

MARIA CLARA DELMONTE

**ENTRE TERRITÓRIOS E ESTRATÉGIAS: EXPERIÊNCIAS  
DE PLANEJAMENTO POPULAR FRENTE À CRISE  
CLIMÁTICA NO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Especialista.

Orientadora Prof. Dra. Giselle Tanaka

Rio de Janeiro  
2025

## CIP - Catalogação na Publicação

D359

Delmonte, Maria Clara  
Entre territórios e estratégias: experiências de  
planejamento popular frente à crise climática no Rio  
de Janeiro / Maria Clara Delmonte. -- Rio de  
Janeiro, 2025.  
27 f.

Orientadora: Gisele Tanaka.  
Trabalho de conclusão de curso (especialização) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto  
de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Política  
e Planejamento Urbano, 2025.

1. Planejamento Urbano. 2. Adaptação Climática.  
3. Direito à Cidade. I. Tanaka, Gisele, orient. II.  
Título.

MARIA CLARA DELMONTE

**ENTRE TERRITÓRIOS E ESTRATÉGIAS: EXPERIÊNCIAS  
DE PLANEJAMENTO POPULAR FRENTE À CRISE  
CLIMÁTICA NO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Especialista.

Data da aprovação: 15/08/2025

Banca examinadora:

---

Prof. Dra. Giselle Megumi Martino Tanaka

---

Prof. Dr. Edwin Muñoz Gaviria

## RESUMO

As mudanças climáticas agravam desigualdades socioespaciais, impactando de forma desproporcional comunidades periféricas e historicamente vulnerabilizadas. Diante das limitações do planejamento urbano tradicional, iniciativas de planejamento insurgente (MIRAFATB, 2016) têm emergido como estratégias comunitárias de resistência e adaptação climática. Este artigo analisa duas experiências nesse contexto: o Plano Comunitário de Ponta Negra, elaborado de forma participativa no litoral sul do Rio de Janeiro, e o documento Plano Verão, feito por organizações de juventude da Região Metropolitana do Rio de Janeiro — RMRJ. Construídos em uma parceria entre universidades, coletivos, movimentos sociais, coletivos e moradores do território, os planos representam duas experiências que ilustram a urgência da democratização da discussão da questão climática no planejamento e gestão pública. A pesquisa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica, examina como esses processos mobilizam conhecimento local, disputam a agenda pública e desafiam a lógica excluente do urbanismo hegemônico. Os resultados apontam que tais iniciativas não apenas ampliam a participação popular na governança climática, como também tensionam estruturas institucionais, reivindicando justiça climática e direito à cidade. Conclui-se que, embora enfrentem barreiras políticas e institucionais, essas práticas são exemplo do potencial do planejamento insurgente na construção de cidades mais democráticas e resilientes.

**Palavras-chave:** Planejamento insurgente; adaptação climática; justiça climática; participação popular; direito à cidade.

## ABSTRACT

Climate change exacerbates socio-spatial inequalities, disproportionately affecting peripheral and historically marginalized communities. In the face of the limitations of traditional urban planning, insurgent planning initiatives (MIRAFTAB, 2016) have emerged as community strategies for resistance and climate adaptation. This article analyzes two experiences in this context: the *Plano Comunitário de Ponta Negra* (Community Plan of Ponta Negra), developed through a participatory process on the southern coast of Rio de Janeiro, and the *Plano Verão* (Summer Plan), produced by youth organizations in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ). Built through partnerships between universities, collectives, social movements, and local residents, these plans represent two experiences that highlight the urgency of democratizing the climate debate within public planning and management. Based on documentary analysis and literature review, the research examines how these processes mobilize local knowledge, dispute the public agenda, and challenge the exclusionary logic of hegemonic urbanism. The results indicate that such initiatives not only expand popular participation in climate governance but also confront institutional structures, advocating for climate justice and the right to the city. The study concludes that, although they face political and institutional barriers, these practices exemplify the potential of insurgent planning in building more democratic and resilient cities.

**Keywords:** Insurgent planning; climate adaptation; climate justice; popular participation; right to the city.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, PARTICIPATIVO E CONTRA HEGEMÔNICOS: O DIREITO À CIDADE E OS SENTIDOS POLÍTICOS DA AÇÃO URBANA FRENTE À CRISE CLIMÁTICA</b>	<b>8</b>
2.1 Planejamento Estratégico	8
2.2 Planejamento Participativo	10
2.3 O Direito à cidade e as práticas contra-hegemônicas no planejar	12
2.4. Planejamento Urbano e a Questão Ambiental no Rio de Janeiro	14
<b>3. A CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS RESILIENTES INSURGENTES: A EXPERIÊNCIA DO PLANO COMUNITÁRIO DE PONTA NEGRA E DO PLANO VERÃO NO RIO DE JANEIRO</b>	<b>17</b>
3.1 O Plano Comunitário De Ponta Negra	17
3.2 Plano Verão: O Que Queremos No Plano De Adaptação Climática Para O Próximo Verão	20
3.3 Do Diagnóstico À Ação: Aprendizados E Desafios Nas Experiências De Planejamento Popular	21
<b>4 CONCLUSÃO</b>	<b>23</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2024, o Rio de Janeiro viveu mais um verão de tragédia anunciada: só no primeiro mês do ano cerca de 100 mil pessoas foram afetadas pelas chuvas no estado, desse total, 27 mil ficaram desalojadas e outras 927 desabrigadas.<sup>1</sup> Não por coincidência, a região da Baixada Fluminense esteve entre as mais afetadas. Cenas de comunidades realizando mutirões de limpeza nas casas inundadas, registros de famílias que perderam todos os seus bens diante das enchentes e denúncias de bairros inteiros que ficaram sem abastecimento de água e luz por semanas após os desastres se repetem ano após ano.

Esses exemplos, infelizmente, não são exceções. Eles se somam a uma rotina de eventos extremos que assolam os centros urbanos, como enchentes, deslizamentos e ondas de calor, diminuição da qualidade do ar e aumento do preço dos alimentos cada vez mais frequente. Segundo levantamento recente da Casa Fluminense, entre 2020 e 2023 foram mais de 3 milhões de pessoas afetadas pelas chuvas no estado do Rio de Janeiro (Casa Fluminense, 2024). Em 2024, a capital carioca teve o mês mais seco da história, acompanhado de uma piora drástica na qualidade do ar e o aumento de focos de incêndio. Já em 2025 a cidade do Rio de Janeiro atingiu a marca de 60°C de sensação térmica<sup>2</sup>, chegando a níveis críticos para a saúde humana.

As mudanças climáticas têm reconfigurado as relações entre ecossistemas e sociedades, biomas e sistemas urbanos, com impactos ainda maiores sobre as populações que vivem em favelas e periferias. Isso porque é a sobreposição da desigualdade das infraestruturas urbanas e da emergência climática que aceleram os impactos na vida da população: moradias em locais de risco e a ausência de infraestrutura urbana adequada expõem as populações mais vulneráveis aos desastres ambientais.

Essa realidade de impactos ambientais desiguais nos leva a refletir sobre as formas como o Estado planeja diante da crise climática. É fato que a discussão sobre planejamento urbano frente à crise ambiental tem ganhado cada vez mais espaço na agenda pública, no entanto, o tema é permeado por contradições e disputas de poder. Enquanto algumas

<sup>1</sup> G1. *Mais de 100 mil pessoas foram afetadas pelas chuvas no RJ em 2024, diz governo*. G1, 24 jan. 2024. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/01/24/mais-de-100-mil-pessoas-foram-afetadas-pel-as-chuvas-no-rj-em-2024-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>2</sup> Em 17 de fevereiro de 2025, o bairro de Guaratiba registrou sensação térmica de 60,1 °C, o maior valor já computado na cidade, segundo dados do sistema Alerta Rio. A prefeitura declarou nível 4 de alerta e abriu pontos de apoio para a população. Ver: G1. *Rio atinge nível de calor 4 e registra sensação térmica de 60,1 °C em Guaratiba*. G1, 17 fev. 2025. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/02/17/rio-atinge-nivel-de-calor-4-nc4.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

gestões municipais incorporam a pauta climática como ferramenta para viabilizar projetos alinhados à lógica capitalista e excludente de cidade — favorecendo setores imobiliários e grandes empreendimentos — outras sequer estruturaram planos ou políticas concretas nessa agenda. Em outros casos, os planos existentes não têm sido efetivamente implementados, permanecendo como documentos formais sem força para orientar políticas públicas concretas. Quando propõem mudanças estruturais, raramente são executados — seja por falta de vontade política, seja por ausência de recursos e articulação intersetorial.

Esse descompasso evidencia tanto uma instrumentalização da questão ambiental para reforçar desigualdades quanto a negligência de governantes que ignoram a urgência de medidas estruturais para a resiliência urbana e a justiça climática. Isso é resultado da hegemonia do planejamento estratégico, modelo que contribui diretamente para o agravamento dessa crise ao redefinir a cidade como mercadoria e negócio, subordinando o poder público aos interesses do mercado.

Nesse contexto, as discussões sobre o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001) e práticas do planejamento contra hegemônico, como o planejamento insurgente (MIRAFTAB, 2016) emergem como instrumento de contestação ao modelo dominante de planejamento e vêm sendo mobilizadas por comunidades, coletivos e movimentos sociais como formas de resistência e construção de alternativas ao modelo hegemônico de cidade e planejamento. Como apontam Tanaka, Oliveira e Coli (2021), essas experiências não apenas contestam as imposições do planejamento tradicional, mas também operam como espaços de produção de conhecimento técnico e político, articulando redes de apoio, assessorias populares e reivindicações institucionais em defesa do direito à cidade. Ao disputar o significado do planejamento urbano, tais iniciativas desafiam as fronteiras entre o que é considerado legítimo ou marginal no debate sobre a adaptação climática e a gestão dos territórios vulnerabilizados.

Este artigo analisa duas experiências de planejamento insurgente voltadas para a adaptação climática: o Plano Comunitário de Ponta Negra, desenvolvido de forma participativa por uma comunidade caiçara na Costa Verde do Rio de Janeiro, e o Plano Verão, desenvolvido por uma articulação de coletivos e movimentos sociais que reivindica políticas públicas de adaptação para as periferias da RMRJ. Ambos os casos exemplificam como processos comunitários podem não apenas diagnosticar vulnerabilidades socioambientais, mas também construir alternativas concretas para a mitigação de riscos e a transformação do território.

A partir da análise desses estudos de caso, o artigo busca refletir quais caminhos estão trilhando as práticas insurgentes de planejamento e adaptação climática, instigar a

discussão sobre como essas práticas contribuem para a justiça climática e quais são seus desafios e potencialidades diante do cenário político e institucional vigente. Para isso, será adotada uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica. Ao final, pretende-se debater como essas experiências podem inspirar novos modelos de planejamento urbano que fortaleçam a participação popular e a resiliência climática das cidades. Ao analisar essas experiências, buscamos evidenciar o potencial do planejamento insurgente na disputa por justiça climática e sua capacidade de pressionar o poder público por políticas mais inclusivas e eficazes.

## **2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, PARTICIPATIVO E CONTRA HEGEMÔNICOS: O DIREITO À CIDADE E OS SENTIDOS POLÍTICOS DA AÇÃO URBANA FRENTE À CRISE CLIMÁTICA**

Esta seção tem como objetivo sistematizar os principais aportes teóricos que embasam a análise das práticas insurgentes mobilizadas por comunidades periféricas na disputa por políticas de adaptação climática. Para isso, parte-se da discussão dos diferentes modelos de planejamento urbano — estratégico, participativo e insurgente — com base nas formulações de autores como Vainer (2000), Maricato (2011) e Miraftab (2016). Na sequência, discute-se o contexto do Rio de Janeiro no que se refere ao planejamento urbano e à justiça climática, articulando teoria e realidade local para compreender os desafios da ação territorial diante da crise ambiental.

### **2.1 Planejamento Estratégico**

O planejamento estratégico urbano transformou-se em uma das abordagens predominantes na gestão das cidades contemporâneas. Esse processo se deu com o declínio do modelo tecnocrático do planejamento e o avanço da ideia de que as cidades, assim como as empresas, estão submetidas às pressões de um mercado globalizado e devem atuar estrategicamente para competir entre si. A globalização da economia e da comunicação teve como desdobramento a competição entre territórios, em especial seus centros urbanos, colocando a competitividade como o eixo central do planejamento e da gestão urbana.

Vainer (2012) organiza e discute as bases do planejamento estratégico a partir de três pilares: cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade pátria.

Na visão do planejamento estratégico, as cidades passam a ser planejadas como produtos a serem vendidos no mercado global. Tudo na cidade deve ser vendável, não apenas seus elementos físicos, mas também sua cultura e sua história, e quem determina o que se vende é o capital transnacional. O que está em jogo são diversas frentes de revalorização imobiliária que transformam bairros inteiros em ativos financeiros. É o caso de projetos como a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, que converteu a zona portuária em um território altamente especulativo, ou do Reviver Centro, projeto que viabilizou isenções fiscais para incentivar o mercado imobiliário a investir na região central da cidade. Em ambos os casos o resultado é um modelo de cidade que, ao buscar competir globalmente, aprofunda desigualdades locais e exclui os sujeitos historicamente marginalizados da construção do espaço urbano. Outra característica é que essa lógica imprime um planejamento padronizado, posto que as cidades acabam por vender as mesmas coisas para os mesmos compradores em potencial.

A desigualdade aparece como um marcador relevante nesse ponto da discussão. Na medida em que a hierarquia das prioridades de investimento em infraestrutura é orientada a partir das demandas do mercado, as demandas reais da população ocupam um lugar cada vez mais lateral na ordem do dia do planejamento. Além disso, diante do objetivo de vender a cidade, a busca pela construção de uma imagem atrativa é determinante. O marketing se apresenta como uma ferramenta para promover a imagem de seguras e justas, aptas a receber o turismo de luxo. Essa lógica impõe um novo paradigma também para a noção de pobreza, que passa a ser considerada como uma questão paisagística em primeiro lugar, deixando as dimensões políticas, sociais e econômicas em segundo plano.

No segundo pilar do planejamento estratégico a cidade é representada como sujeito, que tem como objetivo competir e atrair, assumindo a identidade de uma empresa. A cidade-empresa atua como agente econômico, e altera o conceito de poder público ao inserir o mercado como sua estratégia. E para assegurar que a cidade-empresa alcance a produtividade e competitividade esperadas, se torna uma prática comum recorrer aos empresários para criar oportunidades de negócios conforme seus interesses. Logo, a parceria público-privada (PPPs) torna-se o instrumento com as melhores condições para garantir que os interesses empresariais sejam representados e incorporados no planejamento e gestão das cidades.

Para Vainer (2012), essa ideia não impacta somente a dimensão administrativa, mas redefine todo sentido de cidade:

O que nos parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa

ou como muitas vezes prometem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade e com eles o conceito de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico. E, mais especificamente num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2000, p. 89)

E em um contexto em que o empresariado passa a ser eixo central na dinâmica de poder do planejamento e gestão das cidades, a capacidade de influência dos demais atores sociais diminui na mesma medida. Há então o avanço do que Vainer considera chamar de democracia direta da burguesia, onde o poder público é subordinado aos interesses privados e promove o controle empresarial sobre os instrumentos de planejamento urbano.

O terceiro pilar identificado por Vainer (2000) é o da cidade-pátria, no qual o consenso aparece como fundamento e horizonte do planejamento estratégico. Nesse modelo, a cidade deixa de ser compreendida como um espaço de conflito, disputa e diversidade de interesses, e passa a ser representada como uma totalidade homogênea, que deve agir em unidade para vencer os desafios impostos pela competição global. Assim, a ideia de “crise” — econômica, urbana, social — é mobilizada como justificativa para pacificar tensões políticas e promover a adesão de todos a um mesmo projeto urbano. O patriotismo urbano, nesse caso, é apresentado como o único caminho para a superação dos problemas: os cidadãos devem “vestir a camisa” da cidade, silenciar os dissensos e alinhar-se aos objetivos estratégicos.

Essa lógica responde diretamente aos interesses do capital: quanto mais coesa e “pacificada” for a cidade, mais atrativa ela se torna para investidores e grandes empreendimentos. A consequência é a despolitização do espaço urbano, com a corrosão dos espaços públicos de deliberação e o esvaziamento da cidadania como prática ativa.

Compreender a lógica que orienta o hegemônico que segue moldando as dinâmicas de planejamento urbano atualmente é elemento é fundamental para refletir sobre como as políticas urbanas, inclusive aquelas voltadas à adaptação climática, têm sido capturadas por lógicas de mercado, e o porquê dos movimentos e organizações sociais insurgiram na construção de políticas alternativas.

## 2.2 Planejamento Participativo

Na contramão do planejamento estratégico, a disputa pela democratização do planejamento é entoada há décadas pelos movimentos sociais. No Brasil, as décadas de 80

e 90 foram marcadas por avanços significativos nesse sentido. Desde o processo de elaboração da constituição de 88, ao Estatuto das Cidades em 2001, viu-se eclodir espaços de participação social e a criação de instrumentos que contribuíram para o planejamento participativo. Esses espaços cumprem um papel importante de disputa do conteúdo das políticas públicas e do planejamento, trazendo para a mesa de negociação os movimentos sociais e representantes da sociedade civil no geral.

Ainda que esse período tenha aberto precedentes importantes, a relação entre a participação social e os espaços institucionais também é permeada por limites e contradições. Isso porque esses espaços, em que pese que sejam potenciais arenas de disputa política, estão necessariamente inseridos na dinâmica institucional, e com isso, são influenciados pela lógica dominante do planejamento. São espaços onde se disputa a política, e que por vezes é possível conquistar avanços, no entanto, dificilmente é possível disputar o sentido do planejamento.

Maricato (2011) aprofunda essa crítica ao argumentar que a multiplicação dos espaços participativos nas últimas décadas não produziu, necessariamente, uma democratização efetiva das decisões urbanas. Para a autora, o discurso da participação foi apropriado pelas instituições públicas como parte de uma estratégia de legitimação das políticas estatais, enquanto os movimentos sociais passaram a ser absorvidos pela lógica da governabilidade. Em vez de fortalecer os sujeitos políticos e os conflitos legítimos em torno da cidade, a participação institucionalizada muitas vezes serviu para canalizar demandas para formatos controláveis e compatíveis com a racionalidade neoliberal. Assim, conselhos, fóruns e conferências deixaram de ser espaços de enfrentamento para se tornarem instrumentos de mediação burocrática, onde as vozes populares são diluídas em procedimentos técnicos e agendas previamente definidas, onde a escuta das demandas populares é muitas vezes abafada por processos técnicos que pouco dialogam com a realidade dos territórios.

Segundo a autora, esse processo produziu uma "participação de baixa intensidade", marcada por avanços simbólicos e resultados práticos limitados, enquanto o modelo de produção da cidade baseado na financeirização da terra urbana, na especulação imobiliária e na expulsão das populações periféricas seguiu intacto. As classes dominantes, longe de se afastarem dos espaços participativos, aprenderam a utilizá-los a seu favor, seja para neutralizar críticas, seja para conferir legitimidade a projetos que aprofundam a segregação socioespacial.

A esse diagnóstico se soma a análise de Dagnino (2004), que identifica o que chama de "confluência perversa" entre o projeto democrático-participativo e o projeto

neoliberal. Para a autora, ambos os projetos convocam uma sociedade civil ativa, mas com sentidos radicalmente distintos. No campo neoliberal, a participação é ressignificada como responsabilidade individual e dever moral, afastando-se da ideia de transformação coletiva e justiça social. Aqui, os espaços participativos muitas vezes operam como instrumentos de gestão despolitizada, voltados mais à prestação de serviços ou ao monitoramento de ações já definidas, do que à deliberação efetiva sobre os rumos da cidade. Essa inflexão desmobiliza o potencial crítico da participação e reforça a necessidade de pensar novas formas de ação política que desafiem, desde a raiz, os limites do planejamento urbano dominante.

A crítica a essa forma de participação dominante não é uma negação ao diálogo institucional, mas um alerta sobre um tipo de participação que não rompe com a lógica de exclusão estrutural do planejamento. E diante desses limites, outras formas de participação, que extrapolam os espaços institucionais e reivindicam o direito de construir, emergem nos territórios, pautando outras formas de planejar e produzir a cidade — como é o caso das práticas de planejamento contra-hegemônicas.

### **2.3 O Direito à cidade e as práticas contra-hegemônicas no planejar**

O conceito de "direito à cidade", proposto por Henri Lefebvre (2001), é base para diversas discussões e experiências contra hegemônicas de planejamento. Para o autor, esse é um direito essencialmente político, e revolucionário em sua origem, pois rompe com a lógica de valorização do espaço pela sua capacidade de gerar lucro, e a substitui pela valorização do uso do espaço, ou seja, ao valor que os objetos e que o espaço adquirem quando são usados ou construídos a partir da realização das necessidades dos seus habitantes. A cidade deixa de ser um espaço que é produzido para atender aos interesses e necessidades de uma minoria que visa ao lucro e passa a ser um espaço que é valorizado e construído através da apropriação daqueles e daquelas que nela vivem. Harvey (2014) sintetiza a ideia central do direito à cidade como "a liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades" (HARVEY, 2014, p.28).

Aqui, a discussão sobre participação transcende aos limites dos espaços institucionais, pois como dito, se rompe na raiz com a lógica liberal de produção do espaço e propõe a ideia de que todos os cidadãos possam influir nas decisões sobre o que e como é construído, vivenciado e transformado na cidade.

Mas, se o direito à cidade é uma ideia revolucionária, e que só é possível de se experienciado em sua plenitude na ruptura radical com o sistema capitalista, as experiências de planejamento contra-hegemônico dialogam com essa ideia, direta ou

indiretamente, para conceber e disputar formas alternativas de planejamento, compreendendo este último como uma ferramenta de disputa das condições sociais.

Essas experiências nascem principalmente pelas mãos dos sujeitos historicamente oprimidos, que experienciam em seus corpos e territórios os impactos mais severos das contradições de uma cidade que se reproduz através dos interesses dominantes. São experiências que emergem, por exemplo, de conflitos sociais experienciados pelas favelas e comunidades caiçaras brasileiras como os casos que discutiremos nesse artigo.

Nesse contexto, diferentes conceitos vêm sendo construídos. Para esta análise, utilizaremos a ideia de Planejamento Insurgente, proposta por Faranak Miraftab (2016).

A proposta de Planejamento Insurgente formulada por Miraftab (2016) parte da crítica à limitação dos modelos participativos tradicionais, que seguem operando dentro das estruturas e lógicas institucionais. Em vez de buscar uma maior inclusão nesses espaços, quase sempre moldados para conter ou desmobilizar as lutas, a ideia central é a de que os sujeitos diretamente afetados pelas injustiças urbanas construam, desde seus territórios, outros modos de planejar e produzir a cidade.

Nesse sentido, a autora diferencia dois tipos de espaços onde se expressam essas disputas: os espaços convidados, institucionalizados e geralmente mediados pelo Estado, e os espaços inventados, criados pelas próprias comunidades como formas de resistência e proposição política. Esses dois espaços não se colocam em oposição binária, mas se entrelaçam em estratégias complexas das lutas urbanas. No entanto, Miraftab chama atenção para como a institucionalidade busca constantemente deslegitimar os espaços inventados — criminalizando, silenciando ou tentando cooptar sua força transformadora.

O planejamento insurgente, ao trazer os espaços inventados para o centro da análise, propõe uma ruptura que é tanto epistemológica quanto ontológica. Isso porque não se trata apenas de incluir outros sujeitos no planejamento tradicional, mas de transformar o próprio modo como o planejamento é pensado. Em vez da justiça liberal baseada na igualdade formal (RAWLS, 1971, apud MIRAFTAB, 2016), reivindica-se aqui uma justiça que parte do reconhecimento das diferenças e das opressões que estruturam a sociedade (YOUNG, 1990, apud MIRAFTAB, 2016).

Para Miraftab, essas práticas de planejamento insurgente se organizam a partir de três princípios centrais: a transgressão de fronteiras de tempo, espaço e ação; a contra e anti-hegemonia, ao desestabilizarem as lógicas de dominação e confrontarem diretamente

os fundamentos do capitalismo urbano; e a imaginação política, ao projetarem futuros outros, recuperando o desejo de uma cidade mais justa e possível.

Essas práticas não estão preocupadas em apenas ocupar o espaço que lhes foi negado no planejamento oficial, mas em disputar o próprio significado do que é planejar. Elas afirmam outras formas de construir cidade, desde os territórios, pela escuta, pela coletividade e pela ação direta. E é a partir dessas perspectivas que este artigo se debruça sobre duas experiências concretas: o Plano Verão e o Plano Comunitário de Ponta Negra. Mais do que respostas locais a crises específicas, esses planos expressam formas vivas de insurgência urbana, são estratégias populares que tensionam o modelo dominante e abrem caminho para imaginar e construir outras cidades possíveis.

## 2.4. Planejamento Urbano e a Questão Ambiental no Rio de Janeiro

O planejamento urbano na cidade do Rio de Janeiro, nas últimas décadas, tem sido conduzido majoritariamente sob a lógica do planejamento estratégico. Essa abordagem foi consolidada durante as gestões de César Maia, e posteriormente adotada, reformulada e ampliada por Eduardo Paes, sendo brevemente revisada na gestão de Marcelo Crivella.

No contexto das mudanças climáticas, essa lógica não é interrompida, mas incorporada. O Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS 2050) é um exemplo disso, pois se por um lado representa um avanço em termos de reconhecimento institucional da crise climática, por outro, segue amarrado à lógica do planejamento estratégico, priorizando a construção de uma imagem internacional da cidade “sustentável” enquanto negligencia transformações estruturais nos territórios mais vulnerabilizados. Outro exemplo são as esferas de participação popular no que tange a questão ambiental: embora formalmente prevista em instrumentos como conselhos, audiências públicas e conferências, esses espaços são pouco ou nada capazes de alterar os rumos das decisões políticas, servindo antes como mecanismos de legitimação de diretrizes já estabelecidas.

Quando olhamos para o planejamento em escala estadual, a situação é ainda mais crítica. O estado do Rio de Janeiro não possui plano estadual de adaptação climática e, entre os municípios da Região Metropolitana, apenas a capital conta com um plano estruturado nesse sentido. De acordo com levantamento da Casa Fluminense (2024)<sup>3</sup>, alguns municípios possuem planos setoriais — como os de saneamento, habitação de interesse social, defesa civil e gestão de resíduos sólidos — e até planos diretores com

<sup>3</sup> CASA FLUMINENSE. *Dados e informações sobre justiça climática na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Maio de 2024. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Dados-e-informacoes-sobre-Justica-Climatica-Casa-Fluminense.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

menções à questão climática. No entanto, muitos estão desatualizados ou sequer foram implementados, evidenciando uma disparidade na capacidade de resposta entre os territórios.

Essa dissociação entre o discurso institucional e a realidade vivida nos territórios é escancarada quando observamos a recorrência de tragédias ambientais na cidade. A história recente do estado é marcada por desastres que se repetem com impressionante regularidade: Costa Verde (2009)<sup>4</sup>, Morro do Bumba (2010)<sup>5</sup>, Região Serrana (2011 e 2022)<sup>67</sup>, Baixada e Sul Fluminense (2024)<sup>8</sup>. As enchentes e deslizamentos fazem parte do ciclo de perdas, danos materiais, adoecimentos e mortes.

A esses casos emblemáticos, somam-se milhares de vidas impactadas no cotidiano, por casas inundadas, perdas de móveis, falta de luz e água após uma chuva forte, pessoas impedidas de chegarem aos seus trabalhos ou retornarem pra casa, escolas fechadas, e inúmeros outros exemplos dos impactos das mudanças climáticas na vida da população. O que todos esses casos tem em comum, são os territórios e os corpos que viveram essas tragédias: em sua maioria, negros e periféricos. Em Petrópolis, por exemplo, o deslizamento de fevereiro de 2022 atingiu especialmente as encostas ocupadas por habitações irregulares e assentamentos populares, como o Morro da Oficina, onde mais de 80 moradias, muitas em ocupação informal, foram soterradas (G1, 2022)<sup>9</sup>. Já em Paraty, a tragédia ocorrida em abril de 2022 na Praia da Ponta Negra atingiu diretamente a comunidade caiçara que vive no território, o deslizamento de terra ocorreu sobre casas que

---

<sup>4</sup> G1. *Angra dos Reis ainda se recupera das chuvas do Réveillon de 2009*. G1, 19 ago. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/08/angra-dos-reis-ainda-se-recupera-das-chuvas-do-reveillon-de-2009.html>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>5</sup> G1. *Tragédia do Morro do Bumba em Niterói completa 10 anos sem entrega de moradias às famílias*. G1, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/30/tragedia-do-morro-do-bumba-em-niteroi-completa-10-anos-sem-entrega-de-moradias-as-familias.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>6</sup> G1. *Em 2011, chuva na Região Serrana deixou mais de 900 mortos*. G1, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/em-2011-chuva-na-regiao-serrana-deixou-mais-de-900-mortos.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>7</sup> G1. *Tragédia em Petrópolis: maior registrada na história do município*. G1, 20 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/20/tragedia-em-petropolis-maior-registrada-na-historia-o-municipio.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>8</sup> G1. *Chuva na Baixada: dia seguinte*. G1, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/22/chuva-baixada-dia-seguinte.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

<sup>9</sup> G1. *Deslizamento de terra mata sete pessoas da mesma família em Paraty, RJ*. G1, 2 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/04/02/deslizamento-de-terra-mata-sete-pessoas-da-mesma-familia-em-paraty-rj.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ocupavam encostas, causou a morte de sete pessoas e deixou mais de 70 famílias desalojadas (AGÊNCIA BRASIL, 2022)<sup>10</sup>.

De acordo com o IBGE (2010), as regiões urbanas mais vulneráveis a enchentes e deslizamentos no Brasil são habitadas predominantemente por pessoas negras e de baixa renda, frequentemente em moradias precárias. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2022) indicam que mulheres, especialmente as chefes de família, são ainda mais afetadas, pois representam cerca de 40% dos lares brasileiros. Esses dados revelam como raça, gênero e território operam como vetores centrais de desigualdade diante dos impactos climáticos, afetando de forma desproporcional os territórios mais negros da cidade e evidenciando a dimensão racial, de gênero e território na questão climática.

Esse padrão aponta uma dimensão estrutural da crise climática, onde a geografia do risco climático coincide com a geografia da exclusão racial e social. Isso porque é a sobreposição da desigualdade das infraestruturas urbanas e da emergência climática que aceleram os impactos na vida da população: moradias em locais de risco, ausência de infraestrutura urbana adequada, insuficiência das políticas de adaptação climática, são alguns dos exemplos que caracterizam essa forma de planejar a cidade que escolhe expor as populações mais vulneráveis aos desastres ambientais.

Essa lógica se inscreve em uma estrutura de racismo ambiental — conceito trata da exposição desproporcional de populações racializadas, especialmente negras e indígenas, a riscos ambientais, aliada à sua exclusão dos processos de tomada de decisão sobre os territórios que habitam.

Diante desse contexto, mais do que questionar a existência ou ausência de planos de adaptação elaborados pelo poder público, este artigo propõe um olhar atento para as frestas — espaços de resistência e criação coletiva que se constroem em confronto direto com um modelo de planejamento urbano que, longe de neutro, tem sido historicamente guiado por interesses do mercado. Não se trata de uma simples ausência ou esquecimento, mas de um projeto urbano que escolhe não enfrentar as desigualdades socioambientais, justamente porque elas sustentam a lógica neoliberal de produção da cidade.

É nesse cenário que movimentos sociais e organizações populares têm protagonizado formas alternativas de planejamento, não apenas como resposta à

---

<sup>10</sup> AGÊNCIA BRASIL. Temporal na Costa Verde fluminense causa a morte de 7 pessoas. *Agência Brasil*, 2 abr. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/temporal-na-costa-verde-fluminense-causa-morte-de-7-pessoas>. Acesso em: 13 jun. 2025.

negligência estatal, mas como enfrentamento direto às estruturas de exclusão e invisibilização. As experiências do Plano Verão e do Plano Comunitário de Ponta Negra, analisadas a seguir, são exemplos recentes dessa atuação, com propostas construídas coletivamente em resposta aos desafios vividos nos territórios.

### **3. A CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS RESILIENTES INSURGENTES: A EXPERIÊNCIA DO PLANO COMUNITÁRIO DE PONTA NEGRA E DO PLANO VERÃO NO RIO DE JANEIRO**

Esta seção tem como objetivo analisar os processos de elaboração de dois planos comunitários construídos em contextos diferentes a partir da necessidade de respostas às violências e desastres climáticos que atingem a população. Para isso, observamos suas características específicas e seus pontos em comum, também com atenção às contradições e limites que estão inseridos, na intenção de encontrar alguns elementos a serem destacados para a construção desse tipo de ferramenta.

#### **3.1 O Plano Comunitário De Ponta Negra<sup>11</sup>**

O Plano Comunitário de Defesa Civil e Adaptação à Crise Climática de Ponta Negra, no município de Paraty, no Rio de Janeiro emergiu como uma resposta direta às vulnerabilidades socioambientais enfrentadas pela comunidade caiçara local. Povoado por cerca de 230 pessoas em uma região costeira, o território conta com uma história recente marcada pela exposição a deslizamentos de terra, enchentes e outras ameaças intensificadas pelas mudanças climáticas. Em 2022, sete pessoas morreram em um deslizamento de terras após fortes chuvas atingirem a região<sup>12</sup>.

O plano foi impulsionado pelo Instituto Pólis junto aos moradores da região, em uma articulação que contou com o apoio de diferentes órgãos e instituições, como a Associação de Moradores, Nativos e Amigos da Praia Negra, ICMBio – APA Cairuçu, Prefeitura de Paraty, CEMADEN Educação – Programa de Educação do Centro Nacional de

---

<sup>11</sup> Instituto Pólis. *Plano Comunitário de Ponta Negra (RJ)*, 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/projeto/plano-comunitario-de-ponta-negra-rj/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>12</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/04/02/deslizamento-de-terra-mata-sete-pessoas-da-mesma-familia-em-paraty-rj.ghtml>

Monitoramento de Alertas e Desastres, Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA/RJ) e o Laboratório de Gestão de Riscos (LabGRis/UFABC). O processo de elaboração baseou-se em metodologias participativas, garantindo que os próprios moradores estivessem no centro da identificação de riscos e formulação de estratégias de adaptação.

Inicialmente, foram conduzidas atividades de mapeamento de áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações, aliadas a oficinas comunitárias que permitiram o reconhecimento dos principais desafios ambientais enfrentados pelo território. A partir desses diagnósticos, a comunidade com apoio da assessoria técnica formulou diretrizes para reordenamento espacial, criação de abrigos emergenciais, melhorias no saneamento ambiental e no acesso à energia elétrica.

O projeto foi executado em três etapas. A primeira teve como objetivo a apresentação do projeto à comunidade caiçara da Ponta Negra e aos profissionais interessados no acompanhamento do projeto, e a elaboração dos produtos necessários para a construção do Plano Comunitário de Defesa Civil. Essa etapa contou com um evento de lançamento, que reuniu os atores e apoiadores envolvidos, bem como com uma apresentação do projeto à comunidade. Em seguida, foram realizadas três idas a campo aliadas a três oficinas de debate entre a equipe técnica e a comunidade para a construção dos mapas de suscetibilidade e risco, bem como o desenvolvimento de medidas de alerta e monitoramento, ações de proteção e refúgio e protocolos de comunicação. Como produto final, teve-se a construção do Plano Comunitário de Defesa Civil.

A segunda etapa consistiu em elaborar o Plano de Adaptação Climática, construído em conjunto da comunidade caiçara para estabelecer diretrizes e demandas de intervenção quanto às rotas de fuga, ao abrigo, ao saneamento ambiental e ao acesso à energia elétrica. Para isso, foi realizada uma visita técnica para levantar intervenções no físico na comunidade necessárias para aumentar a resiliência do território frente às fortes chuvas (ex: aumentar pontos de cruzamento dos rios, subir as alturas das pontes existentes, instalação de cordas ou degraus para melhorias nas rotas de fuga, iluminação solar nos caminhos, sistema alternativo de energia elétrica) e levantar imóveis seguros para aquisição e transformação em abrigo. Além disso, em conjunto da comunidade, foi retomado o que o projeto desenvolveu até o momento para elencar o que será apresentado no evento de encerramento. Esse também foi o momento em que se consolidou as medidas definidas no Plano Comunitário de Defesa Civil em formato de cartilha e outros materiais impressos para consulta.

Por fim, a terceira etapa consistiu em sistematizar a metodologia aplicada ao longo do projeto e construir ferramentas de capacitação de profissionais da arquitetura e urbanismo e de outras áreas correlatas a partir dessa experiência. O material consolidado subsidiou o curso “Enfrentamento dos eventos climáticos extremos: metodologias de mapeamento e gestão comunitária de riscos”, oferecido gratuitamente pela Escola da Cidadania. Durante os cinco encontros virtuais, foi apresentada e debatida a importância da participação popular no processo de enfrentamento dos riscos climáticos, utilizando como referência a experiência de Ponta Negra.

Diante da ausência de políticas públicas eficazes para mitigar esses riscos, a construção do plano buscou fortalecer a capacidade da comunidade para autogestão territorial e adaptação climática, experienciando um modelo de planejamento que extrapola a lógica da participação e não se insere em nenhuma agenda estatal, configurando uma experiência de planejamento contra hegemônica ao trazer para as mãos da população a condução e o olhar do processo.

Além das intervenções físicas propostas, o plano enfatizou a necessidade de fortalecer a capacidade organizativa da comunidade na prevenção e resposta a desastres climáticos. Foram estabelecidos protocolos de alerta e medidas de autoproteção para situações de emergência, consolidando um sistema de monitoramento de riscos que independe da ação estatal.

Outra característica importante foi a promoção de capacitações para replicação da metodologia, permitindo que o modelo pudesse ser adaptado a outros territórios expostos a riscos climáticos similares. Essa dimensão do projeto ressalta não apenas seu impacto imediato na comunidade de Ponta Negra, mas também sua potencial contribuição para a difusão de práticas de planejamento insurgente em outras localidades vulnerabilizadas.

A experiência do Plano Comunitário de Ponta Negra ilustra como o planejamento insurgente pode operar como uma estratégia concreta de resistência e construção de alternativas frente à negligência do poder público. Esse modelo participativo coloca a população como protagonista da adaptação climática, reforçando o direito à cidade e a justiça socioambiental. Contudo, o caso também evidencia desafios para a sustentabilidade dessas iniciativas, especialmente no que tange à necessidade de apoio institucional contínuo e à articulação com redes de assessoria técnica e financiamento. Apesar dessas dificuldades, o plano reafirma a potência da organização comunitária na formulação de respostas à crise climática, oferecendo um caminho alternativo ao planejamento urbano

tradicional forjado na exclusão.

### **3.2 Plano Verão: O Que Queremos No Plano De Adaptação Climática Para O Próximo Verão<sup>13</sup>**

Em janeiro de 2024, diante de mais uma tragédia climática e da omissão do poder público<sup>14</sup>, cerca de 50 organizações — em sua maioria formadas por jovens — se articularam em redes de solidariedade para apoiar as famílias mais afetadas. Com o tempo, essa rede se consolidou como um espaço de articulação para reivindicar ações governamentais e programas de defesa climática para as periferias da RMRJ. Denominada “Coalizão O Clima É De Mudança”, a rede organizou diversas ações, incluindo uma manifestação em frente ao Palácio Guanabara, uma campanha para pressionar pela criação de um plano estadual de adaptação climática e um curso de formação sobre o tema. Nesse curso, foi elaborado o “Plano Verão”, um documento que reúne recomendações para a construção democrática e participativa de um plano de adaptação climática para o estado.

O Plano Verão, também chamado de “O que queremos no Plano de Adaptação antes do próximo verão” foi elaborado por coletivos e movimentos sociais, representa uma articulação política voltada para a defesa da justiça climática e da adaptação urbana em territórios periféricos do Rio de Janeiro. Diferente de planos institucionais produzidos pelo Estado, o documento emerge de um processo coletivo de construção de demandas populares, por fora das arenas institucionais, reivindicando a centralidade da participação social no enfrentamento da crise climática.

A formulação do Plano Verão se baseia em um diagnóstico das vulnerabilidades territoriais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, evidenciando como enchentes, deslizamentos e ondas de calor se intensificam nos bairros periféricos devido à precariedade da infraestrutura urbana e à ausência de políticas públicas eficazes.

O documento estrutura suas propostas a partir de três eixos principais: infraestrutura de adaptação, mobilização e incidência política, e cultura de risco. No primeiro eixo, o plano reivindica investimentos em drenagem urbana sustentável, criação de áreas verdes para

---

<sup>13</sup> COALIZÃO CLIMA É DE MUDANÇA. *Plano Verão: propostas emergenciais de enfrentamento à crise climática no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1RhYMAChu\\_Bj9pWyE83o8b8QH6Xy23DR9/view](https://drive.google.com/file/d/1RhYMAChu_Bj9pWyE83o8b8QH6Xy23DR9/view). Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>14</sup> G1. Mais de 100 mil pessoas foram afetadas pelas chuvas no RJ em 2024, diz governo. *G1*, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/01/24/mais-de-100-mil-pessoas-foram-afetadas-pelas-chuvas-no-rj-em-2024-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

mitigação dos efeitos das ilhas de calor, saneamento básico universalizado e acesso a moradia segura para populações expostas a riscos ambientais. No segundo eixo, destaca-se a importância da articulação entre movimentos sociais e coletivos na disputa por políticas públicas que garantam a adaptação climática com justiça social. Já no terceiro eixo, o documento enfatiza a necessidade de fortalecimento de capacidades comunitárias para lidar com emergências climáticas, incluindo programas de formação e criação de protocolos de ação para eventos extremos.

Além de um conjunto de propostas concretas, o Plano Verão se diferencia por sua abordagem política, que coloca a crise climática como uma questão de direitos e não apenas de gestão técnica. O documento denuncia a lógica de racismo ambiental, argumentando que a negligência do poder público na implementação de políticas de adaptação reforça a exclusão socioespacial e expõe de maneira sistemática as populações negras e periféricas a maiores riscos ambientais. Essa perspectiva amplia o debate sobre adaptação climática ao conectar-lo às lutas históricas pelo direito à cidade, apontando que a resposta à crise climática não pode se limitar a soluções tecnológicas e deve, sobretudo, enfrentar as desigualdades estruturais que definem quem sofre mais com seus impactos.

A experiência do Plano Verão exemplifica o planejamento insurgente como ferramenta de contestação e proposição no campo da adaptação climática e reforça o papel da juventude nesse processo.

### **3.3 Do Diagnóstico À Ação: Aprendizados E Desafios Nas Experiências De Planejamento Popular**

As experiências do Plano Comunitário de Ponta Negra e do Plano Verão são aqui analisadas como dois exemplos de planejamento contra hegemônico frente à crise climática. Embora inseridos em contextos territoriais e políticos distintos, ambos os planos se constituem como espaços inventados, que fogem da lógica tradicional do planejamento urbano. Com metodologias baseadas na participação comunitária, na construção coletiva do conhecimento e na mobilização popular, são iniciativas que não apenas diagnosticam vulnerabilidades, mas constroem ativamente soluções a partir de quem mais sofre os impactos da desigualdade urbana e das mudanças climáticas.

Em termos de abordagem, o Plano Comunitário de Ponta Negra opera em uma escala local, em um território específico e com uma relação mediada pela assessoria técnica, formadas por arquitetos, urbanistas e pesquisadores vinculados a universidades e institutos de pesquisa, que contribuíram com metodologias participativas, sistematização de propostas e apoio técnico ao planejamento, em diálogo com os saberes da comunidade. A

elaboração do plano contou com o apoio da prefeitura de Paraty, apesar de não ter sido uma agenda proposta ou convidada pela instituição. O documento não traz em si um conteúdo mais crítico de denúncia das ações ou ausências do Estado, ele foca na promoção da autonomia da comunidade.

Já o Plano Verão se desenvolve em escala metropolitana, não fala de um bairro ou território específico, mas sim de diferentes áreas da cidade que experenciam uma realidade parecida. O documento traz como base uma crítica contundente ao poder público e da reivindicação por justiça ambiental e climática. Além disso, contribui para a sistematização de propostas urgentes nas áreas de saneamento, drenagem urbana, acesso à água potável, saúde mental, segurança territorial e moradia e propõe uma metodologia para que outros grupos possam construir seus planos de adaptação climática. Diferente do anterior, o processo não contou com visitas técnicas e com uma assessoria, mas partiu da realização de um curso, conduzido por esses coletivos e no qual diversos jovens da RMRJ participaram.

Um aspecto importante a ser ressaltado foi a realização de manifestações políticas e campanhas de pressão sobre os governantes. Além disso, outro elemento central desse processo é o protagonismo da juventude, que atua como articuladora política, comunicadora e formuladora das pautas. Jovens lideranças não apenas participam das escutas, mas também propõem a metodologia, organizam e sistematizam as discussões, mobilizam redes, produzem conteúdos e se colocam na linha de frente da disputa por justiça climática.

Apesar das diferenças, os dois planos compartilham pontos fundamentais: propõem ações concretas para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, sistematizam e compartilham metodologias para a difusão da experiência, e afirmam a legitimidade de outras formas de produção do espaço urbano. Ambos também se destacam por sua capacidade de articular sujeitos diversos em torno de um objetivo comum — seja através da juventude que mobiliza e politiza nas periferias metropolitanas, seja pela parceria entre comunidade e assessoria técnica na defesa do território como bem comum.

Por outro lado, as iniciativas também enfrentam limites. A ausência de reconhecimento institucional efetivo restringe a possibilidade de implementação das propostas, especialmente em contextos de descontinuidade política e baixa abertura à participação social nos governos. Em alguns casos, a dependência de apoio técnico ou de redes externas também representa um desafio para a autonomia plena dessas iniciativas.

Ainda assim, ambas as experiências evidenciam que o enfrentamento da crise climática e da desigualdade urbana passa por outras formas de fazer política — que valorizam o território, a escuta, o cuidado, a ancestralidade e o direito à cidade.

Tabela 1 – Principais pontos do Plano Verão e o Plano Comunitário de Ponta Negra

Critério	Plano Verão	Plano Comunitário de Ponta Negra
<b>Escala</b>	Metropolitana – com foco nas favelas e periferias	Local – focado no território de Ponta Negra, em Paraty (RJ)
<b>Metodologia</b>	Oficinas, escutas comunitárias, construção coletiva de propostas, mobilização em rede	Oficinas participativas, mapeamento afetivo, pactuação comunitária
<b>Relação com o Estado</b>	Crítica explícita, o documento é utilizado como ferramenta de pressão política	Foco na autonomia comunitária, não há crítica explícita
<b>Atores</b>	Coletivos territoriais, movimentos sociais e redes de juventude	Lideranças comunitárias e Assessorias técnicas vinculadas a universidades e institutos de pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora com base em COALIZÃO CLIMA É DE MUDANÇA (2024) e INSTITUTO PÓLIS (2020).

Ambas as experiências analisadas expressam formas de produção do planejamento que se distanciam dos modelos hegemônicos que têm orientado historicamente a ação do Estado nas cidades brasileiras. Trata-se de um planejamento que não busca simplesmente ser incluído nos circuitos formais de decisão, mas que tensiona os sentidos da própria política urbana, ao reivindicar o direito de planejar e transformar a cidade.

Nesse sentido, os dois planos materializam uma crítica prática, e não apenas discursiva, às contradições do planejamento estratégico e os limites dos espaços convidados. Eles constroem metodologias próprias, mobilizam redes de solidariedade e reivindicam centralidade para os sujeitos historicamente marginalizados do processo de produção do espaço urbano. Essa distinção de origem, propósito e forma de atuação revela a natureza política do planejamento insurgente: ele não vem para preencher um vazio institucional, mas para desafiar as estruturas que produzem desigualdade, exclusão e silenciamento nas cidades.

#### 4 CONCLUSÃO

Diante da intensificação da crise climática e da inoperância dos modelos hegemônicos de planejamento urbano, torna-se urgente reconhecer e fortalecer as práticas

que têm emergido a partir dos territórios mais vulnerabilizados como formas legítimas e necessárias de construção do futuro das cidades. As experiências do Plano Verão e do Plano Comunitário de Ponta Negra demonstram que não se trata apenas de contestar a ausência ou a precariedade das políticas públicas institucionais, mas de propor outras formas de planejar, decidir e ocupar a cidade, partindo das margens, da escuta, da coletividade e da vida cotidiana.

Ambos os planos revelam que o planejamento urbano, quando guiado pela lógica da justiça climática e do direito à cidade, pode se tornar uma ferramenta de resistência frente à desigualdade socioambiental. No entanto, os graus de enraizamento comunitário e continuidade variam entre as experiências. Em Ponta Negra, o plano foi construído com forte participação comunitária e resultou em ações concretas no território, como a sinalização de rotas de evacuação e a organização local para situações de emergência. Já o Plano Verão foi fruto de um curso pontual com jovens de diferentes favelas e territórios, conduzido por organizações da sociedade civil, e sua continuidade e impacto direto nos territórios depende da mobilização posterior desses participantes.

Como apontado ao longo do artigo, essas iniciativas não apenas reivindicam participação, elas ocupam o espaço do planejamento e reinventam seus sentidos. São expressões do que Faranak Miraftab chama de planejamento insurgente: práticas que desestabilizam o modelo dominante, inventam caminhos e reafirmam que os saberes e vivências populares têm potência para redesenhar a cidade.

Num cenário em que o planejamento estatal se mostra refém dos interesses do mercado e incapaz de responder à complexidade das emergências socioambientais, reconhecer as frestas e experiências populares é também uma escolha política. É afirmar que a cidade pode — e deve — ser construída com e a partir de quem historicamente foi deixado de fora.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CASA FLUMINENSE. *Dados e informações sobre justiça climática na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Maio de 2024. Disponível em:

<https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Dados-e-informacoes-sobre-Justica-Climatica-Casa-Fluminense.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

CHAVIS, Benjamin. *Toxic Wastes and Race in the United States*. United Church of Christ, Commission for Racial Justice, 1987.

COALIZÃO CLIMA É DE MUDANÇA et al. PLANO VERÃO. *O que queremos no Plano de Adaptação antes do próximo verão*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em:

[https://drive.google.com/file/d/1RhYMACHu\\_Bi9pWyE83o8b8QH6Xy23DR9/view](https://drive.google.com/file/d/1RhYMACHu_Bi9pWyE83o8b8QH6Xy23DR9/view). Acesso em: 11 abr. 2025.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedad civil, participación y ciudadanía: de qué estamos hablando? In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

FIRPO, Marcelo; PACHECO, Tania. Racismo Ambiental: uma introdução ao tema. *Revista Poli – Saúde, Educação e Trabalho*, Fiocruz, 2009.

G1. Deslizamento de terra mata sete pessoas da mesma família em Paraty (RJ). *Jornal Nacional*, 2 abr. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/04/02/deslizamento-de-terra-mata-sete-pessoas-da-mesma-familia-em-paraty-rj.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

G1. Angra dos Reis ainda se recupera das chuvas do Réveillon de 2009. G1, 19 ago. 2010. Disponível em:

<https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/08/angra-dos-reis-ainda-se-recupera-das-chuvas-do-reveillon-de-2009.html>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. *Deslizamento de terra mata sete pessoas da mesma família em Paraty, RJ*. G1, 2 abr. 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/04/02/deslizamento-de-terra-mata-sete-pessoas-da-mesma-familia-em-paraty-rj.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

G1. Tragédia do Morro do Bumba em Niterói completa 10 anos sem entrega de moradias às famílias. G1, 30 abr. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/30/tragedia-do-morro-do-bumba-em-niteroi-completa-10-anos-sem-entrega-de-moradias-as-familias.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. Mais de 100 mil pessoas foram afetadas pelas chuvas no RJ em 2024, diz governo. G1, 24 jan. 2024. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/01/24/mais-de-100-mil-pessoas-foram-afetadas-pelas-chuvas-no-rj-em-2024-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. Chuva na Baixada: dia seguinte. G1, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/22/chuva-baixada-dia-seguinte.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. Em 2011, chuva na Região Serrana deixou mais de 900 mortos. G1, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/em-2011-chuva-na-regiao-serrana-deixou-mais-de-900-mortos.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. Tragédia em Petrópolis: maior registrada na história do município. G1, 20 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/20/tragedia-em-petropolis-maior-registrada-na-historia-o-municipio.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

G1. Mudanças climáticas foram a principal causa da grave seca na Amazônia em 2023, aponta estudo. G1, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/01/24/mudancas-climaticas-foram-a-principal-causa-da-grave-seca-na-amazonia-em-2023-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

G1. Rio atinge nível de calor 4 e registra sensação térmica de 60,1°C em Guaratiba. G1, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/02/17/rio-atinge-nivel-de-calor-4-nc4.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins, 2014

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2025.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Maria do Carmo de Souza. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2025.

INSTITUTO PÓLIS. PLANO COMUNITÁRIO DE PONTA NEGRA, 2023. Disponível em: <https://polis.org.br/projeto/plano-comunitario-de-ponta-negra-rj/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. In: MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 143-152.

MIRAFATAB, Faranak. Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363–377, set.-dez. 2016.

TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; COLI, Luis Régis. *Planejamento autônomo e ação política na produção da cidade: movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo*. [S.l.: s.n.], [2021?].

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO,

Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.