

Volume 2
COLEÇÃO CONVIVER

A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

CONVIVER
Canteiros-Modelo de Conservação

Presidente da República
Luís Inácio Lula da Silva

Ministra da Cultura
Margareth Menezes

Presidente do Iphan
Leandro Grass

Diretoria do Iphan
Adriana Fátima Bortoli Araújo
Andrey Rosenthal Schlee
Cejane Pacini Leal Muniz
Daniel Borges Sombra
Deyvesson Israel Alves Gusmão

Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização
Andrey Rosenthal Schlee

Coordenação Geral de Conservação
Paulo Farsette

Departamento de Articulação, Fomento e Educação
Cejane Pacini Leal Muniz

Divisão de Editoração e Publicações do Patrimônio
Luciana Jobim Navarro

Serviço de Direção Artística e Produção Editorial
Rnld Nogueira

Coordenação Geral de Comunicação Institucional
Alexandre Bandeira

Instituto do Patrimônio
Histórico e Artístico Nacional

A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

CONVIVER
Canteiros-Modelo de Conservação

Volume 2
Coleção Conviver

Brasília
Iphan
2025

CRÉDITOS

Organização e revisão
Paulo Farsette

Autores
Cleandro Henrique Krause (Pesquisador do IPEA)
Natália Barreto (Bolsista PNPD/DIRUR/IPEA)
Renata da Rocha Gonçalves (Pesquisadora Visitante/IPEA)
Renato Nunes Balbim (Pesquisador do IPEA)

Fotografias
Mariana Alves

Ilustrações
Paulo Farsette

Projeto gráfico e diagramação
Vitor Corrêa

Apoio Técnico
Serviço de Produção Editorial (Seped/Divep/Dafe)

Equipe da Coordenação Geral de Conservação CGCO/DEPAM
Alithea Cristine Fernandes Corrêa
André Borges Costa
Bibiana Soyaux de Almeida Rosa
Cibele Brogio Soler de Andrade
Flavia Thais Santana Silva
Luiz Humberto Pereira Dias
Renata Ceridono Fortes
Virgynia Corradi Lopes da Silva

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
www.iphan.gov.br
publicacoes@iphan.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Aloísio Magalhães, Iphan

B273n
Barreto, Natália.
A noção de hipossuficiência e a gestão do patrimônio cultural / Natália Barreto, Renata da Rocha Gonçalves e Renato Balbim. – Dados eletrônicos (1 arquivo PDF). – Brasília : Iphan, 2025.
59 p. – (Conviver ; v. 2)

Modo de acesso: https://www.gov.br/iphan/pt-br
ISBN: 978-85-7334-491-2 – série
ISBN: 978-85-7334-493-6 – v. 2

1. Patrimônio cultural. 2. Políticas públicas. 3. Hipossuficiência. I. Gonçalves, Renata da Rocha. II. Balbim, Renato. III. Título. IV. Série.

CDD 363.69

Elaborado por Odilé Viana de Souza – CRB-1/2120

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 8

1. A EMERGÊNCIA DO TEMA DA JUDICIALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS 11

1.1. A JUDICIALIZAÇÃO NO CAMPO DO PATRIMÔNIO CULTURAL 13

2. BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO IPHAN ACERCA DA HIPOSSUFICIÊNCIA 17

3. COMO A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA SE ESTABELECE EM DIFERENTES POLÍTICAS PÚBLICAS 25

4. A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA NO IPHAN E A DIMENSÃO DA JUDICIALIZAÇÃO 35

5. ASPECTOS TÉCNICOS NO CAMPO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. NO QUE IMPLICA A HIPOSSUFICIÊNCIA? 43

6. A HIPOSSUFICIÊNCIA COMO CONTEXTO RELACIONAL E MULTIDIMENSIONAL 47

6.1. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO À COISA 48

6.2. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO CONJUNTO URBANO 50

6.3. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO CONTEXTO INSTITUCIONAL 51

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESDOBRAMENTOS DE PESQUISA 55

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 57


DITONGO

RESUMO

O presente texto faz parte de pesquisa realizada por equipe multidisciplinar do IPEA a partir de um Termo de Execução Descentralizada firmado com o Iphan com vistas a subsidiar a regulamentação do artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, que envolve as obrigações do Iphan e a hipossuficiência de proprietários de bens tombados que requerem do poder público a execução de obras de conservação e reparação. Apresenta-se uma contextualização do processo de judicialização de políticas públicas nas últimas três décadas e da emergência da judicialização no âmbito da gestão do patrimônio cultural tombado, seguido de histórico da atuação do Iphan acerca do tema. Como forma de abordar a noção de hipossuficiência faz-se uma síntese do seu emprego em diferentes áreas do Direito e de políticas públicas. Das conclusões relacionadas a cada uma dessas áreas são debatidos os principais desafios técnicos e conceituais relacionados ao entendimento e uso prático da noção de hipossuficiência no Iphan, apontando aprendizados de pesquisa a partir de uma análise ainda inicial da gestão dos processos judiciais e administrativos que envolvem o tema no Iphan. Algumas formulações conceituais são propostas, relacionadas tanto a diferentes áreas do Direito, quanto das políticas públicas, e chega-se ao final apontando que o uso da noção de hipossuficiência no contexto do Iphan deve considerá-la como condição ou situação definida em um contexto relacional e multidimensional, que envolve tantos os proprietários/ocupantes, quando o bem tombado e suas condições, o contexto urbano e as condições socioespaciais, que podem ser de diversas ordens, tanto políticas, simbólicas, ambientais, regionais e outras.

Palavras-chave

hipossuficiência, vulnerabilidade, judicialização, tombamento, habitação de interesse social

APRESENTAÇÃO

A noção de hipossuficiência constitui princípio orientador fundamental em diversas áreas do Direito e das políticas sociais que asseguram direitos, frequentemente utilizado para justificar medidas de proteção e apoio a indivíduos ou grupos mais vulneráveis. Trata-se de noção central para a formulação de políticas públicas e para a interpretação de normas jurídicas que visam promover a justiça social, acesso e equidade. De maneira geral, a noção de hipossuficiência é associada à condição econômica, com a definição de limite de renda, ou definida na relação entre partes em que uma ocupa claramente posição de vulnerabilidade face a outra.

Essa temática se estende ao campo do patrimônio cultural, especificamente a partir da aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, que envolve as obrigações do Iphan e a hipossuficiência de proprietários de bens tombados que requerem do poder público a execução de obras de conservação e reparação; e da qual decorre um conjunto de processos levados à esfera judicial.

É nesse contexto da judicialização relacionada à aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937, envolvendo as obrigações do Iphan e a hipossuficiência de proprietários de bens tombados, que se insere o estudo aqui apresentado para debate, notadamente considerando-se a necessidade de aprimoramento do entendimento da hipossuficiência em diferentes contextos socioespaciais e condições específicas do proprietário e do bem tombado.

O presente estudo se insere, ainda, no âmbito de pesquisa mais ampla, desenvolvida em parceria entre IPEA e Iphan, que busca apontar elementos de aprimoramento institucional para gerir o patrimônio histórico e adequar a política de conservação do patrimônio cultural à realidade socioespacial brasileira.[1]

A seguir, na **seção 1**, apresenta-se uma breve contextualização do processo de judicialização de políticas públicas nas últimas três décadas e da emergência da judicialização no âmbito da gestão do patrimônio cultural tombado pelo Iphan, relacionada à aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937; seguida, na **seção 2**, de um breve histórico da atuação administrativa do Iphan acerca do tema da hipossuficiência. Na sequência, na **seção 3**, traz-se uma síntese sobre como a noção de hipossuficiência se estabelece em diferentes áreas do Direito e de políticas públicas; bem como, na **seção 4**, são apresentadas análises de como a noção de hipossuficiência se estabelece no âmbito do Iphan, incluindo como se dá, mais especificamente, a dimensão da judicialização. Na **seção 5** são debatidos os principais desafios técnicos e conceituais relacionados ao debate sobre a hipossuficiência no Iphan e; na **seção 6**, busca-se sistematizar as principais hipóteses que vêm sendo trabalhadas no âmbito do estudo, relacionadas ao entendimento da hipossuficiência como condição ou situação definida em um contexto relacional e multidimensional. Por fim, são apresentadas considerações e os próximos desdobramentos de pesquisa; seguido pelas referências bibliográficas.

[1] Os autores agradecem a contribuição dos pesquisadores Cleandro Krause, Leonardo de Souza Polli, Vanessa Bello Figueiredo, Amanda Borges Castelo Branco de Magalhães, Cristine Diniz Santiago e Guilherme Rocha Formicki nos debates desenvolvidos no âmbito da execução do Termo de Execução Descentralizada nº 44/2023- Iphan/ MinC, firmado entre Iphan/MinC e IPEA. Esse texto foi originalmente enviado para publicação como Texto de Discussão do IPEA com o titulo "Hipossuficiência e Patrimônio Cultural: Uma Agenda de Pesquisa Atravessada pela Judicialização".



1. A EMERGÊNCIA DO TEMA DA JUDICIALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura tem apontado que a constitucionalização de direitos e de políticas públicas, a ampliação do acesso à justiça e o protagonismo de instituições do sistema de justiça são elementos relevantes do processo de judicialização de políticas públicas. De modo geral, o processo de judicialização de políticas públicas confronta uma avançada construção constitucional em nosso país que, a partir de 1988, assegura direitos por meio de intervenções do Estado, que deveria elaborar políticas para o bem-estar da população, porém, em um contexto com institucionalidades ainda precárias (VENTURA, 2020).[2]

Ao garantir um conjunto de direitos universais, a Constituição Federal de 1988 alterou substancialmente as relações entre Estado, sociedade civil e mercado, no que diz respeito à responsabilidade pela provisão dos serviços públicos para o bem-estar social; sem, contudo, prever o equacionamento da questão dos custos públicos desses direitos sociais que estão necessariamente embutidos na sua implementação, com efeitos diretos e indiretos para a produção de políticas públicas e para as instituições envolvidas nos processos de judicialização (OLIVEIRA, 2022).

[2] Juntamente com a aplicação de direitos universais, a Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de patrimônio cultural, listando, além da referência à preservação de bens materiais e imateriais, grupos de bens que são protegidos - as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico - e passou a exigir a colaboração da comunidade, na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, caput e § 1º).

A judicialização das políticas públicas pode então ser entendida, conforme define Oliveira (2022), como a crescente utilização do sistema de justiça para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais.

De acordo com Oliveira (2019 e 2022), sobretudo a partir da década de 1990, verifica-se que a judicialização das políticas públicas vem se consolidando e tende a se expandir, não apenas nas áreas de políticas sociais já amplamente judicializadas (como saúde e educação, nas quais a judicialização tem sido utilizada pela sociedade como estratégia de acesso aos serviços sociais), como também em outras, como saneamento, assistência social e política habitacional urbana.[3]

No caso da saúde, a partir de meados dos anos 1990 o Judiciário passa a ser acionado por grupos organizados que lutavam pela garantia de tratamentos e medicamentos para a AIDS e, posteriormente, essa alternativa foi difundida para o acesso coletivo e individual aos direitos constitucionalizados; contribuindo para a ampliação da percepção dos mais diversos setores sociais sobre a possibilidade de obtenção dos direitos por meio da judicialização (OLIVEIRA, 2022).

A partir do aumento dessas demandas judiciais, ao longo na primeira década dos anos 2000, Oliveira (2022) aponta que vêm sendo produzidos diversos diagnósticos sobre acesso à justiça e garantia dos direitos, sobre a questão do gasto público e do planejamento governamental para a gestão da judicialização e sobre a interação das instituições do sistema de justiça com o Executivo; e identifica uma importante agenda de pesquisa sobre os efeitos diretos e indiretos da judicialização para as políticas públicas (OLIVEIRA, 2019).

---

[3] Embora, no caso da política habitacional urbana, a judicialização do direito à moradia não tenha sido tão eficiente como no caso da judicialização do acesso a medicamentos, por exemplo. Conforme analisam as autoras, o fato de haver judicialização da política habitacional não assegura, por si só, o direito à habitação para a população desalojada de loteamentos irregulares e tampouco a promoção da preservação ou recuperação ambiental urbana; e no caso de judicialização de conflitos fundiários urbanos e direito à moradia, aponta-se que a judicialização provocou interação entre atores, mas que o Executivo tem protelado o atendimento de demanda por moradias, não gerando respostas rápidas aos que se encontram em situação de vulnerabilidade habitacional. (Ver capítulos em Oliveira, V. E. (Org.), 2019).

1.1. A JUDICIALIZAÇÃO NO CAMPO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Desde 2023, o IPEA vem desenvolvendo, em conjunto com o Iphan, o projeto "Modelagem programática das ações do Iphan em assistência técnica para conservação do patrimônio cultural brasileiro e promoção do uso habitacional", cujos objetivos incluem a produção de subsídios para a regulamentação do artigo 19 do Decreto Lei nº 25/1937.

Nesse contexto, identificou-se como um relevante desdobramento dos temas de pesquisa a necessidade de realização de estudo específico e aprofundado sobre os processos administrativos e jurídicos relacionados à temática da hipossuficiência (aplicação do artigo 19 do Decreto Lei nº 25/1937) e a preservação do patrimônio cultural.

O tema da judicialização em torno da hipossuficiência ganhou destaque durante a etapa de realização da modelagem lógica de atuação do programa **Canteiros-Modelo de Conservação (CMC)**. O modelo lógico é um método que visa formular ou resgatar a teoria que fundamenta uma política pública ou programa, tendo como principais ferramentas metodológicas para sua elaboração[4]: a análise de documentação oficial, a realização de entrevistas semiestruturadas com os principais gestores da instituição, desde aqueles que executam o programa, passando por aqueles que o formulam, até o principal responsável pelo mesmo, no caso do Iphan, seu presidente.

[4] Há cerca de duas décadas o IPEA vem se somando aos esforços de organização de políticas públicas do país, contribuindo para a formulação, revisão e avaliação de ações, programas e políticas com base no método do Modelo Lógico, cujo objetivo consiste, em linhas gerais, em explicitar o objetivo de intervenções já realizadas ou em andamento a partir de seus resultados, baseado na lógica da engenharia reversa. Na parceria com o Iphan foi utilizado o método da "modelagem lógica de engenharia reversa" (BALBIM et al, 2023), adequada a políticas e programas em execução, mas que não chegaram a se estruturar conceitualmente, ainda que o sejam de maneira prática.

A partir dessas entrevistas e análises documentais, são definidas as partes que compõem, justificam e organizam uma política: o problema[5], suas causas e consequências, o público-alvo, beneficiários, ações, produtos, resultados intermediários e final, além dos mecanismos para avaliação de produtos, resultados e impactos (Cassiolato; Gueresi, 2010).

A partir de todo o conhecimento institucional e programático adquirido com o processo de modelagem lógica do CMC, verificou-se a importância crescente do tema da judicialização das políticas públicas na gestão do Iphan, com desdobramentos em sua capacidade de gerência das ações decorrentes das decisões judiciais, de seu orçamento e das políticas de conservação do patrimônio cultural. Destaca-se que a noção da hipossuficiência e sua associação com processos jurídicos e administrativos apareceu tanto como causa do problema a ser enfrentado pelo programa CMC, como consequência do não enfrentamento do problema em si.[6]

---

[5] Na modelagem lógica, o problema consiste em uma situação indesejável que, ao ser identificada, deverá ser enfrentada por ações específicas relacionadas às causas do problemas, sobretudo suas causas criticas – a partir de ações organizadas, monitoráveis e avaliáveis, que incidam sobre as causas, busca-se a superação do problema, atingindo-se, assim, os resultados esperados.

[6] Foram identificadas causas do problema, relacionadas às capacidades orçamentárias da instituição, decorrentes da judicialização do art. 19 do DL nº 25/1937, que impõe a execução de ações transitadas em julgado, limitando a capacidade discricionária de destinação dos recursos orçamentários. Já dentre as consequências do não enfrentamento do problema, foram identificadas consequências relacionadas à judicialização e seus impactos financeiros na instituição, tal como: maior judicialização da demanda por atendimento da hipossuficiência; sequestro do orçamento pela execução de ações transitadas em julgado; maior impacto no orçamento e na capacidade discricionária do Iphan; e comprometimento da própria sustentabilidade institucional.

A falta de definição e padronização de entendimentos e práticas relacionados à judicialização do tema da hipossuficiência também aparece como um problema de gestão da política pública, que afeta a capacidade discricionária do gestor e, sem dúvida, tem implicações sobre o orçamento no campo do patrimônio cultural.[7]

Assim, da necessidade de aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937 e da insuficiência de capacidades administrativas e financeiras do Iphan frente à demanda existente de preservação de bens tombados no país, decorre um conjunto de problemas que vem há tempos sendo identificado pelos gestores da instituição como uma questão a ser aprofundada, visando à regulamentação da aplicação do conteúdo disposto no art. 19, de modo a precisar e orientar a atuação do Iphan nos casos em que,

> ***"o proprietário de coisa tombada [...] não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer".***

[7] Na modelagem lógica o tema da judicialização também aparece relacionado a um dos resultados intermediários que se espera alcançar por meio das ações e produtos do CMC, compondo a dimensão de governança e gestão institucional, que visa a redução do passivo no campo da conservação e a qualificação de uma resposta institucional à judicialização de demandas relacionadas à hipossuficiência.



2. BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO IPHAN ACERCA DA HIPOSSUFICIÊNCIA

As pesquisas realizadas até o momento indicam que o tema da hipossuficiência foi formalmente tratado no contexto administrativo do Iphan primeiramente em 2012, com a elaboração da **Nota Técnica Iphan** nº 01/2012 que traz, em síntese, uma contextualização acerca dos problemas de aplicabilidade do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, pontuando que este foi objeto de tentativas de regulamentação, ao passo que foi sendo utilizado de forma pouco esclarecida, conduzindo a procedimentos ora ambíguos, ora paradoxais.

A referida NT aponta uma aparente postura contraditória do Iphan em face da possibilidade de proprietários dos bens tombados não procederem à sua conservação e reparação; entendendo-se que não deve ser desconsiderada a intenção subjacente do artigo legal, sob pena de se induzir a uma contradição de princípio, no caso em que o proprietário que não dispuser de recursos financeiros não venha a comunicar o Iphan sobre a necessidade de realização de obras de conservação e manutenção, podendo ser objeto de autuação e multa.

Nesse sentido, a NT identifica que existiriam duas intenções agregadas na redação do art. 19: (i) deixar clara a responsabilidade dos proprietários na preservação dos bens tombados, penalizando de forma inequívoca aqueles que, em tempo hábil , não assumem os procedimentos adequados; e (ii) garantir que, em face de duas situações bem delimitadas – os casos "emergenciais" e a insuficiência financeira comprovada dos proprietários – o Iphan deverá intervir por sua iniciativa ou solicitação, com utilização de recursos próprios.

A partir da análise da NT Iphan nº 01/2012, foi possível identificar ao menos dois desafios para o debate acerca da aplicação do art. 19. O primeiro deles é relativo à necessidade de se tornar claro, perante os proprietários dos bens tombados, os contornos da aplicação das disposições previstas no conceito da hipossuficiência , bem como as obrigações implicadas para aqueles que detêm um bem tombado, de modo a evitar que o art. 19 passe a ser utilizado como um meio de "financiamento de imóveis privados", de valorização imobiliária, ou como mecanismo de justificação extemporânea para a ausência de comprometimento efetivo na preservação do bem.

O segundo desafio, que permanece em debate e é objeto específico da cooperação entre IPEA e Iphan, diz respeito à ausência de critérios e regras claras quanto à determinação da hipossuficiência econômica e o apontamento de que, diante da difícil formulação da noção de "meios suficientes", acaba prevalecendo uma expectativa de bom senso do gestor na definição caso a caso, fato que ocorre, até o momento, sem quaisquer parâmetros efetivamente normatizados. Sobre esse aspecto, entendemos que, a exemplo do conceito de pobreza, definida a partir de sua multidimensionalidade, também a hipossuficiência demanda um debate sobre outras dimensões para além exclusivamente da renda – este aspecto da multidimensionalidade da hipossuficiência será abordado mais adiante.

Por fim, a referida NT traz como conclusões i) a recomendação de que o conjunto de atos e procedimentos previsto no art. 19 seja utilizado em cenários de manifesta exceção, adequado ao entendimento do que constitui obra de "conservação", "emergencial", depois de esgotadas a "reparação" e todas as iniciativas de pactuação junto dos proprietários, usuários ou responsáveis pelos bens; e, ii) o entendimento, no âmbito do art. 19, sobre quais são as intervenções passíveis de serem custeadas pelo Iphan e quais ações ou serviços não são considerados objeto de coparticipação do Iphan.[8]

[8] De acordo com a NT Iphan nº 01/2012: "17 - (...) consideram-se como intervenções passíveis de serem custeados pelo Iphan, no âmbito do Art.19 (...): a) As intervenções de caráter emergencial que tenham como ação evitar a iminente perda do bem tombado, ou de suas partes, e os riscos à segurança pública; b) Serviços estritamente necessários a garantir a salvaguarda e preservação do bem, nomeadamente em nível dos elementos estruturais, paredes e painéis, coberturas, pisos internos e externos, esquadrias (...); c) Serviços de revestimento e pintura considerando como prioritária a intervenção em elementos exteriores (...); d) Serviços de instalações complementares de hidráulica, eletricidade, detecção/combate a incêndio (...); [e] 18- Não se considera objeto de coparticipação do Iphan, nas intervenções ao abrigo do Artigo 19 (...): a) A execução de propostas que impliquem em mudanças de uso dos imóveis e em ampliações, passíveis de gerar expectativas de geração de renda por parte de seus proprietários, ou que constituam evidente perspectiva de valorização imobiliária; b) A reconstrução do imóvel (...); c) A instalação de aparelhagem e equipamentos (...), bem como a execução de revestimentos de paredes e pisos, ou a pintura final dos interiores".

Para além do expresso no Decreto-Lei nº 25/1937, identifica-se que as normativas vigentes no Iphan não tratam explicitamente do tema das hipossuficiências. Apenas a mais recente Portaria Iphan nº 135/2023, que regulamenta o tombamento dos quilombos, estabelece, de forma inovadora, um dispositivo expresso relacionado à hipossuficiência financeira do proponente. Institui o procedimento de dispensa de estudo técnico para delimitação física dos quilombos objeto de tombamento caso seja comprovada a ausência de condições técnicas ou financeiras do proponente (§ 5º do art.10) e determina ainda que, caso este seja impreterível para a conclusão do processo, devem ser arroladas alternativas de apoio de instituições públicas ou privadas para a obtenção dos referidos estudos.

No âmbito do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização (DEPAM) do Iphan, recentemente vêm sendo pensadas estratégias de atuação institucional para o enfrentamento dos entraves decorrentes da relação entre o tamanho da demanda por obras de conservação e reparação de bens às custas do Iphan, o volumoso montante de recursos exigidos, frente ao exíguo orçamento da instituição, o processo de degradação dos imóveis e o iminente risco ao patrimônio cultural do país.

De acordo com as análises e documentos internos produzidos pelo Iphan, o Canteiro Modelo de Conservação se insere nesse contexto buscando superar uma lógica pontual de atendimento (art. 19), por meio de uma abordagem estratégica para organizar as diversas demandas locais, otimizar esforços e potencializar o uso dos recursos financeiros disponíveis.

Em 2017, a Coordenação Geral de Conservação do DEPAM contratou uma consultoria para identificar o perfil socioeconômico dos moradores dos centros históricos tombados pelo Iphan, constituindo assim o primeiro esforço de pesquisa para formular evidências acerca da dimensão econômica da hipossuficiência de moradores de áreas tombadas[9]. A pesquisa revelou que, em média, 70% dos domicílios situados nessas áreas tombadas possuíam, na soma de todos os rendimentos mensais dos moradores, renda de até três salários mínimos; apontando que, deste contexto,

> ***"decorre diretamente a demanda constante e crescente por serviços emergenciais de conservação dos bens tombados em tela, configurados pela hipossuficiência econômica dos seus proprietários".***

[9] Desenvolvido pelo consultor Rogério Proença, o estudo consistiu no levantamento e análise espacial de dados censitários do IBGE de 2010 (dados estatísticos e geodésicos), de 40 cidades brasileiras com conjuntos urbanos tombados pelo Iphan, considerando a sobreposição e coincidência das poligonais de tombamento e de setores censitários, e análises de variáveis relacionadas a características e renda dos domicílios.

A referida pesquisa foi analisada minuciosamente no âmbito da parceria entre IPEA e Iphan e, de maneira geral, concluiu-se que, apesar de relevante para a constituição do debate institucional, seus resultados, decorrentes de um enfoque centrado predominantemente na dimensão da renda e na homogeneização de outras variáveis relacionadas aos contextos locais, indicavam a necessidade do aprofundamento do debate, em diálogo com a noção de multidimensionalidade da pobreza e com os princípios e práticas de políticas públicas desenvolvidos no âmbito das melhorias habitacionais e da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS, Lei nº 11.888/2008). A ATHIS[10] vem sendo incorporada como elemento central nas estratégias do programa CMC e, nesse sentido, indica e define o início de uma abordagem institucional crítica da noção de hipossuficiência e das estratégias das políticas de conservação do patrimônio cultural que, historicamente, são desassociadas dos moradores de baixa renda dos conjuntos urbanos tombados.

A análise da pesquisa sobre o perfil socioeconômico permitiu, ainda, a identificação de outro ponto que se entende hoje como fundamental para a definição da noção de hipossuficiência relativa ao patrimônio cultural. Trata-se do fato de que a abordagem da hipossuficiência também se alterava a depender do lugar, especialmente se tratando dos conjuntos urbanos tombados. Ou seja, as diferentes localidades e realidades, comunidades, patrimônios, técnicas construtivas e, sobretudo a realidade dos moradores e das suas cidades, regiões e estados, ficou claro que a hipossuficiência deveria ser tratada de forma relativa, não apenas enquanto condições financeiras do proprietário, mas também em relação às condições do bem e do lugar.

[10] A ATHIS, conforme definida na Lei nº 11.888/2008, é um direito assegurado a todas as famílias com renda de até 3 salários mínimos que teriam garantida a assessoria de engenheiros, arquitetos, advogados e outras formações acadêmicas que contribuíssem para a adequação de suas moradias, regularização fundiária e/ou realização de projetos. A ideia subjacente no escopo da lei é trabalhar sobretudo com o estoque imobiliário já auto promovido, qualificando-o e superando suas inadequações, bem como assegurando o conhecimento técnico para que a autogestão e a autopromoção, assistida ou não pelo estado, se deem com conhecimentos técnicos necessários para efetivar o direito à moradia digna.

Em termos de implicações práticas, para além de outras demandas por serviços e políticas públicas, o perfil socioeconômico predominante de baixa renda identificado na referida pesquisa representa para o campo do patrimônio cultural (mas não exclusivamente) a falta de condições financeiras de inquilinos e proprietários de bens tombados para empreender sua manutenção (dever legal do proprietário), o que enquadra o Iphan na obrigação legal de fazer obras de conservação e reparação, conforme previsto no art. 19 do DL nº 25/1937. Destaca-se, entretanto, que esse perfil é relativo ao lugar e à região. Assim, não apenas a renda deve ser considerada, mas o custo de vida em relação ao contexto, assim como o acesso a técnicas, conhecimentos e mesmo insumos para que a conservação seja efetiva e viabilizada.

Nesse sentido, ressalta-se a busca pela diversificação das formas de atendimento da hipossuficiência pelo Iphan, incluindo a assistência técnica associada às melhorias habitacionais como uma das formas de atendimento relacionada tanto ao perfil da população moradora, quanto à sua participação ativa na conservação. Por fim, enquadra-se nesse histórico da atuação administrativa do Iphan sobre a hipossuficiência o estabelecimento de parcerias com instituições de pesquisa, tais como o IPEA, com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre os critérios que orientam a definição da hipossuficiência e oferecer subsídios à regulamentação do artigo 19 do DL nº 25/1937.[11]

[11] Em desenvolvimento desde 2023, a cooperação Iphan/IPEA desenvolvidas no âmbito do TED nº 44/2023, resultou em importantes produtos, dentre os quais se destacam: (1) Relatório "Sistematização das ações relativas à implantação dos canteiros modelo", que analisa o referido documento "Perfil socioeconômico de áreas urbanas tombadas pelo Iphan"; (2) o Relatório de pesquisa com subsídios sobre o debate das hipossuficiências e a regulamentação do artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937; e (3) o seminário da DIRUR/IPEA, intitulado "Aplicação da Noção de Hipossuficiência nas Políticas Públicas: Garantia de Direitos e Inclusão de Grupos Sociais", que reuniu especialistas para discutir os desafios conceituais e operacionais associados ao tema; (3) o Relatório "Estrutura Programática do Canteiro Modelo de Conservação", que traz a aplicação da modelagem lógica para estruturação programática do CMC; entre outros.



3. COMO A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA SE ESTABELECE EM DIFERENTES POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de hipossuficiência, em geral, refere-se à condição de fragilidade ou vulnerabilidade econômica, social, técnica ou jurídica de um indivíduo ou grupo em relação a outro ou a empresas ou mesmo em relação a contextos socioespaciais.

Essa condição pode se manifestar de formas variadas, como pela falta de recursos financeiros, de conhecimento, de poder de negociação, de acessos físicos, legais ou tecnológicos ou de capacidade técnica. De forma mais objetiva, a hipossuficiência é uma situação que determina a "falta de suficiência" para praticar algum ato, é uma situação que indica uma falta de capacidade de ação.

As formas definidas para a apreensão ou determinação das condições e manifestações da hipossuficiência podem ser simples, por exemplo por meio da renda, ou complexas, no sentido de combinar fatores como renda, acessibilidade, capacidades etc.

A hipossuficiência é um princípio relevante em diversas áreas do Direito e das políticas sociais, sendo frequentemente utilizada para justificar medidas de proteção e apoio a indivíduos ou grupos mais vulneráveis. O conceito é, portanto, central para a formulação de políticas públicas e para a interpretação de normas jurídicas que visam promover justiça social, acesso e equidade.

No Direito Processual, de acordo com o Código de Processo Civil[12] (CPC, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), é considerado hipossuficiente aquele (ou a parte) que comprovar não estar em condições de arcar com taxas e custas de qualquer processo judicial. Mesmo que a pessoa disponha de renda fixa, se os custos processuais prejudicarem seu sustento, ela poderá ser reconhecida como hipossuficiente; ou seja, não há limites de renda pré-fixados, nem mínimos, nem máximos; estes dependem da relação renda versus custos em cada caso. Nesse sentido, o reconhecimento da condição relativa de hipossuficiência necessita, portanto, ser devidamente comprovado para garantir o acesso à justiça a pessoas que não têm condições financeiras para arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Depreende-se aqui a condição relativa e particular da hipossuficiência.

No campo do Direito do Consumidor, o Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) fundamenta-se no princípio da vulnerabilidade, reconhecendo a posição desfavorável do consumidor em relação ao fornecedor de bens e serviços. Esse reconhecimento, juntamente com a definição de critérios, justifica a adoção de medidas protetivas específicas, o que inclui leis, regulamentações e políticas que visam equilibrar as relações de consumo e proteger os direitos dos consumidores vulneráveis.

[12] A Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, foi durante décadas o principal marco normativo sobre a assistência judiciária gratuita no Brasil. Contudo, grande parte de seus dispositivos foram revogados com a promulgação do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que sistematizou e atualizou o tratamento do tema nos artigos 98 a 102. A mudança teve como objetivo adequar o instituto da gratuidade de justiça à nova lógica processual, fortalecendo princípios como o acesso à justiça, a oralidade e a instrumentalidade do processo, além de estabelecer critérios mais claros e compatíveis com a realidade contemporânea para o reconhecimento da hipossuficiência. Ainda que alguns dispositivos da Lei nº 1.060/1950 permaneçam em vigor de forma residual, o novo CPC passou a ser a principal referência normativa sobre o tema.

Insere-se aqui também um debate sobre hipossuficiência *versus* vulnerabilidade, sendo a vulnerabilidade um termo polissêmico que, assim como as noções de "necessidades básicas insatisfeitas", "pobreza multidimensional", ou mesmo a de "desenvolvimento humano", tem sido empregado com o propósito de ampliar o entendimento de pobreza para além da dimensão da insuficiência de renda monetária (Costa et al., 2018). Nesse sentido, Marques (2002:87) define vulnerabilidade como

> ***"uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece o sujeito de direitos, desequilibrando a relação de consumo; (...) uma característica, um estado do sujeito mais fraco, um sinal de necessidade de proteção".***

O reconhecimento da vulnerabilidade, no âmbito do CDC, não se relaciona necessariamente à condição econômica dos envolvidos, mas dela decorre a facilitação da defesa dos direitos do consumidor, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente (art. 6º, inciso VIII do CDC).

Em relação à proteção dos direitos dos trabalhadores, o conceito de hipossuficiência é essencial em sua garantia, especialmente daqueles que se encontram em uma posição de desvantagem econômica e social em relação aos empregadores. Reforça-se novamente a condição relativa para a definição da posição de hipossuficiência.

No Direito do Trabalho a hipossuficiência refere-se à incapacidade financeira do trabalhador de arcar com os custos de um processo judicial. Ou seja, cai no mesmo campo da hipossuficiência do direito processual, quando o trabalhador não possui recursos financeiros suficientes para custear as despesas processuais, incluindo taxas judiciais, honorários advocatícios e demais custos decorrentes de um litígio trabalhista, sem prejuízo de seu sustento próprio ou de sua família.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) em seu art. 790, § 3º, estabelece que os beneficiários da justiça gratuita são aqueles que recebem salário igual ou inferior ao dobro do mínimo legal ou que comprovem insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo (Martins, 2020).

Assim, verifica-se que no Direito do Trabalho há a definição expressa da condição/critério de enquadramento dos beneficiários da justiça gratuita, a partir do estabelecimento de sua condição de hipossuficiência de renda de forma absoluta e havendo também a possibilidade de que essa condição seja identificada em relação às custas da ação e à condição do beneficiário (similar à condição de vulnerabilidade).

Além do acesso à justiça para resolução de questões envolvendo o Direito do Trabalho, a hipossuficiência do trabalhador é reconhecida como base para a criação de leis e normas que protegem os direitos dos empregados. O trabalhador é considerado, por presunção, hipossuficiente em relação ao empregador, o que justifica a intervenção estatal para equilibrar essa relação.

A partir do campo do Direito, depreende-se que a hipossuficiência é uma posição econômica relativa, associada a condições de vulnerabilidade, podendo ser definida de forma individual ou coletiva. Trata-se de uma condição não restrita ao aspecto financeiro - ainda que este seja frequentemente utilizado como parâmetro - e é entendida também como condição do detentor do direito em relação à outra parte, considerando os aspectos materiais para que esse direito seja efetivamente garantido.

No campo das políticas públicas de acesso a direitos, podem ser destacadas ao menos quatro áreas de interesse para o debate aqui proposto, são elas: educação, saúde, assistência social e moradia, entendida como habitação de interesse social. Nessa ordem, as políticas apresentadas podem ser compreendidas em uma matriz que vai das mais universalizantes e até as mais restritas no entendimento da universalização de acesso a um direito, até o acesso a um direito para uma classe de renda específica, no caso da moradia.

No campo educacional, a Constituição Federal consagra a educação como um direito de todos, estabelecendo, entre seus princípios fundamentais, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (CF, artigos 205 e 206, I). Tal diretriz decorre do reconhecimento de que as desigualdades socioeconômicas que marcam a realidade dos estudantes - em especial situações de hipossuficiência - podem obstruir, na prática, o exercício pleno desse direito.

A efetivação do acesso à educação exige assim a implementação de políticas que assegurem condições materiais e simbólicas de permanência e aproveitamento escolar. Para além da oferta de ensino público de qualidade, destacam-se, entre as medidas voltadas à promoção da equidade, o fornecimento de merenda e transporte escolar, a garantia de condições adequadas para o desenvolvimento de alunos com deficiência, a adaptação dos espaços escolares e a ampliação da oferta de vagas em creches e escolas (Cury; Ferreira, 2009, p. 36-38).

Um exemplo de diretriz estrutural voltada à efetivação do direito à educação é a cooperação federativa, que orienta a instituição de um sistema nacional de educação, com assistência técnica federal para estados e municípios no planejamento, implementação e funcionamento desse sistema. Independentemente da condição financeira do estudante ou de sua família, uma ampla diversidade de políticas tem sido implementada nos três níveis de governo, buscando garantir o acesso à educação de qualidade no Brasil. Exemplo disso são políticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), que reconhecem e enfrentam as barreiras impostas pela hipossuficiência, não apenas econômica.

Na área das políticas de saúde, as desigualdades sociais se refletem de forma expressiva no acesso aos cuidados de saúde. O reconhecimento dessa condição para a formulação de políticas públicas, incorporando a dimensão da hipossuficiência, é essencial para a redução das disparidades no acesso aos serviços de saúde e, consequentemente, melhora dos indicadores sociais. Garantir a todos, independentemente de sua condição financeira, o acesso aos cuidados de saúde é um princípio fundamental para promover a equidade e justiça social, garantido pela Constituição Federal (CF, artigos 196 a 200).

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº 8.080/1990, é a principal resposta à hipossuficiência na área de saúde. O SUS está baseado em três grandes princípios: universalidade, equidade e integridade, portanto, deve garantir, a todos os cidadãos, o acesso universal, integral e gratuito aos serviços de saúde, financiados pelo Estado.

Visto que o acesso à saúde no Brasil é um direito universal e gratuito, a noção de hipossuficiência se estabelece nas políticas de acesso à saúde em relação a vulnerabilidade das condições de indivíduos, grupos sociais e contextos socioespaciais. Nesse sentido, por um lado a atenção primária, que é a porta de entrada no SUS, considera, dentre os critérios de distribuição de recursos e acesso a políticas, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)[13]. Entretanto, a noção de hipossuficiência também vai se estabelecer de maneira relativa às custas dos tratamentos mais complexos, nível terciário e quaternário do atendimento do SUS, sobretudo quando tratamentos específicos e não arrolados na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) são assegurados via processos judiciais (Araújo, 2017).

No campo da assistência social, a hipossuficiência é um critério utilizado para identificar indivíduos ou famílias que necessitam de apoio estatal devido à sua situação de vulnerabilidade tanto econômica, quanto social. Políticas públicas como o Bolsa Família ou Auxílio Gás são exemplos de programas que visam apoiar famílias financeiramente hipossuficientes, garantindo-lhes acesso a recursos básicos, sobretudo à alimentação, e promovendo sua inclusão social (SPOSATI, 2009).

Para além da baixa renda (hipossuficiência econômica) no campo da assistência social outras características costumam se somar, tais como baixa escolaridade, falta de qualificação profissional, idade avançada e/ou condições de saúde, envolvendo também dependência química. A hipossuficiência também pode estar relacionada à exclusão sociocultural,

[13] O IVS é um índice que que caracteriza a situação de vulnerabilidade social, calculado com base na renda e em agravantes sociais; pensado para "indicar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns ativos em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por obrigação legal do Estado". Ver: https://ivs.ipea.gov.br/

que envolve o preconceito e a marginalização de indivíduos ou grupos em função de sua orientação sexual, opção religiosa, gênero, raça, cultura, língua, inserção territorial etc. Outra dimensão considerada é a "hipossuficiência familiar", quando as famílias não têm condições de renda, saúde ou psicológicas para manter o vínculo com seus familiares (Yazbek, 2009).

No Brasil, a assistência social é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Nesta área, um conjunto robusto de programas e instrumentos são implementados para garantir a política de assistência social para atender à população hipossuficiente, envolvendo a multidimensionalidade que a caracteriza.

Nas políticas de educação, saúde e assistência social é possível identificar que, ao longo das últimas décadas de estruturação desses três grandes sistemas, consolidou-se o entendimento da hipossuficiência associado a condições de vulnerabilidade, permitindo assim focar o atendimento de diferentes políticas - critérios de acesso e multiplicidade de programas - como forma incremental e diversificada de garantir a universalização dos direitos relacionados.

Na área da habitação, relevante e intimamente relacionada ao patrimônio cultural, a hipossuficiência é um critério utilizado para atender indivíduos ou famílias que necessitam de subsídios públicos, integrais ou parciais, para acessar uma moradia digna, direito social garantido constitucionalmente desde 2000 (incluído na CF de 1988 pela Emenda Constitucional nº 26/2000).

Focado exclusivamente na dimensão da insuficiência econômica, o critério de renda familiar orienta a identificação, seleção e/ou priorização de beneficiários dos programas e políticas públicas habitacionais voltados para a criação das condições de acesso à moradia digna pela população de baixa renda, onde se concentra o déficit habitacional.

Para além da casa, a Política Nacional de Habitação (PNH) compreende a moradia "como um direito individual e coletivo a ser alcançado pela universalização do acesso a unidades com padrão digno, de modo que sejam garantidas condições de habitabilidade em áreas com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais". (Brasil, 2010).

As legislações trazem como referência norteadora para determinadas políticas públicas habitacionais o conceito de baixa renda que, de modo geral, vem sendo traduzido em salários mínimos em legislações específicas, planos, políticas e programas; seja incorporado como critério de elegibilidade e/ou de priorização do atendimento (por exemplo, famílias com renda até 3 salários mínimos) ou como critério que vai orientar a definição das formas de atendimento (tipo de produto/ ação, fonte de recurso e forma de financiamento e/ou subsídio, tipologia e padrão construtivos, localização etc.).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento de planejamento elaborado pelo Governo Federal em 2009, pontuou a necessidade de serem desenvolvidos outros critérios, além da renda familiar, de definição da faixa prioritária de atendimento. Buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional, o PlanHab propôs cinco grupos de atendimento, definidos conforme a capacidade de pagamento das famílias em relação aos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos (considerando-se, além da renda familiar e per capita, a análise da cesta de consumo e uma tipologia de municípios, relacionada com o financiamento adequado a cada situação e em função de simulações para a montagem de um modelo de financiamento e subsídios).

Em que pese o PlanHab não tenha sido aplicado pelo governo (KRAUSE et al., 2013), ele inovou no entendimento da hipossuficiência, ao relacionar as condições econômicas das famílias às condições locais e regionais de produção do benefício designado na política, bem como a suas modalidades de produção, à forma de acesso e à tipologia do produto[14].

---

[14] Em 2022, no início do processo de revisão do PlanHab, pela chamada "Comunidade de PlanHab", foi reconhecida a necessidade de criação de um "G0, diferente do G1", ou seja, tendo como público-alvo famílias que, embora formalmente incluídas no Grupo 1 do PlanHab, não possuem renda ou têm renda baixíssima e/ou oscilante, o que pode incluir pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade. Neste caso, recomendou-se "uma modelagem de atendimento própria, havendo subsídio também para pagamento de condomínio, água, luz etc.; um trabalho social especificamente desenhado [...]; e suporte a acompanhamento técnico domiciliar que articule o atendimento por outras políticas públicas [...], já que muitas vezes trazem uma série de vulnerabilidades associadas" (BRASIL, 2023: 71).

De modo geral verifica-se que o esforço em assegurar direitos e as políticas universais no Brasil avançaram sobremaneira na compreensão e aplicação da noção de hipossuficiência, fato notável nos esforços de uma sociedade profundamente desigual. O mesmo não pode ser afirmado em relação aos programas e políticas de produção habitacional, salvo compreensões estabelecidas em planos não levados a cabo ou enfaticamente desconsiderados pelo Estado, como é o caso do PlanHab.

Entretanto, ainda que exista uma prática simplificadora e simplista de compreensão do Interesse Social em relação à habitação, o S do HIS, muito provavelmente relacionada às simplificações que marcam historicamente o atendimento habitacional público no país, resumido a construção de novas unidades, em terrenos tão pouco valorizados quanto a renda dos moradores, aponta-se a contribuição que a formulação das políticas habitacionais empresta à noção de hipossuficiência relacionada ao patrimônio cultural. Há uma íntima relação desses dois campos, uma vez que ambos se estabelecem a partir das dinâmicas do território, do cotidiano, e estão relacionados intimamente com a coisa, o bem, no caso a moradia, que é, geralmente, também o patrimônio cultural tombado em si.

Com base nessas formulações, entende-se que o debate sobre a hipossuficiência tanto nas políticas habitacionais, quanto nas do patrimônio histórico – coisa utilizada como habitação ou não - demanda, inicialmente, o aprofundamento sobre o critério de elegibilidade para determinada política (no caso, a hipossuficiência dos beneficiários e quais dimensões ela abarca para além da dimensão econômica), bem como sobre os critérios de priorização de atendimento (a partir da ideia de capacidade dos beneficiários), em relação às diversas formas de atendimento por meio de políticas ('cesta de ações' e formas de financiamento e subsídio) e, em especial, em relação às condições do bem ou da coisa em si.



4. A NOÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA NO IPHAN E A DIMENSÃO DA JUDICIALIZAÇÃO

Como mencionado, no âmbito do Iphan, a temática da judicialização de políticas está relacionada à aplicação das disposições do Decreto-Lei nº 25/1937, vigente até os dias atuais, que organiza e introduz um regramento em nível nacional para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional[15].

O DL nº 25/1937 trata dos efeitos do tombamento, conservação e preservação e abrange e define as dimensões relacionadas à obrigação de conservar o patrimônio histórico; o papel da instituição Iphan na proteção do bem tombado; inclusive com a definição de seu poder de fiscalização e sanção (artigos 17 a 21).

[15] O Decreto-Lei nº 25/1937 organiza-se em cinco capítulos, que dispõem sobre: (i) o patrimônio histórico e artístico nacional, definido como os bens móveis e imóveis com interesse público, seja por sua relevância histórica ou valor artístico, arqueológico, etnográfico e paisagístico; (II) o tombamento, instituto criado para a preservação de bens materiais, móveis ou imóveis, que detenham valor cultural; (III) os efeitos do tombamento; (IV) o direito de preferência (capítulo revogado pela Lei nº 13105/2015, Código do Processo Civil) e; (IV) disposições gerais.

O artigo 19, ao fazer referência ao proprietário da coisa tombada, expressa a ideia da hipossuficiência relacionada diretamente à capacidade (financeira, a princípio, mas não apenas, pois não há a determinação de quais recursos) do mesmo para execução das obras necessárias para conservação e reparação da coisa tombada:

> Art. 19. **O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras**, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.
>
> § 1º Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do **Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa**.
>
> (...)
>
> § 3º **Uma vez que verifique haver urgência na realização de obras e conservação ou reparação em qualquer coisa tombada, poderá o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional tomar a iniciativa de projetá-las e executá-las, a expensas da União, independentemente da comunicação a que alude este artigo, por parte do proprietário.**

A manutenção e conservação do patrimônio se inscreve, portanto, como obrigação do proprietário da coisa tombada, cabendo ao Iphan a responsabilidade de fiscalização e vigilância permanente. Contudo, nos casos em que o proprietário não dispuser dos recursos necessários para executar as obras necessárias para conservação e reparação do bem, é expressamente atribuída ao Iphan a responsabilidade de executá-las com recursos da União.

A partir da aplicação das disposições legais previstas no art. 19 e, considerando-se o universo dos bens tombados pelo Iphan no país e o contexto das cidades brasileiras, decorre um conjunto de implicações ao gestor público. Na prática, a partir dos termos do § 1º do art. 19 (comunicações da hipossuficiência de proprietários) e/ou, nos termos do art. § 3º (situações de urgência), o Iphan passa a ter a responsabilidade direta de atuação em um conjunto expressivo de bens[16].

Na medida em que a instituição não dispõe de recursos orçamentários e capacidade administrativa suficientes para responder a tantas demandas, muitas das situações relacionadas à aplicação do art. 19 são judicializadas, constituindo longos e morosos processos nos tribunais e tendo normalmente os Ministérios Públicos como o principal autor das ações.

Em função da importância crescente da judicialização na gestão do patrimônio cultural pelo Iphan, apontada quando da realização da modelagem lógica do Programa Canteiros-Modelo de Conservação, foram realizadas pesquisas exploratórias sobre processos administrativos e judiciais relacionados à aplicação do art. 19[17].

---

[16] Além dos técnicos na ponta e dos gestores das superintendências estaduais e do governo federal que atuam no campo do patrimônio material no Iphan, aplicação das disposições legais do art. 19 também envolve a Advocacia Geral da União, uma vez que são os procuradores gerais que emitem pareceres jurídicos sobre os casos de comunicação, notificação e/ou judicialização da hipossuficiência.

[17] As pesquisas exploratórias envolveram duas frentes principais: (i) levantamento de procedimentos judiciais em tramitação nos tribunais estaduais e outras instâncias do Judiciário, realizado entre junho e agosto de 2024 por meio do portal Jusbrasil, utilizando as palavras-chave "patrimônio cultural" e os filtros "hipossuficiência", "Iphan" e "artigo 19"; e (ii) análise preliminar de oito pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Jurídica do Iphan, em resposta a consultas de diferentes áreas técnicas da autarquia, voltadas à caracterização da hipossuficiência em processos administrativos. Adicionalmente, foram realizadas 08 entrevistas com procuradores do Iphan, cuja análise será aprofundada em publicação futura.

Quanto aos procedimentos em tramitação nos diversos tribunais estaduais e outras instâncias do Judiciário do país é possível afirmar que tais procedimentos apontam:

- diferentes argumentações sobre a comprovação da hipossuficiência e capacidades das partes para custear a reparação e conservação do imóvel (ora julgadas como notoriamente comprovada a hipossuficiência do proprietário, com menção a situações de baixa renda, ora sinalizado pelo judiciário como ainda não demonstradas as capacidades econômico-financeiras ou não comprovada tal incapacidade, ou exigindo-se análise de fatos e provas);

- situações de espólios e questões sucessórias da propriedade, envolvendo debates entre as partes sobre as responsabilidades para se garantir a preservação de determinado bem tombado em juízo;

- diversas situações nas quais a decisão judicial, baseada no artigo 19 do DL nº 25/1937, indica a obrigação de fazer do Iphan para a realização das obras ou desapropriação do imóvel para tal finalidade; e/ou, por vezes, provimentos parciais a recursos, com determinação da suspensão da exigibilidade de realização das obras até comprovação da hipossuficiência e/ou verificação da possibilidade de proprietários de arcarem com tais custos.

Assim como em outras áreas de políticas públicas, diante de uma demanda nova ou superior às capacidades de atendimento do Executivo, a judicialização produz efeitos diretos sobre a instituição, interferindo no contexto de formulação, implementação, planejamento, gestão e resultados das políticas, no caso do Iphan, de conservação do patrimônio material.

Quanto aos pareceres emitidos pela Procuradoria Jurídica do Iphan, observa-se que não há um procedimento interno padronizado para a avaliação dos casos de hipossuficiência, nem diretrizes gerais estruturadas. Ainda assim, na análise exploratória dos pareceres reunidos até o momento, é possível identificar certa recorrência em relação aos critérios utilizados.

Para fins de organização e melhor compreensão, os critérios recorrentes foram agrupados em dois eixos: aspectos pessoais e condições do imóvel[18]:

PESSOAL

- Renda mensal inferior a 3 salários mínimos
- Não possuir outro imóvel em seu nome
- Situação de saúde dos proprietários e/ou dependentes que comprometa o orçamento mensal

SOBRE O IMÓVEL

- Intervenções devem se restringir à garantia de segurança e habitabilidade do bem
- Obras de conservação e reparação extremamente necessárias
- Ausência de uniformização nos entendimentos sobre: conservação, reparação, recuperação, requalificação e restauração

Desse modo, a análise tanto dos pareceres, quanto das entrevistas para a modelagem lógica e a documentação de programas e ações do Iphan nos permitem categorizar os critérios em dois aspectos principais: um relacionado à condição pessoal do proprietário e outro às características do imóvel e das intervenções permitidas.

[18] A sistematização apresentada visa apenas facilitar a compreensão do material reunido até o momento, a despeito de decorrer de uma pesquisa ainda exploratória. Com o avanço da investigação, pretende-se aprofundar e eventualmente revisar os critérios aqui destacados, a partir da ampliação do universo de pareceres analisados e da consolidação de diretrizes mais robustas.

Um dos requisitos fundamentais apontados nos pareceres para o reconhecimento da hipossuficiência é a comprovação de que a renda mensal do proprietário não ultrapasse três salários mínimos. Esse critério estabelece um limite objetivo para diferenciar aqueles que realmente não dispõem de recursos para arcar com as exigências de conservação patrimonial daqueles que, mesmo alegando dificuldades financeiras, possuem alguma capacidade econômica.

Outro critério amplamente utilizado nos pareceres analisados é a inexistência de outros imóveis registrados em nome do proprietário, de modo a concentrar os esforços do Iphan na assistência a proprietários que efetivamente dependam do imóvel para fins exclusivamente habitacionais.

Além dos critérios econômicos e patrimoniais, os pareceres jurídicos demonstram que certos fatores adicionais são frequentemente considerados na análise da hipossuficiência. Entre eles, destacam-se: (1) questões de saúde do proprietário ou de seus dependentes (como doenças crônicas, tratamentos prolongados) que limitam a capacidade financeira para a conservação do imóvel; (2) número de dependentes do proprietário, considerando os impactos desse dado na renda familiar.

Para além da dimensão pessoal, os pareceres analisados também levam em consideração a condição do imóvel, priorizando intervenções que garantam a segurança estrutural e a habitabilidade do bem. Nesse sentido, as intervenções devem se restringir às obras de conservação e reparação que sejam estritamente necessárias para evitar a deterioração progressiva do imóvel. São priorizadas medidas como o reforço de estruturas comprometidas, a correção de infiltrações e danos causados por agentes externos, bem como a restauração parcial de elementos essenciais para a preservação do bem.

Um outro critério identificado pelo Iphan diz respeito ao tipo de tombamento. De forma geral, imóveis tombados individualmente possuem prioridade em relação àqueles inseridos em poligonais de tombamento, entendendo o Iphan que, diante dos recursos escassos, deveria ser dada especial atenção aos imóveis que receberam uma proteção individualizada da autarquia, o que implicaria um caráter de excepcionalidade ao referido imóvel.

Por outro lado, imóveis situados dentro de perímetros tombados têm uma prioridade menor para receber intervenções de restauro completo. Isso ocorre porque, nessas áreas, a política de preservação tende a priorizar ações de conservação coletiva, garantindo a ambiência e o conjunto arquitetônico como um todo. Dessa forma, a abordagem se concentra mais na manutenção e na preservação preventiva, em vez de restaurações individuais de grande porte.

A análise dos pareceres também permitiu verificar que além de certos critérios técnicos e jurídicos para o estabelecimento da condição de hipossuficiência, destaca-se a importância de práticas complementares para garantir a sustentabilidade da conservação patrimonial. Entre elas, a capacitação dos moradores surge como um elemento essencial para estimular a adoção de práticas cotidianas de manutenção, reduzindo a necessidade de intervenções emergenciais e garantindo a preservação dos imóveis no longo prazo.

Outro ponto fundamental é que o Iphan é instigado a indicar formas alternativas de acesso a recursos para fazer frente às condições de hipossuficiência, apontando com frequência a necessidade de ampliação de estratégias de financiamento para intervenções em imóveis particulares, especialmente por meio da captação de recursos via Lei Rouanet. Essa alternativa permitiria a proprietários e instituições viabilizarem projetos de preservação sem depender exclusivamente de recursos públicos, fortalecendo a corresponsabilidade na gestão do patrimônio cultural, e relativizando a condição de hipossuficiência a depender do grau de acessibilidade ao crédito (subsídio).

Um dos desafios mais recorrentes nos pareceres analisados é a questão da omissão por negligência, por parte dos proprietários. Em alguns casos, a deterioração do imóvel ocorre de forma intencional, como estratégia para pressionar o poder público a intervir na restauração. Nesses casos, é fundamental uma avaliação criteriosa da boa-fé dos proprietários, de modo a evitar que a falta de manutenção deliberada resulte na destinação indevida de recursos públicos, sem comprometer, entretanto, o direito à moradia e a preservação do patrimônio cultural.



5. ASPECTOS TÉCNICOS NO CAMPO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. NO QUE IMPLICA A HIPOSSUFICIÊNCIA?

Um dos desafios relacionados ao artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937 está na ausência de uniformidade na definição e aplicação dos conceitos técnicos pelo Iphan, situação relacionada a disputas, entendimentos e visões no campo específico do patrimônio cultural. Embora existam definições formais para termos como conservação, reparação, reforma e restauração em diferentes normativas e referências institucionais, ao longo da pesquisa, observou-se que a aplicação desses conceitos pelo Iphan não ocorre de maneira padronizada, resultando em interpretações variáveis nos processos administrativos e judiciais.

A **conservação**, por exemplo, é definida na Portaria nº 375/2018 como um conjunto de ações técnicas, administrativas e políticas para prevenir a deterioração de bens culturais. No entanto, na prática, o conceito é aplicado de maneira distinta entre as superintendências do Iphan. Em alguns casos, a conservação é interpretada como qualquer intervenção mínima de manutenção, enquanto em outros, inclui reparos estruturais mais abrangentes.

Já a **reparação**, também prevista na mesma portaria, refere-se à correção de danos para manter o bem cultural em seu estado anterior à deterioração. Contudo, não há critérios padronizados para definir quais tipos de reparação devem ser custeados pelo Estado nos casos de hipossuficiência do proprietário, o que resulta em decisões contraditórias sobre a responsabilidade da instituição na execução dessas obras.

Da mesma forma, o conceito de **reforma**, regulamentado pela Resolução nº 51/2013 do CAU/BR, refere-se à alteração ou renovação parcial de edificações para recuperar ou melhorar suas condições de uso. No entanto, a distinção entre reforma e conservação não é aplicada de forma homogênea pelo Iphan, o que leva a algumas intervenções serem classificadas como reformas e, consequentemente, excluídas do escopo de ações financiáveis pela instituição.

A **restauração** é definida pela Fundação Biblioteca Nacional, depositária do patrimônio bibliográfico e documental brasileiro, como um conjunto de medidas para a reversão de danos sofridos por bens materiais, busca recuperar sua integridade física e valor histórico. Apesar disso, o Iphan não apresenta diretrizes uniformes para diferenciar quando uma intervenção deve ser classificada como restauração ou apenas conservação, o que gera discrepâncias na aprovação de projetos e na alocação de recursos.

A falta de uniformidade na aplicação desses conceitos pode comprometer a eficiência da atuação do Iphan, dificultando a implementação de políticas públicas de preservação e gerando insegurança jurídica para proprietários de bens tombados. Por outro lado contribui para a judicialização de casos, pois decisões conflitantes sobre a aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937 levam a questionamentos recorrentes. Diante desse cenário, entende-se relevante que o Iphan desenvolva diretrizes unificadas para a aplicação desses conceitos, garantindo previsibilidade e equidade na gestão do patrimônio cultural brasileiro.

A aplicação pouco padronizada dificulta também o estabelecimento de ações programáticas estruturadas em relação a hipossuficiência de parte significativa dos moradores de conjuntos urbanos tombados, por exemplo, que considerem critérios de priorização de atendimento (a partir da ideia de capacidade dos beneficiários), em relação às diversas formas de atendimento por meio de políticas ('cesta de ações' e formas de financiamento e subsídio) e, em especial, em relação às condições do bem ou da coisa em si. Na ausência dessa complexa estrutura, que parte também da uniformização da aplicação desses conceitos, verifica-se a abertura de um vasto campo interpretativo tanto nos processos administrativos como, sobretudo, nos judiciais.





6. A HIPOSSUFICIÊNCIA COMO CONTEXTO RELACIONAL E MULTIDIMENSIONAL

Como mencionado, no âmbito das pesquisas desenvolvidas em parceria entre IPEA e Iphan, foi identificada a necessidade de aprofundamento do debate conceitual sobre hipossuficiência, articulando essa noção com as práticas do Iphan no campo da conservação do patrimônio cultural, especialmente em relação à aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937 e à estruturação programática do Canteiros-Modelo de Conservação. Tais reflexões envolvem o debate sobre a trajetória da atuação institucional do Iphan em sua sede e nas superintendências, bem como sobre a incorporação de marcadores interseccionais - como gênero, raça, classe e território - no entendimento das vulnerabilidades existentes nos territórios de atuação[19].

A seguir, apresenta-se uma sistematização das principais hipóteses que vêm sendo trabalhadas no âmbito do presente estudo, relacionadas ao entendimento da hipossuficiência como contexto relacional e multidimensional.

[19] Como desdobramento desses debates, em 3 de dezembro de 2024 realizou-se o seminário "Aplicação da noção de hipossuficiência nas políticas públicas: garantia de direitos e inclusão de grupos sociais", promovido pela DIRUR/IPEA, com o objetivo de sistematizar e compartilhar com atores externos os avanços conceituais e metodológicos alcançados pela equipe até aquele momento. O seminário reuniu coordenadores e assistentes de pesquisa, debatedoras convidadas e técnicos do Iphan para discutir a hipossuficiência como categoria analítica no campo das políticas públicas e da preservação do patrimônio cultural.

6.1. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO À COISA

Corroborando com as hipóteses que vêm sendo identificadas ao longo da pesquisa, a compreensão da hipossuficiência no contexto do patrimônio cultural tombado deve ser expandida não apenas para além da insuficiência econômica do proprietário em arcar com as despesas de conservação e reparação do bem, mas também para a materialidade da "coisa". Segundo Joana Mostafa[20], há que se destacar também o aspecto de que a coisa, o bem tombado, não existe isoladamente, mas sim como parte de um emaranhado de relações que envolvem: o território em que está inserida, a rede de infraestrutura disponível, as dinâmicas socioeconômicas locais e as temporalidades que influenciam sua preservação.

Nesse sentido, entende-se, ainda, que as políticas públicas existentes, assim como as condições orçamentárias, devem participar da equação de definição da hipossuficiência do detentor do bem, estabelecendo o rol de recursos que o responsável pelo imóvel particular dispõe para proceder às obras de conservação e reparação requeridas.

A conservação de um bem tombado não poderia ser assim analisada apenas do ponto de vista da capacidade de seu proprietário de custear intervenções físicas, mas deveria considerar um conjunto mais amplo de fatores que afetam sua viabilidade e sustentabilidade. Isso implicaria reconhecer que a hipossuficiência se manifesta não apenas como a ausência de recursos financeiros diretos, mas também como a limitação de acesso a serviços técnicos, apoio institucional, alternativas de financiamento e até mesmo conhecimento sobre os direitos e deveres envolvidos na preservação do patrimônio.

[20] Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC/IPEA), na sua fala como debatedora no seminário "Aplicação da noção de hipossuficiência nas políticas públicas: garantia de direitos e inclusão de grupos sociais", promovido pela DIRUR/IPEA.

Por outro lado, a demanda técnica que resulta da intervenção identificada como necessária pela ação fiscalizatória do Iphan, ou pelas condições de urgência, também se configuram como relativas à definição da hipossuficiência. Afinal, os custos de uma intervenção de manutenção e conservação implementada em etapas diferem totalmente de uma obra de restauro completo, e ainda mais daquelas que envolvam urgências para que não exista o prejuízo irreparável de aspectos do bem. Assim, entende-se necessária a construção de critérios abrangentes para a aferição da hipossuficiência no âmbito da interpretação ou regulamentação programáticas de ações relativas ao artigo 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, organizados em relação ao proprietário, à coisa tombada e ao contexto.

Em relação ao proprietário e/ou morador, considerando-se o reconhecimento da posse e a diversidade de situações dominiais existentes sobretudo em conjuntos urbanos tombados, inicialmente podem ser apontados: a renda familiar, o custo de vida local, o orçamento familiar e as condições de saúde da família, além dos aspectos de vulnerabilidade social, incluídos marcadores de gênero e raça, e acesso a políticas públicas. A experiência de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Cadastro Único (CadÚnico), por exemplo, pode servir de referência para a definição de critérios que levem em conta não apenas a renda declarada, mas também os gastos efetivos das famílias e sua capacidade real de manter a conservação do bem sem comprometer sua subsistência.

Há desafios técnicos e jurídicos na definição de hipossuficiência em relação à coisa tombada. Questões como a existência de outros imóveis em nome do proprietário, a comprovação da hipossuficiência nos casos de propriedade coletiva ou sucessória, e a finalidade do bem (uso residencial ou comercial) devem também ser analisadas com critérios claros para evitar distorções na aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937.

Diante desse cenário, a regulamentação da hipossuficiência para fins de conservação do patrimônio cultural deve avançar no sentido de uma definição mais precisa e contextualizada, que considere tanto a capacidade financeira do proprietário quanto o impacto social da preservação do bem. Isso evitaria a aplicação de uma análise exclusivamente econômica, garantindo um atendimento mais alinhado à justiça social e à sustentabilidade das políticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil.

6.2. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO CONJUNTO URBANO

A ampliação do debate sobre a hipossuficiência para além das características do proprietário e da materialidade do bem leva, de forma consequente, à consideração das condições do território em que esses bens estão inseridos. Nesse sentido, a análise em torno da "coisa" - já situada como parte de um emaranhado de relações técnicas, institucionais e simbólicas - demanda agora ser conectada às dinâmicas coletivas que estruturam os conjuntos urbanos tombados. A hipossuficiência, portanto, não pode ser compreendida apenas como uma insuficiência individual, mas como um fenômeno que também se expressa de maneira territorializada, afetando de forma diferenciada regiões, cidades e sítios históricos marcados por desigualdades estruturais e assimetrias na capacidade de gestão pública.

A dimensão urbano-ambiental revela-se central para esse alargamento de perspectiva. Ao se considerar a hipossuficiência em relação ao conjunto, destacam-se elementos como o porte populacional das cidades, sua inserção na rede urbana nacional, o grau de urbanização do território e a presença de desigualdades estruturais que afetam diretamente a capacidade de ação dos poderes públicos locais. Tais fatores incidem sobre a conservação do patrimônio ao estabelecerem limites materiais e institucionais para a implementação de políticas públicas, bem como para a articulação entre agentes sociais, técnicos e governamentais.

Nesse sentido, o contexto urbano e paisagístico no qual se insere o bem tombado - incluindo o uso e estado de conservação das edificações no entorno, a existência de imóveis ociosos ou abandonados, e o regime urbanístico vigente - constitui um componente analítico relevante para a aferição da hipossuficiência em escala coletiva.

As vulnerabilidades acumuladas nesses territórios não apenas limitam a ação dos proprietários, mas também dificultam a atuação coordenada do Estado, especialmente quando não há integração com políticas habitacionais, ambientais ou de desenvolvimento urbano. Ao reconhecer a hipossuficiência como um fenômeno também espacialmente situado, é possível sustentar que a atuação do Iphan em áreas tombadas deva considerar critérios regionais e coletivos de priorização, ainda que não haja, em todos os casos, comprovação individualizada da hipossuficiência econômica.

Em síntese, a hipossuficiência em relação ao conjunto exige uma leitura integrada do território, que leve em conta a articulação entre desigualdades regionais, precariedade da infraestrutura urbana, riscos ambientais e limites institucionais locais, como será visto na próxima seção.

6.3. HIPOSSUFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO CONTEXTO INSTITUCIONAL

A noção de hipossuficiência aplicada ao campo do patrimônio cultural pode ainda ser ampliada para abarcar também as limitações institucionais enfrentadas pelo próprio Estado na implementação de suas políticas de preservação. Nesse sentido, é relevante considerar a situação do órgão central e notadamente das superintendências estaduais do Iphan, onde os processos administrativos têm início e a partir de onde, frequentemente, se colocam desafios relacionados ao volume de demandas, a quantidade de bens tombados cuja tutela se encontra sob responsabilidade do Iphan e os recursos humanos e orçamentários disponíveis.

A partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com sete procuradores do Iphan observou-se que a hipossuficiência, em muitos casos, não é uma condição exclusivamente dos demandantes, mas pode ser produzida ou agravada por dinâmicas institucionais. Há superintendências com estruturas reduzidas de pessoal, sem núcleos jurídicos próprios, operando em cenários de sobrecarga administrativa e com frágil articulação entre as áreas técnicas e jurídicas. Além disso, a ausência de fluxos normativos claros e de rotinas padronizadas de análise das solicitações envolvendo a aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937 contribui para a multiplicação de procedimentos *ad hoc* e para a insegurança jurídica, tanto para os administradores quanto para os destinatários das políticas.

Além disso, a atuação de atores externos - como o Ministério Público e o Poder Judiciário - não é homogênea no território nacional. Em determinados estados da federação, promotorias especializadas e juízes sensíveis à pauta da preservação têm adotado estratégias de pactuação e interlocução propositiva com o Iphan. Em outros contextos, predomina uma judicialização reativa e fragmentada, marcada pela ausência de diálogo interinstitucional prévio, o que tende a acionar o Judiciário como instância de imposição e não de mediação. Tal variação regional afeta diretamente a equidade na aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, condicionando o acesso à política pública não apenas às características do bem ou à renda do proprietário, mas também ao grau de articulação institucional local.

As entrevistas também evidenciaram que os contextos de judicialização mais recorrentes coincidem com territórios onde se entrelaçam demandas por preservação com especulação imobiliária, disputas fundiárias, lutas por moradia, identidades culturais ameaçadas e pressões de movimentos sociais organizados. Nessas regiões, o patrimônio cultural não é apenas um bem a ser preservado, mas também um vetor de conflito e disputas simbólicas, políticas e materiais, muitas vezes acirrando situações que podem aprofundar a hipossuficiência de ocupantes ou proprietários. Em contraste, há estados em que a ausência de mobilização institucional ou social resulta em invisibilidade das demandas, reforçando desigualdades territoriais de acesso ao direito.





7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESDOBRAMENTOS DE PESQUISA

As pesquisas desenvolvidas pelo IPEA em parceria com o Iphan, até o momento, evidenciam que a judicialização da política do patrimônio cultural, especialmente no que se refere à aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, impõe desafios estruturais e conceituais que afetam tanto a atuação do Iphan quanto a situação dos proprietários de bens tombados.

A ausência de critérios objetivos sobre a definição da hipossuficiência e a falta de diretrizes claras para a alocação de recursos têm resultado em um quadro de insegurança jurídica e no crescimento das disputas judiciais. Assim, torna-se essencial ampliar a compreensão desse conceito para que sejam incorporados, para além da renda do proprietário, também elementos como o custo de vida, as condições do imóvel, as possibilidades de financiamento, o contexto socioespacial, questões relativas às mudanças climáticas, disputas e conflitos, além dos impactos da preservação no contexto urbano.

Diante do exposto, propõe-se uma concepção ampliada e relacional da hipossuficiência, que envolva ao menos três dimensões analíticas: (i) a do sujeito demandante (proprietário, morador, detentor do bem tombado), considerando aspectos socioeconômicos e de vulnerabilidade social; (ii) a da "coisa" - o bem cultural em si - com suas características físicas, simbólicas e demandas técnicas específicas; e (iii) a do contexto institucional, que compreende desde a capacidade operacional do Iphan até os arranjos regionais de articulação com o sistema de justiça. Essa última dimensão é fundamental para compreender que a aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, tendo a preservação do patrimônio cultural como fim, não depende apenas da situação do proprietário, mas também da forma como o Estado, por meio do Iphan, se organiza para cumprir suas atribuições no campo da conservação do patrimônio cultural.

Assim, ao reconhecer que o conceito de hipossuficiência se estende às próprias condições de implementação das políticas públicas, é possível deslocar o foco de uma análise exclusivamente individualizada para uma abordagem estrutural, que articule vulnerabilidades sociais e institucionais. Tal perspectiva permite, ainda, fundamentar uma crítica à judicialização como resposta automática à omissão estatal e propõe seu enfrentamento não por meio da exceção, mas da construção de diretrizes e capacidades duradouras para a gestão e preservação do patrimônio.

O presente texto buscou apresentar os principais achados e reflexões de pesquisa, assim como hipóteses que devem se desdobrar em uma investigação mais aprofundada e, nesse sentido, os próximos passos de pesquisa envolvem um aprofundamento na análise das dinâmicas judiciais que envolvem a aplicação do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937. O objetivo, tratado na parceria entre o IPEA e o Iphan, é sistematizar conhecimentos e práticas que indiquem princípios, diretrizes e critérios objetivos que possam ser utilizados pelo Iphan como normas da administração na aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937.

Para além dessa primeira consolidação dos avanços de pesquisa sobre o tema, as entrevistas realizadas com sete procuradores do Iphan, mencionadas anteriormente, vêm se mostrando especialmente relevantes para aprofundar a compreensão das dificuldades enfrentadas pela autarquia, tanto no âmbito da defesa jurídica institucional quanto na construção dos argumentos que embasam as decisões judiciais relacionadas à aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937.

Atualmente em fase final de análise, esses depoimentos têm contribuído para revelar entraves normativos, assimetrias regionais e fragilidades na articulação entre as áreas técnica e jurídica da instituição. Como desdobramento desta etapa, o próximo passo da pesquisa consiste no aprofundamento da análise das bases de dados de processos administrativos e judiciais relacionados ao tema, com o objetivo de identificar padrões recorrentes nas argumentações e decisões que envolvem a hipossuficiência e a aplicação do art. 19 do DL nº 25/1937.

Dessa forma, e buscando o aprimoramento dos apontamentos possíveis até o momento, conclui-se que a noção de hipossuficiência, em relação ao patrimônio cultural preservado pelo Iphan, deva ser considerada como uma posição relativa entre o proprietário/ocupante (sujeito de direito individual ou coletivo), o bem tombado e sua inserção no conjunto urbano e contextos institucional e socioespacial; no qual as condições de vulnerabilidade – inclusive ambiental – , as capacidades técnicas e os aspectos materiais e simbólicos exercem pesos relativos.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Flávia. **Os parâmetros da hipossuficiência no fornecimento judicial de medicamentos não padronizados pelo SUS**. Tese institucional nº 7. São Paulo: COJUSP, set. 2017. Disponível em: https://www.cojusp.com.br/wp-content/uploads/2017/09/TESE-7.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; SANTIAGO, Cristine; BENEDETTO, Cristiane; NUNES, Antônio Couto; BERTOL, Caroline; MARINHO, Sandra; BIANCHI, J.; FARIAS, J.; MONTEIRO, B. Relatório Modelagem lógica para estruturação programática da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: XXXXXXXX. Acesso em: XX jun. 2025.

BIBLIOTECA NACIONAL. **Restauração**. Disponível em: https://antigo.bn.gov.br/sobre-bn/competencias-atividades/restauracao. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 1937.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 1937.

BRASIL. **Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Institui normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 fev. 1950.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 ago. 1943.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Maio de 2010, p. 12.

BRASIL. **Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Portaria IPHAN nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes de conservação do patrimônio cultural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2018.

BRASIL. **Portaria IPHAN nº 135, de 28 de março de 2023**. Dispõe sobre a regulamentação do tombamento de quilombos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Acrescenta a moradia como direito social no art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de (Coord.). *Glossário de defesa civil: estudos de riscos e medicina de desastres*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1998. Disponível em: https://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL (CAU/BR). **Resolução nº 51, de 12 de julho de 2013**. Dispõe sobre a regulamentação da reforma de edificações. Disponível em: https://transparencia.caubr.gov.br/resolucao51/. Acesso em: 16 fev. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Nota Técnica nº 01/2012**. Brasília, DF, 2012.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: TD_1853.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Hermann V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2020.

MEREB, Marcia Pellegrini (Coord.). *Guia para arquitetos na aplicação da norma de desempenho – ABNT NBR 15.575*. Associação Regional dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA), s/d.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. DOI: https://doi.org/10.7476/9786587949550.0006.

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. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9786587949550.0006.

SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2009.

VENTURA, Miriam. **Novas abordagens sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, e00156320, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311X00156320.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2009.

Esta publicação foi composta pela família de fonte Rawline, corpo 10, entrelinha 15. Impresso em papel couchê fosco 115g/m, em 4 cores, impresso por Athalaia Gráfica e Editora.

unesco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN

MINISTÉRIO DA CULTURA



Edições IPHAN