. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jul. 1961.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANCLINI, Néstor García. Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: Edusp, 2015.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. Constituição da República Portuguesa anotada. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

DESVALLÉES, André; MAIRESSE, François. Conceitos-chave de museologia. São Paulo: Comitê Brasileiro do ICOM; Armand Colin, 2013.

DGPC. Plano de Gestão do Parque Arqueológico do Vale do Côa. Lisboa: Direção-Geral do Património Cultural, 2017.

FLORÊNCIO, Sônia Regina Rampim et al. Educação patrimonial: histórico, conceitos e processos. Brasília: IPHAN, 2014.

FERNANDES, A. P. B. O sistema de visitas e a preservação da arte rupestre em dois sítios de ar livre do Nordeste português: O Vale do Côa e Mazouco. Revista Portuguesa de Arqueologia**, v. 6, n. 2, p. 5-47, 2003.

FLORÊNCIO, S. R. R. et al. Educação Patrimonial: histórico, conceitos e processo. 2. ed. rev. ampl. Brasília: Iphan, 2014.

FUNARI, Pedro Paulo A.; CARVALHO, Aline Vieira de. Arqueologia pública e patrimônio cultural. São Paulo: Annablume, 2012.

FUNARI, Pedro Paulo A.; PELEGRINI, Sandra C. A. Patrimônio histórico e cultural. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FUNARI, Pedro Paulo A.; CARVALHO, Aline Vieira de. Arqueologia pública e patrimônio cultural. São Paulo: Annablume, 2012.

FUNDAÇÃO CÔA PARQUE. Plano de Atividades 2025. Vila Nova de Foz Côa: FCP, 2024.

GUIDON, Niède. Parque Nacional Serra da Capivara: a origem do homem nas Américas. São Paulo: Fundação Museu do Homem Americano, 2014.

GUIDON, Niède; DELIBRIAS, Georgette. Datações por carbono-14 da Toca do Boqueirão da Pedra Furada (PI). *Revista de Arqueologia*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 39–54, 1989.

GUIDON, N. Serra da Capivara: patrimônio cultural da humanidade. São Paulo: Fundação Museu do Homem Americano- FUMDHAM, 2007.

GUIDON, N. Parque Nacional Serra da Capivara: modelo de preservação do patrimônio arqueológico ameaçado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 33, p. 74-93, 2007.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriana. Guia básico de educação patrimonial. Brasília: IPHAN, 1999.

ICMBIO. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara. Brasília: ICMBio, 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/> Acesso em: 11 ago. 2018.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). *Parque Nacional Serra da Capivara*

JORGE, Vítor Oliveira. Arte rupestre do Vale do Côa: gestão, investigação e valorização. Porto: Afrontamento, 2010

LE GOFF, J. A Civilização do Ocidente Medieval. São Paulo: Editora XYZ, 1994.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948.

OLIVEIRA, R. J. F. Saberes e práticas da formação e atuação de educadores do Parque Nacional da Serra da Capivara, Piauí, Brasil (1970-2019). 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

PESSIS, Anne-Marie. Imagens da pré-história: Parque Nacional Serra da Capivara. São Paulo: FUMDHAM, 2003.

Portal Fundação Côa Parque. *Museu e Parque Arqueológico do Vale do Côa*. Disponível em arte-coa.pt.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Lisboa, 1976.

PORTUGAL- Lei de Bases do Patrimônio Cultural de Portugal - Lei nº 107/2001

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 309, de 23 de outubro de 2009. Estabelece o regime jurídico de classificação e proteção dos bens culturais imóveis. Diário da República, Lisboa, 2009.

PRATS, Llorenç. Antropología y patrimonio. Barcelona: Ariel, 1997.

PROUS, André. Arqueologia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos fundamentais e proteção do ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTILLI, J. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2018.

Santos, J. C. C. dos. (2025). Parque Arqueológico Do Vale Do Côa: – gestão e fruição de um Sítio Patrimônio Mundial da Unesco. *PORTVGALIA: Revista De Arqueologia Do Departamento De Ciências E Técnicas Do Patrimônio Da Faculdade De Letras Da Universidade Do Porto*, 46. Obtido de <https://ojs.letras.up.pt/ojs/index.php/Port/article/view/15595>

SANTOS, B. S. A crítica da razão indolente. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, Maria de Jesus dos. Patrimônio cultural e políticas públicas em Portugal.

SANTOS, G. A. X. J. Patrimônio na Pedra: gestão e preservação dos sítios de arte rupestre da Zona Arqueológica de Taperuaba, Sobral – CE. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) – IPHAN, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, M.; LOPES, P. “Direito ao Patrimônio Cultural e Políticas Públicas” in Revista de Direito Cultural, v. 5, n. 2, p. 45–67, 2017.

SILVA, A. S. O caso do Vale do Côa e a tutela do patrimônio cultural. Lisboa: ICS, 2000.

SILVA, Maria da Graça. Educação patrimonial e cidadania cultural. Lisboa: Edições Colibri, 2014.

SANTILLI, J. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2018

SMITH, Laurajane. Uses of heritage. London: Routledge, 2006.

SILVA, A. S. O caso do Vale do Côa e a tutela do patrimônio cultural. Lisboa: ICS, 2000.

UNESCO. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Paris: UNESCO, 1972.

UNESCO. “Parque Nacional da Serra da Capivara” — inscrito na Lista do Patrimônio Mundial. Disponível em: <https://whc.unesco.org/> (acesso em feb. 2026).

UNESCO. “Parque Arqueológico do Vale do Côa” — inscrito na Lista do Patrimônio Mundial. Disponível em: <https://whc.unesco.org/> (acesso em feb. 2026).

UNESCO - Sítios Pré-Históricos de Arte Rupestre do Vale do Côa e de Siega Verde.

UNESCO. World Heritage List – Prehistoric Rock Art Sites in the Côa Valley. Paris: UNESCO, 1998.

UNESCO. World Heritage Committee – Conservation Reports: Serra da Capivara. Paris: UNESCO, 2018.

UNESCO. Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage. Paris: UNESCO, 1972.

UNESCO. World Heritage and sustainable development. Paris: UNESCO, 2015

UNESCO World Heritage Centre. *Serra da Capivara National Park*. Disponível em: whc.unesco.org. Acesso em: 2026.

VARINE, Hugues de. *As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local*. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

ZILHÃO, João. *Arte rupestre e pré-história do Vale do Côa*. Lisboa: Instituto Português de Arqueologia, 2001

ZILHÃO, J. Parque Arqueológico do Vale do Côa: passado, presente e perspectivas de futuro na gestão de um bem arqueológico do património mundial. *Arqueologia e História*, v. 56/57, p. 15–30, 2005.

