

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II**

**EDSON RICARDO SALEME**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II**

---

### **Apresentação**

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às "smart cities"; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

## **DO AGACHE AO PLANO PILOTO: O DESVELO DO HIGIENISMO SEGREGACIONISTA NO PLANEJAMENTO URBANO**

## **FROM AGACHE TO PILOT PLAN: THE UNVEILING OF SEGREGATIONIST HYGIENISM IN URBAN PLANNING**

**Tatiana Reinehr de Oliveira<sup>1</sup>  
Leslye Bombonatto Ursini**

### **Resumo**

A regulação dos comportamentos das pessoas e a organização do espaço urbano são objetos dos Códigos de Posturas e dos Planos Diretores. Este artigo tem por objetivo analisar dois planos diretores em duas narrativas, propondo a reflexão sobre o tema da segregação socioespacial no Plano Agache, de 1920, e no Plano Piloto da Nova Capital, de 1956. A metodologia empregada incluiu pesquisa exploratória doutrinária para identificar pontos que evidenciam situações de higienismo e segregação. Em linhas gerais, é descrito o cenário ideológico do início do século XX, na época da remodelação da cidade do Rio de Janeiro por meio do Plano Agache, com vívida segregação da população empobrecida e, por isso, afastada do centro e de áreas nobres da cidade. O Distrito Federal, já nascido da organização setorizada em um plano, o tema da segregação socioespacial tem contornos explícitos na questão da locação do “lixão”, afastado do “core” do Distrito Federal, que é o Plano Piloto, e instalado na Cidade Estrutural, Região Administrativa mais afastada, local de moradia da população com menor renda em relação ao Plano Piloto. Os resultados revelaram a organização espacial das cidades não as projetam para o futuro desejado coletivamente em termos de justiça socioespacial. A conclusão a que chegam as autoras é que, entre os dois planos analisados, percebe-se uma linha de conexão que expressa um racismo estrutural combinado com um racismo ambiental, em uma tendência de se replicar as Posturas higienistas e segregacionista, em negação à dignidade da pessoa urbana.

**Palavras-chave:** Plano agache, Plano piloto da nova capital, Segregação socioespacial, Higienismo, Códigos de posturas

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The regulation of human behavior and the organization of urban space are at the core of both Codes of Conduct and Master Plans. This article aims to analyze two master plans in two distinct narratives, prompting a reflection on sociospatial segregation as it was implemented in the Agache Plan of the 1920s and the Pilot Plan of the New Capital of 1956. The methodology employed for this analysis includes an exploratory doctrinal study to identify patterns of hygienism and segregation. The ideological scenario of the early 20th century is described in the context of the remodeling of Rio de Janeiro by the Agache Plan, which

<sup>1</sup> Pós-Doutoranda em Direito (CEUB). Doutora em Direito/Políticas Públicas (CEUB/PDSE Sorbonne Paris 1, 2024). Advogada. Professora. Diretora Acadêmica do Instituto de Direito Urbanístico de Brasília (IDUB). Pesquisadora (GPDPPU - CEUB).

promoted the vivid segregation of the impoverished population, pushing them away from the city center and noble areas. In the Federal District, which was born from a sectorized plan, the theme of sociospatial segregation has explicit contours in the location of the "landfill." This facility was moved away from the "core" of the Federal District, the Pilot Plan, and was installed in Cidade Estrutural, a more distant Administrative Region, which became home to a lower-income population compared to the Pilot Plan. The results reveal that the spatial organization of these cities does not align with a collectively desired future of sociospatial justice. The authors conclude that, between the two plans analyzed, there is a clear connection that expresses a structural racism combined with environmental racism, showing a tendency to replicate hygienist and segregationist practices, which ultimately deny the dignity of the urban person.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Agache plan, Pilot plan of the new capital, Socio-spatial segregation, Higienism, Codes of conduct

## **1 Introdução e Método**

Os códigos de posturas — com a finalidade de proporcionar o bem-estar coletivo a partir da organização da convivência urbana, das atividades econômicas, da manutenção da estética urbana — possuem função complementar aos planos diretores — instrumento central da política de desenvolvimento e expansão urbana no direito brasileiro. Este artigo tem por objetivo dar relevo ao problema da segregação socioespacial, em que um ou mais grupos pequenos e de hegemonia política e econômica podem estar escolhendo o que é desejável ou não para toda uma coletividade e em nome dessa mesma coletividade ao longo das épocas.

A ideologia hegemônica, as tensões e outras questões enfrentadas no espaço transparecem nas normas editadas pelas Câmaras Legislativas em Posturas. Para este texto, tomam-se as Posturas no aspecto ideológico que as disposições revelam. Para tanto, reporta-se, também, a dois planos diretores: o Plano Agache, na década de 1920, e o Plano Piloto da Nova Capital, de 1956. Entre os dois, percebe-se uma linha que os conecta no aspecto de um racismo estrutural, combinado na atualidade com um racismo ambiental, este, retratado na vida na Cidade Estrutural do Distrito Federal. A realidade da sua população expõe a vulnerabilidade de se viver em contato direto com os perigos do lixo e de seus subprodutos, persistentes ao longo do tempo, em contraste com a população beneficiada com o traçado do Plano Piloto da Nova Capital.

Apontam-se evidências de que a exclusão, originada nos Códigos de Postura, e replicada nos Planos Diretores, não é um acaso, mas sim uma consequência direta de um modelo de planejamento urbano que prioriza a lógica econômica e a estética em detrimento de direitos fundamentais, como o direito à cidade e a um meio ambiente equilibrado.

## **2 Plano Diretor e Código de Posturas: a origem do planejamento higienista-segregacionista**

O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana no direito brasileiro. Constitui um diploma legal de competência municipal, que consolida a visão de futuro da coletividade, integrando as dimensões físicas, econômicas e sociais do território. Sua finalidade precípua é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade — como moradia, trabalho e lazer — por meio de uma reflexão crítica sobre a realidade presente. Para tal, o Plano Diretor estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e instrumentos (Brasil, 2022, p. 18) voltadas a assegurar os direitos urbanos necessários bem como o acesso equitativo a serviços urbanos essenciais para todos os cidadãos.

No contexto da evolução do Direito Urbanístico Brasileiro, os Códigos de Posturas podem ser compreendidos como precursores históricos dos atuais Planos Diretores. Com raízes no Direito Romano, as Posturas evoluíram no Direito Português, sendo inseridas nos primeiros textos legais em 1254 para regulamentar a vida urbana. No Brasil Colonial, a Lei Imperial de 1828 concedeu às Câmaras Municipais a competência de legislar sobre a ordem e o bem-estar local. A partir desse momento, as normas que regulavam a vida urbana passaram a ser chamadas de Posturas Municipais. Esses instrumentos foram concebidos como os primeiros mecanismos para organizar sistematicamente a vida urbana. Regulamentavam o uso do solo e dos espaços públicos, abrangendo desde a manutenção de propriedades até o funcionamento do comércio, com o objetivo de garantir a ordem e o bem-estar coletivo.

Atualmente, os Códigos de Posturas são um desdobramento dessa tradição disciplinando temas como limpeza urbana, segurança e o funcionamento do comércio local. Contudo, a crescente complexidade das cidades demandou um instrumento de planejamento mais abrangente e estratégico; o que só ocorreu, no Brasil, com a Constituição de 1988. O Artigo 182, parágrafo 1º, autorizou os municípios a elaborarem seus Planos Diretores e tornou sua criação obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. É nesse cenário que emergem os Planos Diretores de Ordenamento Territorial, que se consolidaram como o principal marco legal do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Dados do IBGE de 2010 mostram que 3.857 municípios já possuíam um Plano Diretor, demonstrando o impacto da norma na busca pelo ordenamento territorial.

Diferentemente dos Códigos de Posturas, cuja natureza é mais regulatória e pontual e que constituem interessante material de pesquisa (Limeira & Farias, 2022), os Planos Diretores passam a definir as diretrizes para o crescimento urbano e rural, ordenam as atividades no território e promovem o desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões. Assim, o Plano Diretor transcende a mera regulamentação para se tornar o instrumento fundamental que guia a cidade, enquanto os Códigos de Posturas disciplinam o cotidiano sob sua orientação (Silva P. C., 2011, pp. 4, 16).

## **2.1 Um higienismo subtendido no planejamento urbano**

Na Europa do Século XVIII, a urbanização acompanhava o crescimento populacional, mas também a nova lógica de acumulação de capital, baseada em mercadorias e máquinas. Essa nova forma de riqueza exigia a criação de mecanismos para "guardar, vigiar e garantir" a

daqueles bens (Foucault, 2002, pp. 92-93). Nesse sentido, o controle da população urbana passa a ser moldado por interesses de grupos específicos e hegemônicos.

No Brasil, esse processo foi semelhante, mas ganhou contornos próprios frequentemente influenciado por ideologias diversas. Dentre elas, estavam: a confiança no progresso herdada do final do século XIX; a ideologia do branqueamento da população brasileira; o projeto de assimilação dos povos indígenas; e a crença do ingresso do Brasil na modernidade que, segundo o sociólogo e antropólogo Ortiz (1988), se deu sem a modernização da indústria e das relações sociais nos primeiros anos do século XX.

Em termos mundiais, a ideia era a de que o estado de bem-estar da sociedade seria alcançado com o progresso da ciência, da razão e da tecnologia; se passou que as duas Guerras Mundiais e o Holocausto mostraram o contrário. A tese do branqueamento das “raças”, desde 1860 no Brasil, tinha por base as teorias de Paul Broca, antropólogo e anatomista francês, que em três gerações de miscigenação na “direção correta”, a Nação seria “branca” (Seyferth, 1996; Maio & Santos, 1996). O Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado em sede de governo federal com o nome de Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN) em 1910, tinha o objetivo da “integração civilizatória” do indivíduo indígena à sociedade geral. Tanto o branqueamento quanto a assimilação, ideologias racistas, perderam espaço para a diversidade étnica e sociocultural.

No Brasil, a ideia de progresso estava ligada à saída do País da sua imagem e das condições de “país agrário” com o passado muito recente da escravidão e “incivilizado”. Tais ideologias se recobriram do higienismo respaldado pelo discurso médico-sanitarista. Com o crescimento das cidades brasileiras e sua crescente importância comercial, a partir do século XIX, a cidade passou a ser vista como foco de problemas relacionados à salubridade e o espaço urbano tido como “infeccioso”. Essa percepção foi amplamente influenciada pelo discurso do movimento médico-higienista, que buscava legitimar sua atuação por meio da intervenção no espaço urbano.

A ideia do espaço urbano como ambiente nocivo abrangeu aspectos morais. Entre 1920 e 1930, abordagem médica para o espaço urbano se aprofundou. Preocupações de ordem social, como a sexualidade, a origem social e a etnia, foram transferidas para o âmbito da psiquiatria e da criminologia. Seriam, portanto, questões a serem resolvidas pela ordem médica e não por outros domínios de conhecimento (Carrara, 1996, p. 140). Esse processo foi visível em periódicos semanais da época — como a revista *O Cruzeiro*, criada em 1928 —, que refletiam o esforço da medicina em se consolidar como ciência capaz de intervir em questões sociais (Ursini, 2000). Em 1929, Arthur Ramos propunha as discussões da Sociedade de Medicina

Legal, Criminologia e Psiquiatria da Bahia fossem tratadas no âmbito da psicanálise (praticada por médicas e médicos psiquiatras), que estava em emergência no Brasil (Menezes, 2014, p. 92).

As atenções estavam voltadas para a medicina e a saúde pública que passaram a fazer parte das ações do Estado (Silva M. L., 1998, pp. 134-137) com grande carga ideológica, moral e moralizadora e o foco estava no comportamento de mulheres, na população de baixa renda e nos comportamentos classificados como “em desvios”, que se referiam tanto a homossexuais quanto ao prazer sexual de qualquer um e, principalmente, com foco na população negra coibindo suas manifestações afro-brasileiras. Era a “boa sociedade” a ser resguardada e não a providência para proteção daqueles grupos e pessoas.

De forma que se chama a atenção, aqui, para a elaboração dos Códigos de Posturas como instrumento de regramento moral e segregação espacial. Leis suntuárias, em outros países e no passado, instituíram a proibição de as pessoas pobres se vestirem com roupas luxuosas; para demarcar visivelmente diferenças sociais traduzidas em desigualdade social. Na cidade do Rio de Janeiro na virada do século XIX para o XX, havia a proibição da circulação de pessoas pobres em algumas das ruas na cidade, conforme mencionado por Needell (Needell, 1993) em sua história da elite carioca. Antes, a prática do jogo de capoeira era considerado crime previsto no Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890, este que foi o primeiro código penal na República dos Estados Unidos do Brasil.

É nesse cenário ideológico dos primeiros trinta anos do século XX que a cidade do Rio de Janeiro tem o primeiro plano diretor do Brasil.

O Plano Agache — concebido pelo engenheiro-arquiteto francês Alfred Donat Agache e sua equipe — foi o primeiro a ser denominado “plano diretor”. Correspondia a um plano de embelezamento da cidade do Rio de Janeiro com a pretensão de reduzir as tensões entre estratos sociais e econômicos. Ideologicamente, o Plano Agache representava uma elite que tinha receio de “perigos” como a sífilis, as epidemias, os prazeres do sexo, a degeneração da “raça” e da civilização em alinho aos discursos médico-sanitarista. Era imperativo, na visão daquela época, que os perigos à “boa sociedade” fossem afastados, extirpados, da cidade (Ursini, 2000, p. 23).

Na prática, o plano previu a abertura de “veias” para descongestionar o centro financeiro da cidade, as calçadas seriam cobertas por marquises. O prefeito Pereira Passos pretendeu as largas avenidas que deram outro aspecto a Paris pelas mãos de Georges-Eugène Haussmann a pedido de Napoleão III. Planejou-se retirar e acabar com os cortiços. As favelas seriam removidas dos morros cariocas porque era considerado que a sua visão afetava negativamente

a paisagem urbana e as pessoas pobres, que ali viviam, seriam levadas para cidades satélites (Bruand, 1981, p. 34; Rezende, 1982).

O imaginário civilizado para o Rio de Janeiro era o de um cartão postal apresentado ao olhar estrangeiro, incluindo um portal dourado na entrada da Baía da Guanabara e tapetes vermelhos para o visitante (Ursini, 2000, p. 24). O embelezamento da então capital do País era uma das faces do plano que organizaria a cidade em setores. No entanto, essa estratégia rendeu a Agache a crítica de intensificar o processo de segregação social já em curso na cidade entre a Zona Sul e a Zona Norte ao planejar os locais de residência proletária em bairros bastante afastados da elite carioca (Mendes, 2012, pp. 120, 121).

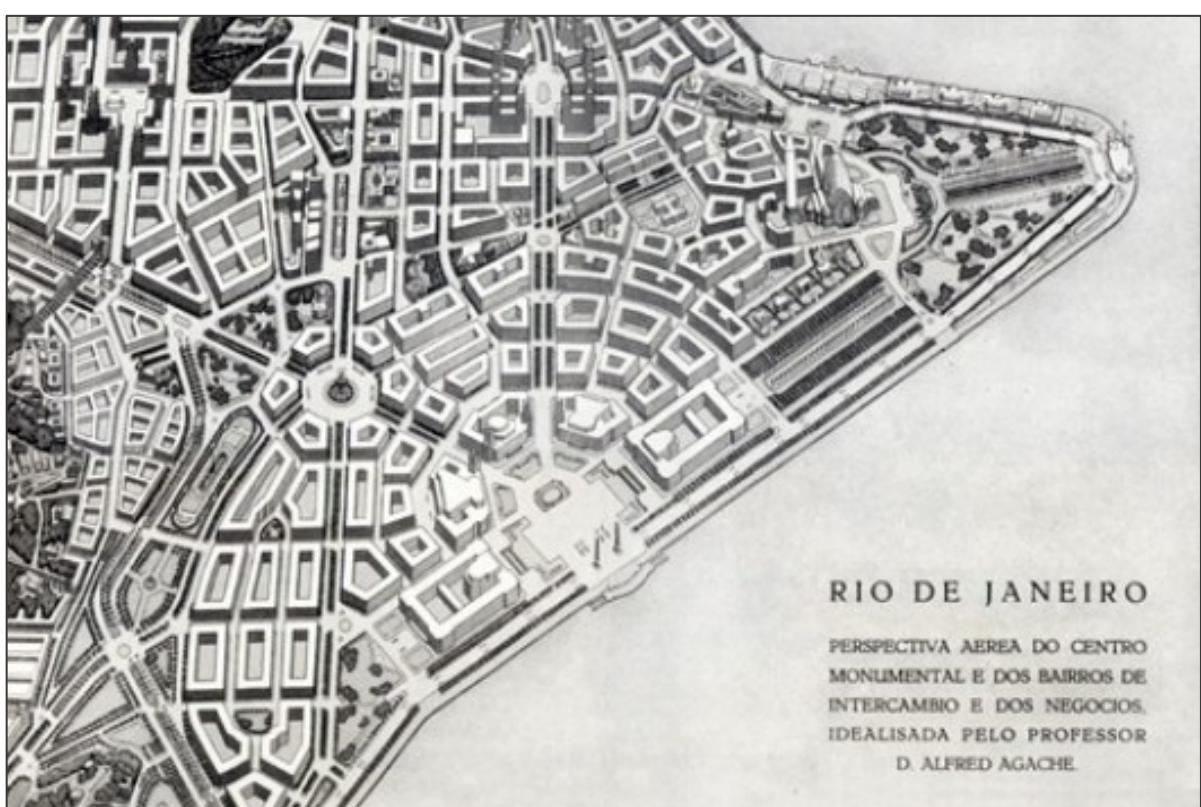


Figura 1 - Detalhe do centro da cidade do Rio de Janeiro no conceito de cidade-jardim no Plano Agache, 1930

(Fonte: Brasiliana Fotográfica, Biblioteca Nacional)

O plano traz à tona também a noção de racismo estrutural, que se manifesta, em geral, quando ideologias e práticas de segregação, baseadas na raça, são incorporadas aos sistemas e estruturas da sociedade (Almeida, 2000). No contexto do planejamento urbano brasileiro, o racismo estrutural é percebido em ações que, embora aparentemente neutras, resultam na segregação socioespacial, como a concentração de infraestrutura e serviços em áreas destinadas à população de alta renda, enquanto a de baixa renda é deslocada para as periferias (Almeida, 2019, p. 32). Essa dinâmica é um desdobramento das ideologias higienistas do século passado,

desvelada no Plano Agache. Apesar da robustez da remodelação e da intervenção planejadas, este plano teve a sua implementação integral revogada com a Revolução de 1930 sob suspeita de negociatas (Ursini, 2000, p. 26).

## **2.2 O Plano Piloto da Nova Capital: um novo plano de segregação socioespacial higienista?**

Brasília nasceu em 1960 como fruto de uma idealização de modernização do País pelo então presidente da república Juscelino Kubistchek, consubstanciada no Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil. Lúcio Costa, com seu projeto vencedor Plano Piloto, foi responsável por arquitetá-la a partir da concepção da cidade em formato de cruz e com o eixo norte-sul arqueado, dando a impressão de uma borboleta ou de um arco e flecha (Costa, 1956). Esse é, portanto, o berço onde se realizou o esforço para transferência da Capital Federal do Rio de Janeiro para o Centro-Oeste, o *locus* dos poderes da República e do Distrito Federal.

A construção da cidade resultou na criação de um centro polarizador de migrações, atraindo pessoas de diversos estados brasileiros, sobretudo de Minas Gerais, Goiás e Bahia, ensejando um movimento migratório para a Nova Capital de 64.314 pessoas até maio de 1959, quase um ano antes da sua inauguração (Holanda & Ribeiro, A metrópole de Brasília na rede urbana brasileira e configuração interna, 2015). Inicialmente, a estrutura administrativa da então Prefeitura do Distrito Federal se dividia em 7 subprefeituras: Planaltina, Taguatinga, Sobradinho, Gama, Paranoá, Brazlândia e Núcleo Bandeirante. Em 1964, com a finalidade de facilitar a administração dessas localidades, o território do Distrito Federal foi reestruturado em 8 Regiões Administrativas (RA): Taguatinga, Planaltina, Sobradinho, Brazlândia, Gama, Jardim, Paranoá e Brasília. Atualmente, Brasília constitui-se do Plano Piloto — o *core* da cidade—, e de outras 34 RAs, conhecidas por muito tempo como cidades-satélites, terminologia oficialmente abandonada dada a conotação segregacionista de “subúrbios” com certo grau de autonomia em relação ao seu centro de dominância metropolitana (Paviani, 2017), o que, no entanto, não deixa de existir no imaginário da população em virtude da distribuição da população na cidade.

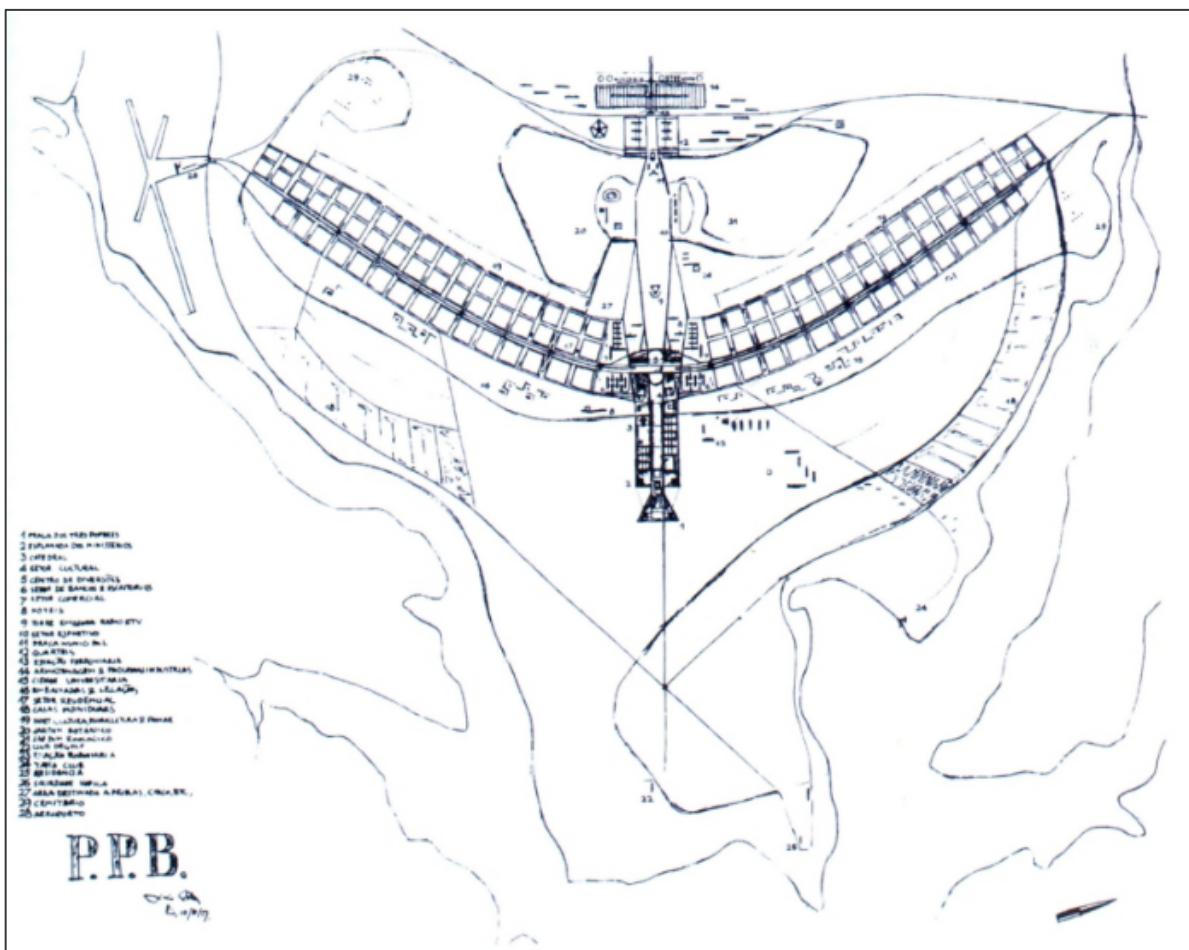


Figura 2 – O Plano Piloto (Arquivo Público/DF).

A organização do espaço urbano se deu a partir de uma tendência de instalar o funcionalismo público no Plano Piloto (RA I) enquanto os demais migrantes eram deslocados para as cidades-satélites, inicialmente, Taguatinga, Gama, Sobradinho e Guará, resultando no espraiamento do território num modelo de cidade polinucleada. Paralelamente, entre as décadas de 1960 e 1980, bairros-dormitório e áreas invadidas começaram a gravitar ao redor do Plano Piloto, que não conseguia abrigar todos os migrantes, sobretudo os de menor poder aquisitivo. Com efeito, entre os anos de 1984 e 1998, houve um crescimento em área urbana de mais de 50% (Paviani, 2017). Tal crescimento, tão acelerado, trouxe diversos problemas para a cidade, para o meio-ambiente e para a sociedade.

A segregação socioespacial no Distrito Federal decorre de um quadro de espraiamento territorial caracterizado pela expansão urbana desconcentrada, dispersa - a mais dispersa capital brasileira e a segunda do mundo, perdendo apenas para Mumbai, na Índia (Holanda, 2020). Caracteriza-se ademais pelo pouco adensamento e pela fragmentação, onde o preenchimento dos espaços vazios ocorre de forma descontínua. Como resultado, tem-se uma forma urbana

desconexa e desigual, em densidade, concentração ou desconcentração de usos e atividades, mas também na localização das residências e dos empregos no território, resultando ainda na concentração de diferentes grupos e classes sociais em determinados locais da urbe, o que origina o fenômeno da segregação socioespacial (Carmona & Oliveira, 2021).

Esse quadro de desigualdades socioespaciais tem importantes repercussões nas formas de acesso às infraestruturas urbanas, à justiça social e ao direito à cidade. Este se associa a um assentamento no qual os habitantes têm maior capacidade de apropriação e produção do espaço no tocante a moradia, lazer, trabalho (Carmona & Oliveira, 2021), entre outras funções urbanas. No território socialmente organizado, a localização do indivíduo é um aspecto prioritário em seu desempenho: dela depende a apropriação do espaço, o usufruto de forma plena e satisfatória as oportunidades, vantagens, serviços sociais e demais recursos que a cidade pode prover.

Assim, quanto maior a facilidade de acesso ao centro, maior também será a possibilidade de usufruto desses recursos, tendo em vista que é lá onde eles costumam se concentrar. É para lá também onde convergem os fluxos, dada a expressiva concentração de usos não residenciais. Esse é o caso da RA I, por onde, diariamente, mais de 650 mil pessoas transitam pela Rodoviária do Plano Piloto, em um movimento pendular casa-trabalho proveniente de várias RAs (Oliveira, 2024). Apesar do grande fluxo de pessoas, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2021 (Distrito Federal. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal-IPDF, 2024) revela que apenas 7,68% da população do Distrito Federal reside no Plano Piloto. A pesquisa evidencia ainda que a renda domiciliar média desses habitantes corresponde a R\$ 15.056,90, considerada alta renda, enquanto o valor per capita é de R\$ 6.749,80 (Distrito Federal. Companhia de Planejamento Urbano do Distrito Federal-CODEPLAN, 2022). É notável que o rendimento per capita da população do Distrito Federal, de R\$ 3.276, representa menos da metade do ganho registrado na RA I (Distrito Federal. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal-IPDF, 2024).

A segregação socioespacial se torna mais evidente quando se analisa a distância média das residências em relação ao centro do Plano Piloto. Famílias de poder aquisitivo na base da pirâmide social localizam-se, em média, a 26 km do centro do Plano Piloto, enquanto as do topo da pirâmide social, a 5 km da RA I (Holanda, 2020). Fora do circuito da riqueza, é visível a outra face do urbano, em geral, nas periferias distantes e nas áreas centrais degradadas, com seus cortiços, conjuntos habitacionais excessivamente adensados -mais de três pessoas por

dormitório<sup>1</sup>, comprometendo o ideal de moradia digna, edifícios precários utilizados para a prestação de serviços públicos, como hospitais, escolas e creches (Rodrigues, 2007).

A concentração de renda e a segregação socioespacial no Distrito Federal impactam diretamente o acesso a serviços essenciais. A grande distância entre as moradias de baixa renda e o centro do Plano Piloto dificulta o acesso a empregos, hospitais, escolas e áreas de lazer, ampliando as desigualdades sociais. Esse espraiamento urbano e a segregação ecoam as práticas do higienismo “do século passado”. Assim como as políticas higienistas buscavam afastar a população pobre do centro das cidades, essa dinâmica atual transforma a distância em uma barreira física e econômica, perpetuando a exclusão e limitando as oportunidades para a população mais vulnerável. No Distrito Federal, essa é a realidade em algumas RAs, como a Cidade Estrutural, localizada em área do antigo Lixão a céu aberto da Capital.

### **3 Do “lixão” à cidade: o higienismo e a segregação socioespacial colocando em risco a dignidade da pessoa urbana**

A menos de 20 quilômetros do Plano Piloto, durante aproximadamente 60 anos, funcionou o lixão da Estrutural: o segundo maior depósito a céu aberto do mundo. Em uma área de 201 hectares — o equivalente a cerca de 280 campos de futebol- acumulavam-se os resíduos produzidos pelos moradores do Distrito Federal, em montanhas que alcançavam 55 metros de altura. Paralelamente ao depósito de lixo, surgia a cidade, como resultado de uma invasão por pessoas atraídas para a região em busca de meios de sobrevivência.

Assim, sem qualquer planejamento ou impermeabilização do solo, se formou o lixão, enquanto depósito de resíduos subterrâneos, que passou a representar uma fonte de perigo ambiental e de saúde pública em razão dos subprodutos da decomposição da matéria orgânica. O gás metano — incolor e sem cheiro, pode causar parada cardíaca, asfixia além de danos no sistema nervoso central — e o chorume— líquido tóxico gerado pela decomposição do lixo, é capaz de se infiltrar no solo e contaminar lençóis freáticos e corpos d’água. Essa situação se mostrava extremamente preocupante diante dos riscos que apresentava à saúde população que ali se alojava, mas também ao meio ambiente e à toda a população do Distrito Federal. Isso porque, nas proximidades, situam-se a unidade de conservação Parque Nacional de Brasília, que abriga a Bacia Santa Maria-Torto, o segundo maior reservatório do Distrito Federal, e o Córrego Cabeceira do Valo, em cujas margens agricultores produzem hortifrutigranjeiros em

---

<sup>1</sup> Realidade de 4,2% da população do Distrito Federal, conforme dados do IBGE-2021.

pequena escala (Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA, 2017), expondo a água, os alimentos, e, consequentemente, as pessoas e os animais à contaminação.

### **3.1 A formação da Vila Estrutural à margem da dignidade urbana**

No início da década de 1990, se formava um agrupamento de barracos, intitulado de Invasão da Estrutural, em alusão à rodovia que margeia a área. Posteriormente, transformou-se na Vila Estrutural, pertencendo à região do Guará, até se tornar a sede urbana do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), transformado na 25<sup>a</sup> região administrativa do Distrito Federal pela Lei Distrital nº 3.315, em 2004. A vulnerabilidade da população era notória: crianças auxiliando o trabalho dos catadores de lixo, tráfico de drogas e consumo de alimentos vencidos provenientes do descarte de supermercados e shopping centers.

Além disso, a única escola existente, a Escola Classe 1 da Estrutural, instalou-se sobre um lixão desativado, em um barracão, que só veio a receber estrutura de alvenaria dois anos depois. Mesmo diante de toda a precariedade, a escola seguiu funcionando por oito anos, até que o Corpo de Bombeiro e a Defesa Civil determinassem a sua interdição por questões de segurança e da constatação de alta concentração de gás metano no local (30% em relação ao ar), e após professores e alunos afirmaram ter passado mal após longos períodos de permanência na escola (Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA, 2017).

Essa situação acrescenta uma camada ao racismo estrutural: o racismo ambiental, que se revela na distribuição desigual e injusta de riscos e impactos ambientais. Ele evidencia como populações marginalizadas, geralmente de baixa renda e minorias étnicas, são desproporcionalmente expostas a poluentes e a perigos sanitários, como a população da Cidade Estrutural (Bullard, 2000). Remete a uma situação de exclusão e privação de direitos sociais urbanos básicos, fundamentais e constitucionalmente consagrados. Esses devem incluir o mínimo para uma vida digna, ou seja, o direito à moradia, ao lazer, ao trabalho e ao transporte, além de uma série de outros, como direito à saúde pública; de acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; à cultura e à informação; à participação política; e ao acesso à justiça (Brasil, 2015).

Todos eles são indispensáveis à promoção do direito à vida emancipada nas cidades, ou direito à cidade, enquanto espaço propício ao exercício da liberdade, da solidariedade, da cidadania e, em última instância, da preservação da dignidade da pessoa humana (Silva Neto, 2016, pp. 130-132). No entanto, a precariedade das condições de vida na Vila submetia os seus habitantes a uma vida à margem da dignidade urbana agravada pela exposição da população

aos perigos dos subprodutos da decomposição dos resíduos do lixão, que persistem ao longo do tempo.

### **3.2 A mudança da rota do lixo: a continuidade da segregação e da vulnerabilização**

Diante desse cenário, um diagnóstico sobre o lixão realizado pelo Serviço de Limpeza Urbana (SLU), em janeiro de 2015, resultou na decretação de situação de emergência e perigo na limpeza urbana pelo Governo do Distrito Federal e na elaboração de um plano de intervenção para encerrar as atividades irregulares e proteger a população. Este plano incluía atividades voltadas à gestão de resíduos sólidos, como a drenagem e queima do gás metano e drenagem do chorume, cercamento e construção de fosso para evitar a entrada de pessoas e veículos sem autorização (Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA, 2017). Em 2016, realizaram-se estudos para a elaboração do Plano Distrital de Saneamento Básico e do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos a serem implementados nos 20 anos seguintes.

A partir de então, os resíduos sólidos do Distrito Federal, após triagem, dirigem-se para o Aterro Sanitário de Brasília, localizado em uma área entre Samambaia e Ceilândia, projetada para comportar 8,13 milhões de toneladas de rejeitos (materiais não reutilizáveis) — método que minimiza impactos ambientais em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diferentemente do lixão da Estrutural, a disposição dos rejeitos no aterro é precedida por uma série de cuidados voltados a evitar a contaminação do lençol freático.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecido pela Lei nº 12.305/2010, introduziu alterações no gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil, determinando a obrigatoriedade de desativação dos lixões a céu aberto no Brasil e a sua substituição por aterros sanitários e outras formas de tratamento adequadas até a data-limite de 02 de agosto de 2024<sup>2</sup>, além do estímulo à coleta seletiva, à reciclagem e aos processos de reutilização (BRASIL, 2010). Desde 29 de janeiro de 2018, área do lixão da Estrutural, denominada Unidade de Recebimento de Entulhos, passou a receber apenas resíduos da construção civil para disposição final mediante resarcimento das despesas, por meio do pagamento de preço público. Já o Aterro Sanitário de Brasília, inaugurado em 17 de janeiro de 2017, na Rodovia DF- 180, entre Ceilândia e Samambaia, abrange uma área de 760 mil m<sup>2</sup>, dos quais 320 mil são destinados a receber rejeito. Possui capacidade para 20 milhões de toneladas de resíduos e funciona com um

---

<sup>2</sup> Esse é o caso dos municípios com até 50 mil habitantes pelo Censo/IBGE de 2010, que elaboraram Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e definiram tarifas para esse serviço.

sistema para coletar o chorume e o biogás (Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA, 2018).

O que causa grande espanto é a sua localização às margens do Rio Melchior, um afluente crucial do Rio Descoberto com importância para o abastecimento de água do Distrito Federal, servindo a mais de 1,3 milhão de pessoas. No entanto, sua atual condição de poluição severa, classificada como Classe IV (a pior) pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), impede o uso da água para consumo humano, pesca ou irrigação (Câmara Legislativa do Distrito Federal-CLDF, 2025). Isso demonstra que, a despeito das iniciativas voltadas à diminuição dos perigos à saúde humana e dos animais e ao meio ambiente, os aterros sanitários continuam produzindo grandes riscos ambientais e sanitários, e que a rota do lixo permanece na periferia, longe das áreas nobres do Plano Piloto, vulnerabilizando a dignidade urbana das populações das periferias.

Enquanto isso, de acordo com o PDAD 2024, a infraestrutura urbana dos domicílios da população da Cidade Estrutural, ainda precária, constitui-se de: esgotamento sanitário em apenas 66,8 % dos domicílios; apesar de a iluminação servir 81,4% das ruas de acesso às residências, há calçamento em 64,3% delas, dos quais, 45,8% não apresenta qualidade satisfatória (de regular a péssima). A percepção da população sobre a infraestrutura urbana em suas proximidades é de grande precariedade. A pesquisa indica que a maioria dos moradores lida com problemas graves: mais da metade (60,4%) relata alagamentos em dias de chuva, 46% apontam o descarte inadequado de lixo e entulho, e quase um terço (29,6%) convive com esgoto a céu aberto. Além disso, há uma deficiência significativa em infraestruturas de lazer e sustentabilidade, com baixos percentuais de ruas arborizadas (37,7%) e insuficiência de ciclovias (13,7%) e praças (34,7%), demonstrando a falta de planejamento e investimento público em espaços de convivência e bem-estar para a população.

## **CONCLUSÕES**

No presente artigo buscou-se demonstrar a trajetória do planejamento urbano no Brasil, analisando-se as distinções entre planos diretores e códigos de postura no intuito de desvelar as ideologias higienistas presentes. Partiu-se da análise do Plano Agache, no Rio de Janeiro, para alcançar o Plano Piloto da Nova Capital, de Brasília, ambos revelando uma dualidade persistente: a inspiração em princípios de ordenamento e em ferramentas como os antigos códigos de postura, instrumentos que acabaram por replicar e aprofundar uma ideologia higienista e segregacionista. A concepção técnica e aparentemente neutra dos planos diretores

falhou em transcender a lógica da exclusão, concentrando as infraestruturas, os serviços e o capital social nas áreas centrais, destinadas às classes de alta renda, e deslocando a população de baixa renda para as áreas afastadas dos maiores benefícios da urbanização.

Essa dinâmica resultou na segregação socioespacial, onde a periferia se tornou o espaço para a população marginalizada, que, por sua falta de condições financeiras, foi expulsa dos centros urbanos. Tal realidade expõe as falhas do planejamento em cumprir sua função social, relegando essas populações a condições de vida precárias e, por vezes, insalubres, comprometendo a sua dignidade urbana. A proximidade de moradias com lixões e a precariedade de infraestruturas, como apresentado no caso da Cidade Estrutural no Distrito Federal, são evidências de que a exclusão não é um acaso, mas um resultado do modelo de planejamento que prioriza a lógica econômica e a estética em detrimento do direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, o desafio para o Direito Urbanístico e Ambiental permanece: desmantelar essa herança higienista e garantir que o planejamento urbano se torne, de fato, um instrumento de justiça social em atenção ao princípio de justiça socioespacial, entre outros princípios do Direito Urbanístico e Ambiental.

## Bibliografia

- Almeida (2019). S. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen.
- Brasil. (2015). *Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015 (Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Art. 6º)*. Brasília. Fonte:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Brasil. (2022). *Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional. Acesso em 20 de 08 de 2025, disponível em  
[https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projetos-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projetos-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf)
- Bruand, Y. (1981). *Arquitetura contemporânea no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- Bullard (2000) d, R. D. Dumping in Dixie: race, class and environmental equality. 3<sup>a</sup> ed. Colorado: Westview Press.
- Câmara Legislativa do Distrito Federal-CLDF. (2025). CPI do Melchior. *CLDF Notícia*. Acesso em 22 de 08 de 2025, disponível em Câmara Legislativa do Distrito Federal-

- CLDF. CPI do Melchior. CLDF Notícias, 2025. Disponível em:  
<https://www.cl.df.gov.br/-/comissao-visita-aterro-sanitario-de-samambaia>
- Carmona, P., & Oliveira, T. e. (2021). Habitação de interesse social no Plano Piloto: Operações Urbanas Consorciadas como resposta à segregação espacial no Distrito Federal. *RDC*. Fonte: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/57145/44420>
- Carrara, S. (1996). *Tributo a Vênus. A luta contra a sífilis no Brasil da passagem do século aos anos 40*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Costa, L. (1956). *Plano piloto da nova capital*. Brasília. Acesso em 30 de 06 de 2023, disponível em <http://memorialdademocracia.com.br/card/construcao-de-brasilia/2>
- Distrito Federal. Companhia de Planejamento Urbano do Distrito Federal-CODEPLAN. (2022). *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2021)*. Brasília.
- Distrito Federal. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal-IPDF. (2024). *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2021)*. Brasília.
- Holanda, F. (2020). Inclusão e exclusão em Brasília. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Acesso em 2024 de 05 de 02, disponível em  
<https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/26336>
- Holanda, F., & Ribeiro, R. (2015). A metrópole de Brasília na rede urbana brasileira e configuração interna. Em R. e. Ribeiro, *Metrópoles: território, coesão social e governança democrática – Brasília: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Limeira, A. d., & Farias, M. A. (05 de ago de 2022). Um código para a história da educação: posturas como fonte e objeto. *Revista História da Educação*, V. 26: e111818.  
doi:DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/111818>
- Maio, M. C., & Santos, R. V. (1996). Introdução. Em M. C. Maio, & R. V. Santos, *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB.
- Mendes, J. T. (2012). O Plano Agache e o Rio de Janeiro: propostas para uma cidade-jardim desigual. *Revista Habitus*, V. 10, N. 2.
- Menezes, M. O. (2014). Arthur Ramos e a psicanálise na Bahia. *Analytica - Revista de Psicanálise*, 3. N. 4.
- Needell, J. D. (1993). *Belle-Époque tropical*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Oliveira, T. R. (2024). *Padrões mínimos para a estratégia de inteligenciamento urbano à luz do direito e das políticas públicas: uma aplicação à Brasília*. Brasília: CEUB/Tese.
- Ortiz, R. (1988). *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense.

- Paviani, A. (2017). DF-Brasília-Plano Piloto: ontem, hoje e amanhã. *UnB Notícias*. Acesso em 20 de 08 de 2023, disponível em <https://www.noticias.unb.br/artigos-main/1790-df-brasilia-plano-piloto-ontem-hoje-e-amanha>
- Rezende, V. (1982). *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro* (Vols. Coleção Retratos do Brasil, 159). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Rodrigues, A. M. (2007). Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. *Cidades, V.4, N.6, 73-88.*
- Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA. (2017). *Vida e morte do lixão*. Brasília. Acesso em 22 de 08 de 2025, disponível em <https://www.sema.df.gov.br/w/vida-e-morte-do-lixao>
- Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal-SEMA. (2018). *Área do lixão passa a receber resíduos da construção civil*. Brasília. Acesso em 20 de 08 de 2024, disponível em <https://www.sema.df.gov.br/w/area-do-lixao-passa-a-receber-residuos-da-construcao-civil#:~:text=Secretaria%20de%20Estado%20do%20Meio%20Ambiente%20do,passa%20a%20receber%20res%C3%A3os%20da%20constru%C3%A7%C3%A3o%20civil>
- Seyferth, G. (1996). Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. Em M. C. Maio, & R. V. Santos, *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB.
- Silva Neto, W. L. (2016). *Uma teoria do direito à cidade: reflexões interdisciplinares*. São Paulo: Universidade Católica de São Paulo/Tese (Doutorado em Direito).
- Silva, M. L. (1998). Modernidade e tradição no processo de institucionalização da sociedade brasileira. Em M. R. Nascimento, & E. W. Torresini, *Modernidade e Urbanização no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Silva, P. C. (2011). *As posturas municipais: sob a égide de uma nova era*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Inst. de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público.
- Ursini, L. B. (2000). *A revista O CRUZEIRO na virada da década de 1930*. Campinas: Dissertação/UNICAMP.