



GT 02 – Compreendendo as conexões e interfaces do direito à cidade com a mudança climática e o racismo ambiental.

A ODS 11 E OS PROCESSOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS¹: JUSTIÇA CLIMÁTICA E RESILIÊNCIA URBANA.

Samuel Martins dos Santos²

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema a relação entre o processo legislativo municipal e a ODS/11 nos municípios do Estado de Santa Catarina, São José e Florianópolis. A pesquisa formula o seguinte problema: a ausência de um procedimento legislativo específico sobre os temas da ODS-11 é um elemento prejudicial ao cumprimento do direito à cidade e da justiça climática nos municípios selecionados ?

As hipóteses são afirmativas, pois os temas referentes a ODS -11 possuem uma complexidade de difícil equação nos processos legislativos ordinários, como justificativa, apresentam-se argumentos de ordem material de gestão democrática, visto que a deliberação legislativa sobre inclusividade, segurança, resiliência e sustentabilidade envolve um grande número de interesses, com isso o debate legislativo apresenta-se muito mais complexo e difícil, não se confundindo com temas ordinários.

O trabalho se justifica porque o aumento dos desastres nas cidades brasileiras nas últimas décadas expõe uma realidade de difícil negação, os espaços urbanos reproduzem os contornos de uma sociedade profundamente desigual, nos seus mais variados fatores, dentre eles, a segurança. Assim, em situações de chuvas volumosas, ou outro fenômeno de maior escala, o delineamento das áreas e populações mais afetadas expõem recortes de raça, classe e gênero, marcados pelo signo da pobreza e da vulnerabilidade. O trágico contexto das enchentes no município de Poto Alegre, por exemplo, ocorridas em 2024, comprovou, mais uma vez, que a indistinção da incidência do fenômeno natural sobre toda a população não supera as desigualdades que se configuram nos espaços urbanos do país³.

¹ O trabalho apresenta resultados parciais de uma pesquisa que conta com o apoio financeiro do Governo do Estado de Santa Catarina realizado via Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), nos termos da CP 20/2024, em convênio com o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2021), Mestre em Direito pela mesma instituição (2008), com pesquisa de pós-doutorado em desenvolvimento junto ao Grupo Direito Ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC), e supervisão do Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Email: samuelmartinsdossantos.1977@gmail.com

³ “De fato, as pessoas mais vulneráveis aos efeitos climáticos extremos são as mais pobres, que já vivem em condições precárias em termos de bem estar, grupos historicamente vulnerabilizados, incluindo populações negras, indígenas, mulheres e demais pessoas com poder aquisitivo baixo, que acessam a moradia em áreas de alto risco a esses eventos. Sendo assim, o enfrentamento às mudanças climáticas deve, portanto, incluir as garantias de acesso a direitos sociais básicos, como moradia adequada.”



Assim, torna-se necessário o estudo de mecanismos que instituem o direito à participação de forma mais democrática e igualitária nos processos decisórios das cidades, incluindo o âmbito legislativo. Uma reflexão sobre garantias de inclusão das populações marginalizadas poderá resultar em propostas de transformação dos espaços urbanos nacionais a partir de referenciais como o conceito de justiça climática e garantia do direito às cidades resilientes⁴.

Uma dessas possibilidades incluídas é a compreensão de um processo legislativo especial que pode ser instituído de modo a conferir um tratamento diferenciado ao seu trâmite, a depender da matéria⁵. O enfoque do trabalho é uma análise institucional sobre a relação entre os requisitos para aprovação da legislação urbanística na legislação federal, a disparidade das legislações municipais adequadas à efetivação da ODS 11, inclusão, segurança, sustentabilidade e resiliência, e as características dos regimentos internos da Câmara dos Vereadores dos municípios selecionados⁶.

A metodologia do trabalho é comparativa, com o uso de técnicas de pesquisa sobre documentos públicos, análise da literatura especializada e dos desenhos institucionais dos processos legislativos municipais. Nesse sentido, apresentaremos duas legislações sobre defesa civil de municípios do Estado de Santa Catarina, que expressam como elas podem ser diversas.

A primeira é da capital Florianópolis, cuja primeira lei de defesa civil foi de nº 1.178, de 1973, que continua sob vigência, com alterações posteriores. Atualmente, a matéria é regulamentada pelo Decreto 27.423, de 13 de janeiro de 2025, assinado pelo Poder Executivo.

Desenho institucional distinto encontra-se no município de São Jose, da mesma unidade da federação, na qual a defesa civil é regulamentada pelas leis ordinárias nº 5.190/2012, que cria o fundo municipal de emergência da defesa civil e dá outras providências, e a lei ordinária n.5.366/2013, que cria a comissão municipal de proteção e defesa civil (COMPDEC) do município de São José e dá outras providências.

Como se percebe, existem diferenças entre as legislações de cada um dos municípios exemplificados, a legislação de São José se apresenta como mais organizada, como também mais contemporânea. Por outro lado, a legislação de Florianópolis apresenta-se muito antiga, de modo

REHBEIN, K. D. da S. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. **Revista de Direito Ambiental** – RDA. Ano 30. N. 117. Jan- Mar. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2025, p.240-241.

⁴ Sobre as relações entre justiça climática, racismo ambiental e políticas públicas de defesa civil, como medidas precaucionais, ver: FILHO, João Telmo de Oliveira; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 10.692/2021. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 203–218, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/743>. Acesso em: 6 ago. 2025.

⁵ Comparativamente, em relação ao procedimento, argumenta-se que o ordenamento jurídico brasileiro comporta diferenças entre o processo legislativo a depender do tema, como é o caso da legislação orçamentária, desse modo o debate deve ser sobre a justificativa para tal singularidade, pois a opção do processo legislativo especial já é reconhecida como válida pelo ordenamento jurídico pátrio.

⁶ Além disso, o texto possui uma dimensão propositiva ao defender que seja reconhecida a necessidade de um tratamento diferenciado aos processos legislativos relativos a ODS-11.



que mesmo que tenham ocorrido alterações posteriores, e ocorreram, tal descompasso pode significar uma desatualização legislativa sobre o tema.

Uma última diferença é o fato da legislação de Florianópolis estar regulamentada em grande medida por decretos do Poder Executivo, ao passo que a legislação de São José recebe maior detalhamento pela produção normativa do Poder Legislativo. Trata-se de uma grande diferença, visto que a Câmara dos Vereadores é o espaço institucional de maior pluralidade em comparação com o Poder Executivo Municipal.

Assim, a partir de uma pesquisa sobre processos legislativos de municípios catarinenses verifica-se, como resultado, que a proposta de criação de um processo legislativo especial para tais temas é plausível e pode contribuir para a efetivação do direito à cidade e da justiça climática aos moldes das diretrizes da Organização das Nações Unidas no Estado de Santa Catarina, que dispõe como objetivo da ODS 11 -Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

2 POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Neste tópico vamos analisar elementos que dificultam a implementação das diretrizes sobre gestão democrática das cidades, e a ordenação e regulação do solo para evitar a exposição da população a riscos de desastres nos processos legislativos municipais, com o objetivo de compor um quadro explicativo de lacunas na política urbana municipal que obstruem avanços na implementação da ODS.11 da Agenda 2030.

Visando o melhor desenvolvimento da hipótese para a resposta ao problema, faremos uma contextualização da emergência da política urbana no direito brasileiro em perspectiva histórica e analisaremos de que modo a dogmática urbanística precisa ser adaptada para dar conta das suas demandas democráticas, incluindo, maior qualidade técnica da produção legislativa em relação a construção de cidades sustentáveis e resilientes. Após a ditadura, devido a articulações de movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte, o tema da reforma urbana ganhou força, do que resultou a inserção de um capítulo específico para a política urbana na Constituição Federal de 1988. O direito urbanístico no Brasil, portanto, encontra-se atrelado às demandas democráticas sociedade brasileira livre, justa e solidária⁷.

Outro aspecto de complexidade é a inserção da política urbana em um modelo institucional democrático. Com isso, a alta pluralidade que caracteriza o debate público a respeito do planejamento e gestão urbanos impõe aos pesquisadores do Direito Urbanístico o compromisso de pensar modelos institucionais que tenham em conta as demandas decorrentes da referida

⁷ DUMMEL, M.; SANTOS, S. M. dos. Direito à Cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática. CARVALHO, C.; GRASSI, K.; SOBRINHO, S. F. C. G. **Vidas urbanas e as vidas nas cidades**: regimentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul: Educs, 2018. p. 153-168.



pluralidade. Assim, a despeito da diretriz de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade, análises empíricas têm indicado insatisfação dos movimentos sociais em relação às condições e possibilidades de participação no processo de elaboração do plano diretor, como também uma recorrente judicialização dos planos diretores municipais⁸.

Em relação a diretriz de ordenação do uso do solo urbano de modo a evitar a exposição da população a riscos de desastres, disposta no Estatuto da Cidade, art. 2, VI, h,⁹ a ODS 11 da Agenda 2030 apresenta importante aporte para o aperfeiçoamento da política urbana municipal, com destaque para as seguintes características almejadas para as cidades e os assentamentos urbanos:

- **Inclusividade:** Trata-se de um conceito caro às cidades brasileiras, isso porque em se tratando de uma sociedade profundamente desigual, a organização espacial da sociedade reflete essa profunda desigualdade. Nesse contexto, uma política urbana inclusivista implica na redução das desigualdades que são marcantes nas configurações dos espaços urbanos no Brasil.
- **Segurança:** Considerando a perspectiva do presente artigo, o conceito de segurança de maior relevância para esse debate é a aquela oferecida pela proteção civil, de modo que os municípios possuam legislações e políticas urbanas destinadas à prevenção de desastres e tragédias urbanas.
- **Resiliência¹⁰:** Diferentemente das outras expressões da ODS 11, já compartilhadas pela legislação brasileira há mais tempo, o conceito de cidades resilientes é mais recente e tem sido difundido a partir dos avanços dos estudos no campo do Direito dos Desastres. Trata-se de concepção que considera o contexto de eventos extremos, para os quais a cidade precisa estar com políticas públicas preparadas e em condições de reconstrução na hipótese de tragédias urbanas.
- **Sustentabilidade:** A concepção de sustentabilidade encontra-se presente na ODS –11 e no Estatuto da Cidade, tal concepção, de direta relação com o Direito Ambiental, remete às limitações dos bens naturais para a satisfação das necessidades humanas. Nesse ponto, o conceito de meio ambiente urbano expressa com clareza a conexão entre esses dois campos do conhecimento, para os fins desse artigo, importa desenvolver uma concepção de política urbana que garanta o acesso às cidades com bem-estar aos seus cidadãos para as presentes e futuras gerações, com um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3 PROPOSTAS DO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA TEMAS DA ODS -11:

Uma das principais características do Estado Federal é a autonomia dos seus entes, inclusive em matéria legislativa, no âmbito do Direito Urbanístico, caracterizado pela competência

⁸ SANTOS, S. M. dos. MORALES, A. M. M. Gestão democrática da política urbana e cultura política não democrática: uma análise da aprovação do Plano Diretor de Florianópolis (2006-2009). Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, X, 2019. Anais [...]. Palmas, 22 a 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177206-gestao-democratica-da-politica-urbana-e-cultura-politica-nao-democratica--uma-analise-da-aprovacao-do-plano-diret/>. Acesso em: 5 dez. 2023.

⁹ Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: h) a exposição da população a riscos de desastres.

¹⁰ Segundo **Dicionário Auletes**: (re.si.li.ên.ci.a: sf. 1. Fís. Propriedade de um material retornar à forma ou posição original depois de cessar a tensão incidente sobre o mesmo, determinada pela quantidade de energia devolvida após a deformação elástica, ger. medida em percentual da energia recuperada que fornece informações sobre a elasticidade do material. 2. P.ext. Ecol. Capacidade de um ecossistema retornar à condição original de equilíbrio após suportar alterações ou perturbações ambientais. 3. Fig. Habilidade que uma pessoa desenvolve para resistir, lidar e reagir de modo positivo em situações adversas (Aulete, 1980).



legislativa concorrente sobre a matéria, verifica-se um importante campo de análise, sobre a relação entre a produção legislativa de cada um dos entes. Nesse aspecto, a literatura apresenta limites à essa autonomia legislativa dos municípios, apontando que a produção legislativa municipal não é absoluta, sendo necessário uma atuação de todos os entes da federação para o adequado cumprimento dos ditames constitucionais sobre a matéria e da legislação federal correlata¹¹.

Na parte final desse trabalho, apresentaremos elementos que servem de justificação para a criação de um procedimento legislativo especial nas Câmaras de Vereadores, com vistas à ensejar um tratamento diferenciado para debates legislativos que envolvam inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade e, com isso, ampliar a efetividade da ODS-11 nos municípios brasileiros, a saber:

2.1 PRAZOS DIFERENCIADOS: Os processos legislativos especiais comportam prazos específicos a depender da matéria. No caso em análise, envolvendo a ODS-11, um prazo mais alongado do que os processos legislativos ordinários se justifica pela possibilidade de maior aprofundamento e qualificação do debate legislativo

2.2 RESTRIÇÃO AO PODER DE EMENDA¹²: Em âmbito municipal é comum emendas de vereadores que distorcem em ampla medida o projeto de lei em análise, dificultando em muito a coerência do planejamento urbano e o seu melhor acompanhamento por parte dos cidadãos e das cidadãs.

2.3 NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DOS IMPACTOS DAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS NO ESPAÇO URBANO: O processo decisório em âmbito legislativo precisa considerar os dados e as evidências para fundamentar a deliberação.

Nesse tópico, apresentamos a defesa da pertinência de um processo legislativo especial em relação aos temas referentes a ODS-11, para que as Casas Legislativas dos municípios brasileiros possuam nesse tratamento diferenciado a oportunidade de qualificação da sua produção legislativa referente a inclusividade, segurança, resiliência e sustentabilidade.

Em um contexto brasileiro de escalonamento dos danos decorrentes de desastres em espaços urbanos, torna-se necessário reconhecer a relação direta entre as desigualdades espaciais com a maior vulnerabilidade das populações marginalizadas, para a partir disso serem desenvolvidos mecanismos de inclusão desses grupos no processo decisório, marcadamente, com vistas à garantir o direito à cidade e à justiça climática, por uma vida livre de vulnerabilidades decorrentes da pobreza.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto teve como tema a relação entre a ODS-11 e os processos legislativos municipais no Brasil, a partir do enfoque de legislações de dois municípios do Estado de Santa Catarina, o texto apresentou como problema a seguinte pergunta: se ausência de um processo legislativo especial sobre os temas do ODS-11 não obstrui um aperfeiçoamento da política urbana no referente a

¹¹ : “Não é dado ao Município dispor em sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual”. BRANCO, P. G. MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 458.

¹² Em âmbito federal a matéria encontra-se regulada pela LC. 95/98, que possui conteúdo bastante contributivo para o aperfeiçoamento da convergência temática das emendas parlamentares.



inclusividade, segurança, sustentabilidade e resiliência, dificultando, assim, o exercício do direito à cidades resilientes e com justiça climática.

As conclusões são afirmativas, a partir disso a análise destacou desafios para a institucionalidade democrática da política urbana municipal e, por fim, apresentou elementos que podem servir de referência para o delineamento de processos legislativos especiais que possam aperfeiçoar da política urbana e promover maior convergência com os ditames da ODS-11 da Organização das Nações Unidas e os municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

AULETE, Caldas. Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. v. 5.

BRANCO, P. G. MENDES, G. F. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. **Lei de no 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 de mai. de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 de mai. de 2025.

DUMMEL, M.; SANTOS, S. M. dos. Direito à Cidade e movimentos sociais urbanos: reforma urbana e legislação urbanística no contexto da transição democrática. CARVALHO, C.; GRASSI, K.; SOBRINHO, S. F. C. G. **Vidas urbanas e as vidas nas cidades**: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências. Caxias do Sul: Educs, 2018. p. 153-168.

FILHO, João Telmo de Oliveira; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 10.692/2021. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 203–218, 2021. Disponível em:

<https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/743>. Acesso em: 6 ago. 2025.

REHBEIN, K. D. da S. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. **Revista de Direito Ambiental** – RDA. Ano 30. N. 117. Jan- Mar. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2025, p.219-258.

SANTOS, S. O processo legislativo revisional na política urbana e seus fundamentos: democracia e sustentabilidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, e202459, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2459>. Acesso em: 10 de mai. de 2025.

SANTOS, S. M. dos. MORALES, A. M. M. Gestão democrática da política urbana e cultura política não democrática: uma análise da aprovação do Plano Diretor de Florianópolis (2006-2009). Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, X, 2019. **Anais** [...]. Palmas, 22 a 24 out. 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcbdu/177206-gestao-democratica-da-politica-urbana-e-cultura-politica-nao-democratica--uma-analise-da-aprovacao-do-plano-diret/>. Acesso em: 5 dez. 2023.