



GT 07 | Direito à Cidade, Cultura e Memória: Reparação e Reconhecimento na Política Urbana
Contemporânea – a Cidade como um Bem Comum

HIPOSSUFICIÊNCIA E JUSTIÇA TERRITORIAL: A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO ARENA DE DISPUTA PELO DIREITO À CIDADE

Renato Nunes Balbim¹
Natália de Sá Ribeiro de Barros Barreto²
Renata da Rocha Gonçalves³
Leonardo de Souza Polli⁴

1 INTRODUÇÃO

A presente proposta integra pesquisa em curso desenvolvida no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), cujo objetivo é subsidiar a regulamentação do artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937⁵. Tal dispositivo trata das obrigações do IPHAN frente à hipossuficiência de proprietários de bens tombados que demandam obras de conservação e reparo, configurando um campo crescente de judicialização das políticas de preservação cultural.

A pesquisa parte do entendimento de que a hipossuficiência deve ser compreendida como uma condição relacional e multidimensional, que envolve não apenas a renda do proprietário, mas também as características do bem tombado, o contexto urbano e territorial, e as capacidades institucionais do próprio Estado. Nesse sentido, propõe-se uma abordagem ampliada do conceito,

¹ Doutor em Geografia Humana (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa/IPEA. Email: renato.balbim@ipea.gov.br

² Mestranda de Sociologia (USP). Bolsista PNPDIPEA. Email: natalia.barreto@ipea.gov.br

³ Mestre em Administração Pública e Governo (FGV). Pesquisadora Visitante/IPEA. Email: rerochagon@uol.com.br

⁴ Doutorando em Arquitetura e Urbanismo (UFBA). Bolsista PNPDIPEA. Email: leonardo.polli@ipea.gov.br

⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.



em diálogo com os campos do Direito Urbanístico, da justiça espacial e da produção social da cidade.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

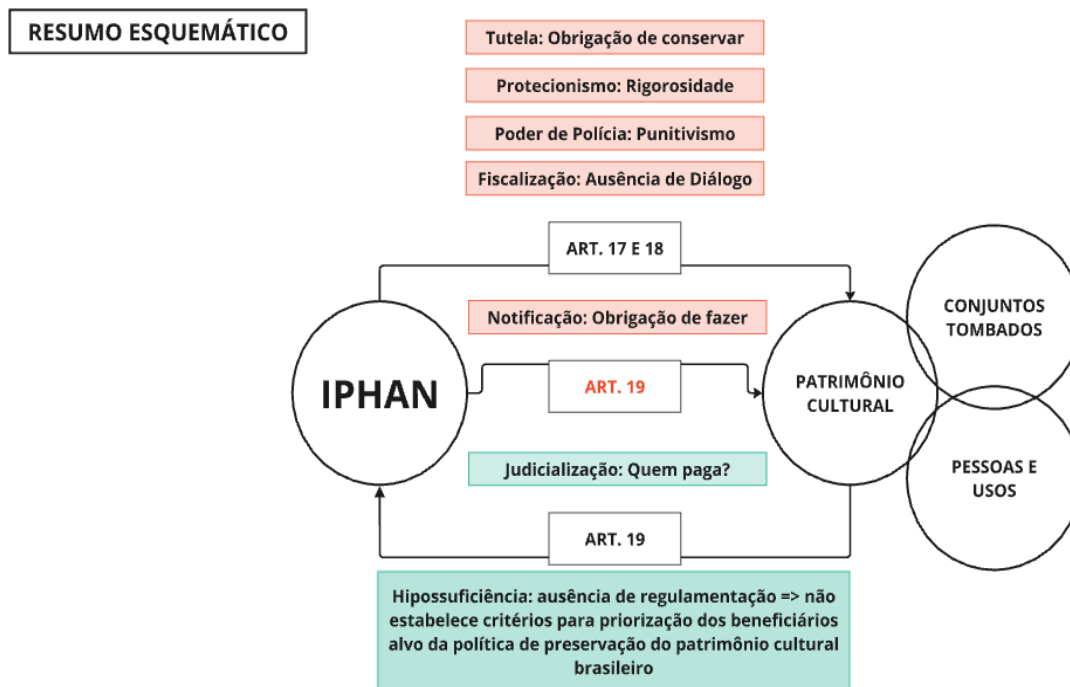
O problema que orienta esta investigação diz respeito aos efeitos da judicialização da política de conservação do patrimônio, especialmente no que se refere à aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, sobre diferentes territórios urbanos e populações vulnerabilizadas. A hipótese central é a de que a ausência de critérios normativos objetivos e territorialmente sensíveis contribui para desigualdades no acesso à política de preservação, reforçando dinâmicas de invisibilidade, morosidade institucional e desproteção de memórias periféricas e racializadas.

A compreensão da hipossuficiência no campo da preservação cultural passa necessariamente pela análise dos dispositivos legais que regem a atuação do IPHAN e os deveres atribuídos aos proprietários de bens tombados. Os artigos 17 e 18 do Decreto-Lei nº 25/1937 impõem um regime de tutela estrito sobre o patrimônio, impedindo qualquer alteração física sem autorização prévia, e conferem ao IPHAN o poder de polícia para fiscalizar, notificar e punir, frequentemente com base em uma lógica punitivista e sem mecanismos eficazes de escuta social. Tal estrutura legal, ao estabelecer a obrigação de conservar sem considerar as condições materiais dos responsáveis, acaba por transformar a política de preservação em instrumento de judicialização, gerando assimetrias entre a rigidez normativa e a ausência de diálogo institucional com os sujeitos afetados.

Nesse contexto, o artigo 19 se destaca por reconhecer a possibilidade de hipossuficiência do proprietário, ao prever a responsabilidade subsidiária do Estado na execução de obras de conservação quando houver ausência de recursos. No entanto, a ausência de regulamentação do dispositivo gera uma lacuna normativa que, por não estabelecer critérios objetivos para a identificação e priorização de beneficiários, contribui para a inefetividade da política pública. A consequência é a judicialização crescente da conservação patrimonial como arena de disputa pelo direito à cidade, especialmente em territórios marcados por desigualdades raciais, sociais e institucionais, onde a permanência das populações e a memória coletiva são frequentemente colocadas em risco. Esse vácuo legal reforça a necessidade de um novo pacto institucional que reconheça a hipossuficiência como fenômeno territorializado, relacional e multidimensional. O resumo esquemático a seguir (Figura 1), demonstra essas correlações.



Figura 1: Resumo Esquemático das atribuições do IPHAN e da sustentação da Hipossuficiência.



Fonte: Elaboração dos Autores (2025)

A metodologia empregada articula revisão de literatura sobre judicialização de políticas públicas, vulnerabilidade e hipossuficiência⁶, análise de documentos institucionais, pareceres jurídicos e bases de dados sobre processos administrativos e judiciais relacionados à aplicação do art. 19. Também foram realizadas entrevistas com procuradores do IPHAN, que permitiram identificar entraves normativos, assimetrias regionais e limitações operacionais da autarquia.

Três dimensões analíticas orientam o estudo: (i) a do sujeito demandante (proprietário, morador ou ocupante), considerando aspectos socioeconômicos e marcadores de vulnerabilidade social; (ii) a da 'coisa' - o bem cultural em si - com suas especificidades materiais e técnicas; e (iii) a do contexto institucional, que envolve desde a estruturação das superintendências estaduais até os arranjos locais de articulação entre IPHAN, Ministério Público e Judiciário. Esta última dimensão

⁶ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Efeitos da judicialização de políticas públicas em saúde e educação. In: MADEIRA, L. M.; MARONA, M. C.; RIO, A. (orgs.). **Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. p. 139-162. VENTURA, Miriam. **Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, e00156320, 2020.



se revela fundamental para compreender a produção da hipossuficiência como um fenômeno não apenas individual, mas também institucional e territorial.

Esse cenário revela a necessidade de mecanismos normativos mais sensíveis às desigualdades territoriais e à diversidade de formas de apropriação simbólica dos bens culturais. A judicialização, tal como hoje se apresenta, muitas vezes desloca a centralidade da política de preservação do campo público para o campo jurídico, operando com lógicas que nem sempre consideram os processos sociais e culturais envolvidos na permanência dos moradores nos territórios. O litígio, ao se tornar instrumento recorrente de mediação entre Estado, proprietários e comunidade, tende a aprofundar assimetrias e gerar respostas desiguais frente a contextos semelhantes.

No entanto, o reconhecimento da hipossuficiência como critério de acesso a direitos pode fortalecer a afirmação do direito à cidade e da memória coletiva. Ao deslocar o foco da responsabilidade individual do proprietário para um olhar ampliado sobre a relação entre sujeito, bem e território, abre-se a possibilidade de construir políticas públicas baseadas em pactos interinstitucionais, corresponsabilidade e justiça distributiva.

A pesquisa também dialoga com o campo da habitação de interesse social, especialmente a partir da incorporação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), regulamentada pela Lei nº 11.888/2008⁷, nas estratégias do programa Canteiro Modelo de Conservação, desenvolvido pelo IPHAN. Tal articulação permite pensar a conservação do patrimônio como parte de uma política integrada de direito à cidade, reconhecendo a centralidade dos moradores de baixa renda na sustentabilidade dos bens tombados e na construção da memória urbana.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propor uma concepção ampliada da hipossuficiência, este estudo busca contribuir para o fortalecimento de uma agenda de justiça territorial que reconheça a memória e a cultura como dimensões essenciais do direito à cidade. A judicialização, quando orientada por parâmetros de equidade e territorialidade, pode se transformar de resposta excepcional a omissões estatais em

⁷ BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.



instrumento de reconhecimento de direitos históricos, inclusive em territórios periféricos, quilombolas, urbanos populares e racializados.

A regulamentação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, portanto, representa uma oportunidade concreta para avançar em direção a uma política de preservação ancorada na reparação histórica, na democratização da memória e na construção de cidades como bens comuns.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa aqui apresentada foi realizada no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 44/2023, firmado entre o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com apoio da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR/IPEA). Agradecemos especialmente às equipes técnicas do IPHAN, aos procuradores entrevistados e aos colegas da DIRUR pela interlocução crítica ao longo do desenvolvimento do estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Efeitos da judicialização de políticas públicas em saúde e educação. In: MADEIRA, L. M.; MARONA, M. C.; RIO, A. (orgs.). Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos? Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. p. 139-162.

VENTURA, Miriam. Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, e00156320, 2020.