

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

WESLEY RODRIGO LOPES DA CUNHA

**DA COLÔNIA DE CIMA À CIDADE ALTA: FORMAÇÃO E ORDENAMENTO  
TERRITORIAL DO ESPAÇO URBANO EM JUIZ DE FORA (MG)**

JUIZ DE FORA  
2026

WESLEY RODRIGO LOPES DA CUNHA

**DA COLÔNIA DE CIMA À CIDADE ALTA: FORMAÇÃO E ORDENAMENTO  
TERRITORIAL DO ESPAÇO URBANO EM JUIZ DE FORA (MG)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia, na área de concentração Dinâmicas Socioespaciais.

**Orientador:** Prof. Dr. Elias Lopes de Lima

JUIZ DE FORA  
2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cunha, Wesley Rodrigo Lopes da.

Da Colônia de Cima à Cidade Alta : formação e ordenamento territorial do espaço urbano em Juiz de Fora (MG) / Wesley Rodrigo Lopes da Cunha. -- 2026.

120 p. : il.

Orientador: Elias Lopes de Lima

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2026.

1. Geografia Histórica. 2. Urbanização. 3. Expansão Urbana. 4. Políticas Públicas. 5. Cidade. I. Lima, Elias Lopes de, orient. II. Título.

WESLEY RODRIGO LOPES DA CUNHA

**DA COLÔNIA DE CIMA À CIDADE ALTA: FORMAÇÃO E ORDENAMENTO  
TERRITORIAL DO ESPAÇO URBANO EM JUIZ DE FORA (MG)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia, na área de concentração Dinâmicas Socioespaciais.

APROVADA EM: 27 de fevereiro de 2026

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Elias Lopes de Lima (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Maria Isabel de Jesus Chrysostomo  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marcelo Werner da Silva  
Universidade Federal Fluminense – Campos dos Goytacazes

## AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial aos meus pais, Vania e Wellington, pelo apoio incondicional e por serem o alicerce do meu incentivo ao longo de toda a trajetória acadêmica. Aos meus irmãos, Júnior e Sophia, pelo companheirismo e pela presença constante, fundamentais em cada etapa deste percurso.

Ao meu companheiro de vida, Marcus, pela compreensão diante das horas de dedicação, pelo suporte cotidiano e por caminhar ao meu lado com tanto incentivo.

Aos amigos Ana Livia, Laura, Thaimiris e Gabrielle, e de modo especial aos colegas que compartilharam as angústias e alegrias do mestrado: Carina, Lunária, Hannah, Ana Júlia, Camila, Leandro e Augusto. Obrigado pela amizade e pelas trocas valiosas que tornaram este processo mais leve.

Ao meu orientador, Elias Lopes, pela paciência, disponibilidade e pelas contribuições intelectuais que foram decisivas para o amadurecimento desta dissertação.

Aos docentes que marcaram minha formação por meio de debates e ensinamentos, com especial gratidão aos professores Pedro Machado e Wagner Batella.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora, pelo suporte institucional e pela infraestrutura oferecida.

Por fim, à CAPES, pelo fomento à pesquisa e pelo apoio financeiro, indispensáveis para a viabilização e conclusão deste trabalho.

## RESUMO

A presente dissertação analisa o processo de formação e de ordenamento territorial da região da Cidade Alta, em Juiz de Fora (MG), compreendendo-a como um território historicamente produzido. Parte-se da investigação da ocupação inicial vinculada à imigração germânica, a partir da instalação da Colônia Agrícola Dom Pedro II, em meados do século XIX, entendida como marco fundamental na configuração territorial da região. Essa ocupação, orientada por uma lógica agrária e colonial, estruturou formas específicas de uso e ocupação do solo e estabeleceu as bases materiais e simbólicas que condicionaram os processos posteriores de urbanização. Ao longo do século XIX e início do século XX, a antiga Colônia de Cima foi progressivamente incorporada ao tecido urbano de Juiz de Fora, em um movimento mediado pela ação do Estado e por políticas públicas de desenvolvimento urbano. Esse processo ganha centralidade na segunda metade do século XX, especialmente durante a ditadura militar brasileira, período em que se intensificam as políticas nacionais de planejamento e descentralização urbana. Inserida nesse contexto, Juiz de Fora passa a ocupar posição estratégica na rede urbana regional, e a Cidade Alta é concebida como área prioritária para a expansão urbana planejada, consolidando-se como espaço de materialização das diretrizes estatais de ordenamento territorial. A pesquisa adota uma abordagem fundamentada na Geografia Histórica e na análise crítica do ordenamento territorial, articulando diferentes escalas espaciais e temporais. Metodologicamente, se baseia em revisão bibliográfica, análise documental e de fontes históricas e cartográficas, permitindo identificar continuidades, rupturas e ressignificações na produção do espaço da Cidade Alta. A análise evidencia que a consolidação dessa região não decorre exclusivamente das políticas implementadas durante a ditadura militar, mas resulta de um processo histórico mais amplo, no qual a ocupação inicial foi apropriada, reconfigurada e progressivamente substituída pela ação estatal. Conclui-se que a Cidade Alta se constitui como um território estratégico na dinâmica urbana de Juiz de Fora, cuja configuração contemporânea expressa a articulação entre interesses econômicos e projetos técnicos de planejamento. Ao integrar diferentes momentos históricos e racionalidades de ordenamento, o estudo contribui para o aprofundamento das reflexões sobre a produção do espaço urbano em cidades médias brasileiras, destacando o papel do Estado e das políticas públicas no ordenamento do território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Geografia Histórica; Urbanização; Expansão Urbana; Políticas Públicas; Cidade.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the process of territorial formation and spatial planning of the Cidade Alta region in Juiz de Fora, Minas Gerais, understanding it as a historically produced territory. The study begins with an investigation of the initial occupation linked to German immigration, stemming from the establishment of the Dom Pedro II Agricultural Colony in the mid-nineteenth century, regarded as a fundamental milestone in the territorial configuration of the region. This occupation, guided by an agrarian and colonial logic, structured specific forms of land use and occupation and established the material and symbolic foundations that conditioned subsequent processes of urbanization. Throughout the nineteenth century and the early twentieth century, the former Colônia de Cima was progressively incorporated into the urban fabric of Juiz de Fora, in a movement mediated by state action and public policies of urban development. This process gains centrality in the second half of the twentieth century, especially during the Brazilian military dictatorship, a period marked by the intensification of national policies of urban planning and decentralization. Within this context, Juiz de Fora came to occupy a strategic position in the regional urban network, and Cidade Alta was conceived as a priority area for planned urban expansion, consolidating itself as a space for the materialization of state guidelines for territorial planning. The research adopts an approach grounded in Historical Geography and the critical analysis of territorial planning, articulating different spatial and temporal scales. Methodologically, it is based on a bibliographic review, documentary research, and the analysis of historical and cartographic sources, enabling the identification of continuities, ruptures, and re-significations in the production of space in Cidade Alta. The analysis demonstrates that the consolidation of this region does not result exclusively from the policies implemented during the military dictatorship, but rather from a broader historical process in which the initial occupation was appropriated, reconfigured, and progressively replaced by state action. It is concluded that Cidade Alta constitutes a strategic territory within the urban dynamics of Juiz de Fora, whose contemporary configuration expresses the articulation between economic interests and technical planning projects. By integrating different historical moments and rationalities of territorial ordering, the study contributes to deepening reflections on the production of urban space in Brazilian medium-sized cities, highlighting the role of the State and public policies in territorial planning.

**KEYWORDS:** Historical Geography; Urbanization; Urban Expansion; Public Policies; City.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Primeiro Plano Rodoviário de Minas Gerais (1835).....	23
Figura 2: Núcleo urbano de Mariano Procópio .....	23
Figura 3: Sede da Companhia União e Indústria e a Residência de Mariano Procópio .....	25
Figura 4: A Estrada União e Indústria .....	27
Figura 5: Diligência com mulheres e crianças a caminho de Juiz de Fora.....	33
Figura 6: A Colônia de Cima, na Colônia Dom Pedro II .....	37
Figura 7: Esquema de divisão da Cidade Alta em Zonas de Tráfego.....	92
Figura 8: Festa Alemã em Juiz de Fora (MG).....	102
Figura 9: Edificações remanescentes da Colônia de Cima.....	102
Figura 10: Construção remanescente do período da Colônia de Cima próximo à igreja .....	103
Figura 11: Fachada da Igreja de São Pedro .....	103
Figura 12: Avenida Presidente Costa e Silva, a nova centralidade. ....	104
Figura 13: Pórtico norte da Universidade Federal de Juiz de Fora .....	105
Figura 14: Via Indutora, também conhecida como Via São Pedro .....	107
Figura 15: Divisa entre o bairro Adolfo Vireque e o Condomínio Granville .....	108
Figura 16: Conjuntos de condomínios verticais na região do bairro Aeroporto .....	108

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização da Cidade Alta em Juiz de Fora (MG) .....	15
Mapa 2: Colônia de Cima dividida em prazos .....	38
Mapa 3: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano .....	57
Mapa 4: Expansão da mancha urbana de Juiz de Fora (1883-1975).....	76
Mapa 5: Vetores de expansão urbana .....	80

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

### QUADROS:

Quadro 1: Comparativo entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento .....	59
Quadro 2: Estratégias de Implementação do Plano Diretor da Cidade Alta .....	98
Quadro 3: Prioridades na Implementação do Plano Diretor da Cidade Alta.....	99

### TABELAS:

Tabela 1: Crescimento populacional: Brasil, Minas Gerais e Juiz de Fora (1950-1970).....	70
Tabela 2: Crescimento da população urbana (1950 – 1970) .....	71
Tabela 3: Dados do setor industrial (1970) .....	72
Tabela 4: Crescimento por setor de atividade (1950-1970) .....	72
Tabela 5: Distribuição da população prevista para Juiz de Fora para o ano de 2000.....	79
Tabela 6: Distribuição da população total pelas Unidades de Vizinhança (1978-2000).....	86
Tabela 7: População por bairro da Cidade Alta em 2000, 2010 e 2022 .....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CUI – Companhia União e Indústria

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PIN – Plano de Integração Nacional

BNH – Banco Nacional de Habitação

PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PIB – Produto Interno Bruto

CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da República

CPM – Cidades de Porte Médio

BIRD – Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento

IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora

PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado

ZUA – Zonas Urbanas de Análise

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2. A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE ALTA</b> .....	20
<b>2.1. Mariano Procópio e a Companhia União e Indústria</b> .....	22
<b>2.2. Colônia de Cima: a imigração germânica em Juiz de Fora</b> .....	28
2.2.1. A travessia e a chegada dos imigrantes em terras mineiras.....	32
2.2.2. O declínio da colônia e a migração para o centro urbano do município .....	40
<b>2.3. A consolidação da Cidade Alta</b> .....	45
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL</b> .....	48
<b>3.1. Introdução ao ordenamento territorial: conceito e fundamentos teóricos</b> .....	50
<b>3.2. O projeto autoritário de integração nacional e de ordenamento territorial</b> .....	53
<b>3.3. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento como instrumentos de planejamento</b> ..	55
<b>3.4. Programas Cidades de Porte Médio e Cidades Dique</b> .....	60
3.4.1. Programa Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD) .....	61
3.4.2. Programa Cidades Estadual de Centros Intermediários: Cidades-Dique .....	63
<b>3.5. O ordenamento territorial autoritário na Cidade Alta</b> .....	66
<b>4. O ORDENAMENTO TERRITORIAL DA CIDADE ALTA: O PLANO DIRETOR</b> 69	
<b>4.1. O sistema urbano de Juiz de Fora na década de 1970</b> .....	70
<b>4.2. A Cidade Alta como um subsistema do sistema Juiz de Fora</b> .....	74
<b>4.3. O dimensionamento básico da Cidade Alta</b> .....	75
<b>4.4. A estruturação do Plano Diretor</b> .....	80
<b>4.5. O sistema urbano da Cidade Alta</b> .....	83
4.5.1. O sistema urbano pré-existente.....	83
4.5.2. O planejamento da Cidade Alta como sistema conceitual .....	84
<b>4.6. Elementos do sistema Cidade Alta</b> .....	86
4.6.1. O sistema habitacional.....	87
4.6.2. O sistema de movimento urbano .....	89
4.6.3. O sistema de equipamentos .....	93
<b>4.7. A implementação do Plano Diretor da Cidade Alta</b> .....	96
<b>4.2. Efeitos e desdobramentos contemporâneos do Plano Diretor da Cidade Alta</b> ....	100
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	110
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	115

## 1. INTRODUÇÃO

A formação territorial da região da Cidade Alta, em Juiz de Fora, se inscreve em um processo histórico marcado pela presença de distintos projetos de ocupação e ordenamento do espaço, cujas origens remontam a meados do século XIX com a chegada dos primeiros imigrantes germânicos. A instalação da Colônia Agrícola Dom Pedro II, também conhecida por Colônia de Cima, constituiu um marco fundamental na configuração inicial desse território, estabelecendo alguns padrões específicos de uso do solo e de atividades produtivas.

A ocupação promovida por esses colonos germânicos esteve associada a uma lógica agrária e colonial, orientada tanto por condicionantes naturais, como relevo, clima, solos e disponibilidade hídrica, quanto por diretrizes do Estado Imperial. Nesse contexto, a Colônia de Cima se configurou como um espaço relativamente autônomo em relação ao núcleo urbano então em processo de consolidação, desempenhando funções produtivas e estratégias que contribuíram para a ocupação territorial nesta região de Juiz de Fora.

Ao longo do século XIX e o início do século XX, esse território passou por um processo gradual de transformação, no qual as dinâmicas rurais e coloniais foram progressivamente substituídas por outras formas urbanas de ocupação. A incorporação da antiga Colônia de Cima ao tecido urbano não ocorreu de maneira espontânea, mas foi mediada por políticas públicas de desenvolvimento urbano, consolidando a região que passaria a ser reconhecida como Cidade Alta.

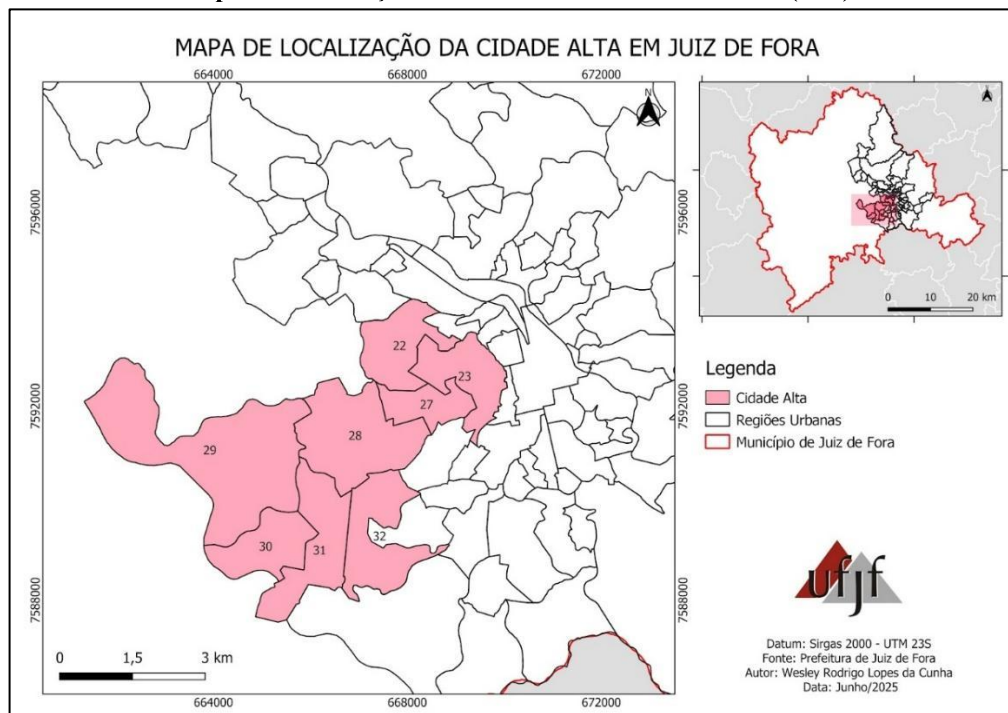
Esse movimento de integração territorial ganha um novo significado a partir da inserção de Juiz de Fora nas políticas nacionais de descentralização e reorganização da rede urbana brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX, intensificada no período correspondente à ditadura militar. Reconhecida como cidade média de importância regional, o município passou a ocupar posição estratégica nos projetos estatais de desenvolvimento e planejamento, tornando-se alvo de investimentos, infraestruturas e diretrizes urbanísticas voltadas à absorção do crescimento populacional e à reorganização espacial da cidade.

Nessa conjuntura, a Cidade Alta foi progressivamente concebida como área prioritária para a expansão urbana planejada, assumindo papel central nas estratégias de ordenamento territorial que buscavam orientar o crescimento da cidade para além de seu núcleo tradicional. A atuação do poder público neste sentido, intensificada ao longo desse período, contribuiu para consolidar essa região como espaço de materialização das políticas de descentralização urbana, nas quais se articulam heranças históricas, interesses econômicos e projetos técnicos de intervenção sobre o território.

A presente pesquisa delimita como recorte espacial privilegiado a região da Cidade Alta, no município de Juiz de Fora, compreendida como uma porção específica do território urbano, assim como uma construção regional presente no imaginário popular, associada à formação territorial vinculada à antiga Colônia de Cima e aos processos posteriores de incorporação e de ordenamento urbano. A análise se concentra nesse território específico, não abrangendo de forma detalhada outras áreas do município, salvo quando necessário para a contextualização dos processos mais amplos de expansão urbana e planejamento territorial em Juiz de Fora.

Sendo assim, a definição do que é a Cidade Alta nesta pesquisa não se ancora exclusivamente na regionalização oficial mais recente do município, mas resulta de uma escolha metodológica, orientada pela associação entre a localização da antiga Colônia Dom Pedro II e outros fatores geográficos importantes, como o relevo, na perspectiva de uma maior coerência histórica e territorial do objeto de estudo. Desta forma, a Cidade Alta é aqui compreendida como território correspondente às Regiões Urbanas de Borboleta (22), Morro do Imperador (23), Nossa Senhora de Fátima (27), São Pedro (28), Cruzeiro de Santo Antônio (29), Nova Califórnia (30), Novo Horizonte (31) e Aeroporto (32) (Mapa 1). Ao adotar a regionalização estabelecida pelas Regiões Urbanas, busca-se assegurar uma maior precisão na análise, especialmente no que se refere à leitura dos processos socioespaciais ao longo do tempo.

**Mapa 1: Localização da Cidade Alta em Juiz de Fora (MG)**



Fonte: Autoria Própria (2025).

Do ponto de vista temporal, o estudo adota uma perspectiva de longa duração, mas com ênfase em dois momentos bem definidos. Primeiramente, de meados do século XIX até o início do século XX, período associado a imigração germânica e a conformação inicial da Colônia de Cima. Em um segundo momento, o período correspondente à ditadura militar brasileira momento em que se intensificam as políticas públicas de planejamento e descentralização urbana. Embora o período da ditadura militar brasileira seja contemplado na análise, ele é abordado como uma etapa específica dentro de um processo histórico mais amplo do ordenamento territorial juizforano, não constituindo o foco exclusivo da pesquisa.

Quanto ao escopo da pesquisa, a investigação se concentra nas políticas públicas, práticas de ordenamento territorial e ações estatais que incidiram diretamente sobre a Cidade Alta, bem como em seus desdobramentos espaciais. Não se pretende realizar uma análise aprofundada das dinâmicas socioeconômicas contemporâneas, tampouco um estudo focado na identificação da população residente, limitando assim, o enfoque à compreensão dos processos históricos e institucionais que contribuíram para a configuração territorial da região.

Apesar da importância histórica da imigração germânica na formação territorial da região da Cidade Alta, bem como sua posterior incorporação aos processos de expansão urbana de Juiz de Fora, as pesquisas sobre o tema ainda carecem de análises que a compreendam de forma integrada e em uma perspectiva de longa duração. Com frequência a Cidade Alta é citada em trabalhos acadêmicos, mas em nenhum deles se vê uma discussão analítica sobre como se deu o processo de formação e de ordenamento territorial da região.

Diante desse cenário, impõe-se como questão central compreender de que maneira o processo de formação territorial da Cidade Alta, iniciado a partir do estabelecimento dos imigrantes germânicos, articulado ao ordenamento territorial e às políticas de descentralização urbana implementadas durante a ditadura militar foram capazes de consolidar e reafirmar a região no contexto urbano de Juiz de Fora.

Portanto, parte-se da hipótese de que a consolidação da Cidade Alta no contexto urbano de Juiz de Fora não resulta apenas das políticas de ordenamento territorial implementadas durante a ditadura militar, mas de um processo histórico mais longo. A ocupação inicial promovida pelos imigrantes estruturou uma base para um território que foi posteriormente apropriada, reconfigurada e potencializada pela ação do Estado, conferindo à região centralidade e funcionalidades específicas na dinâmica urbana da cidade.

Admite-se, ainda, que a inserção de Juiz de Fora nas políticas nacionais de descentralização urbana, ao longo da segunda metade do século XX, conferiu à Cidade Alta um

papel estratégico no direcionamento do crescimento da cidade, intensificando a ação planejadora do Estado sobre esse território. Nesse sentido, levanta-se a hipótese de que tais políticas inauguraram um novo processo de ordenamento, aprofundando e reforçando a centralidade da Cidade Alta como área prioritária de expansão urbana na cidade.

Sendo assim, o objetivo geral desta dissertação é analisar o processo de formação e ordenamento territorial da região da Cidade Alta, em Juiz de Fora, compreendendo sua constituição a partir da ocupação inicial vinculada à imigração germânica e investigando como as sucessivas políticas públicas de planejamento urbano, em diferentes momentos, reconfiguram esse território, produzindo formas específicas de uso, ocupação e hierarquização do espaço, bem como continuidades, rupturas e ressignificações que estruturaram sua configuração espacial contemporânea.

De modo a alcançar o objetivo geral proposto, a pesquisa tem como objetivos específicos: 1) compreender o processo de formação territorial da Cidade Alta, com ênfase na imigração germânica e na conformação da antiga Colônia de Cima; 2) analisar as transformações decorrentes da incorporação desse território ao tecido urbano de Juiz de Fora, identificando as práticas e instrumentos de ordenamento territorial que orientaram sua urbanização; 3) examinar a inserção do município nas políticas de descentralização e planejamento urbano em escala nacional e os desdobramentos dessas diretrizes sobre a Cidade Alta; e, 4) avaliar de que maneira as ações estatais contribuíram para a produção, reorganização e hierarquização do espaço na Cidade Alta.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se fundamenta em uma abordagem orientada pela perspectiva da Geografia Urbana Histórica e da análise crítica da formação e do ordenamento territorial do espaço urbano. Parte-se do entendimento de que o território da Cidade Alta é resultado de processos históricos e sociais complexos, cuja apreensão exige a articulação entre diferentes escalas de análise, fontes documentais e referenciais teóricos.

Desta forma, foi realizada uma revisão bibliográfica sistemática, com o objetivo de construir o arcabouço teórico-conceitual da pesquisa, especialmente no que se refere aos conceitos de “formação territorial” e “ordenamento territorial”. Logo, foram mobilizadas contribuições de autores da Geografia Crítica e do Planejamento Urbano, que permitiram compreender o papel do Estado e das políticas públicas na organização do espaço urbano, bem como interpretar a Cidade Alta como território historicamente produzido.

Em seguida, realizou-se uma análise documental, centrada na análise de legislações urbanísticas, planos diretores, documentos administrativos, relatórios técnicos e demais registros institucionais relacionados ao ordenamento territorial de Juiz de Fora. Essa etapa teve

como finalidade identificar as diretrizes, instrumentos e estratégias adotados pelo poder público ao longo do tempo, especialmente aquelas que incidiram sobre a região da Cidade Alta, permitindo compreender os momentos de intensificação da ação estatal sobre esse território. Dessa forma, vale ressaltar a importância dada ao Plano Diretor da Cidade que, mesmo que limitado por um modelo limitado de desenvolvimento, entendemos ter um papel primordial na compreensão da formação territorial desta porção da cidade.

A investigação foi complementada por levantamento e análise de fontes históricas, incluindo registros cartográficos, mapas antigos, plantas urbanas e documentos relativos à imigração germânica e à antiga Colônia de Cima. A leitura comparativa dessas fontes possibilitou acompanhar as transformações espaciais da Cidade Alta, evidenciando permanências, rupturas e ressignificações na configuração territorial da região.

Como procedimento de análise, adotou-se a articulação entre a dimensão histórica e a espacial, buscando interpretar os dados coletados em associação com os referenciais teóricos mobilizados. A análise privilegiou a compreensão das continuidades e discontinuidades nos processos de ordenamento territorial, bem como a identificação das ideologias que orientaram a formação territorial da Cidade Alta em diferentes momentos históricos. Dessa forma, a metodologia adotada permitiu construir uma leitura integrada da formação e do ordenamento territorial da Cidade Alta, articulando passado e presente, heranças coloniais e políticas urbanas, evidenciando o papel do Estado na conformação desta região.

A relevância desta pesquisa parte, inicialmente, da necessidade de aprofundar a compreensão dos processos que estruturam a região da Cidade Alta, superando leituras fragmentadas que tendem a dissociar a experiência da imigração germânica das políticas urbanas posteriores. Ao adotar essa perspectiva, o Estado contribui para a análise crítica da produção do espaço urbano, evidenciando como diferentes racionalidades (coloniais, urbanas e estatais), se articulam e se sobrepõem na conformação do território. Ao tomar a Cidade Alta como recorte espacial, o estudo permite compreender como diretrizes formuladas em escalas mais amplas se materializaram em espaços concretos, revelando os mecanismos de hierarquização que marcam a ação do Estado sobre o território.

A investigação também se mostra relevante ao refletir sobre o processo de apagamento e ressignificação das heranças territoriais vinculadas à imigração germânica, contribuindo para o fomento de debates sobre memória, identidade e permanências históricas no espaço urbano. Ao evidenciar como esses vestígios foram reinterpretados e incorporados ao espaço urbano contemporâneo, o estudo amplia as possibilidades de reconhecimento da Cidade Alta como território historicamente produzido, indo além de sua leitura funcional ou meramente técnica.

No plano social, a pesquisa oferece subsídios para a reflexão crítica sobre o planejamento urbano e territorial contemporâneo, ao demonstrar que as diferentes formas de organização do espaço resultam de escolhas históricas e políticas. Assim, o trabalho pode contribuir tanto para reflexões acadêmicas quanto para práticas institucionais e de gestão urbana, ao reforçar a importância de considerar a formação do território na formulação de políticas públicas mais sensíveis às especificidades locais.

Por fim, a dissertação se encontra estruturada em três capítulos, além das partes pré e pós-textuais. No primeiro capítulo, a atenção concentra-se no processo de formação territorial da Cidade Alta, com ênfase na imigração germânica e na conformação da antiga Colônia Agrícola Dom Pedro II, buscando compreender as bases históricas e espaciais que conformaram esse território. O segundo capítulo se dedica à análise das políticas de ordenamento territorial adotadas durante o período da ditadura militar brasileira, identificando como a preocupação estatal em relação à integração territorial e à descentralização populacional e industrial reorganizaram a rede urbana brasileira.

No terceiro capítulo, examina-se as políticas públicas de ordenamento territorial e planejamento urbano que incidiram diretamente sobre a Cidade Alta, analisando o papel do Estado na produção e reorganização desse espaço, com atenção especial para os Programas Cidades de Porte Médio e Cidades-Dique e o Plano Diretor da Cidade Alta. Ainda neste capítulo, são apresentadas algumas reflexões referentes à conjuntura atual da Cidade Alta e os efetivos impactos do ordenamento territorial. Por fim, nas considerações finais, são retomados os principais resultados da pesquisa, à luz dos objetivos propostos, destacando as contribuições do estudo e possibilidades futuras de aprofundamento da temática.

## 2. A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE ALTA

Durante muito tempo, a Geografia se debruçou sobre as formas, essas estruturas visíveis que estão fixadas na superfície terrestre como cicatrizes do tempo. Era como se bastasse descrever o que se vê, como se as formas fossem independentes dos fluxos de vida que as moldaram. Entretanto, todas as formas são vestígios de um tempo do qual foram concebidas, limitar-se à descrição delas é correr o risco de desassociar o espaço do tempo, reduzindo-o a mero cenário onde as relações sociais acontecem.

Contudo, sabemos, como nos alerta Moraes (1991), que o espaço é produto da ação humana, uma expressão visível das relações sociais que lhe deram origem. A paisagem, então, não é um simples quadro, mas sim testemunho da historicidade humana, composta por objetos fixos no solo em contextos históricos distintos, carregando marcas das organizações sociais e políticas de seu tempo. As formas espaciais, afinal, são materializações de ideais elaborados por sujeitos históricos, atrás de cada rua, de cada loteamento, de cada construção, há concepções, valores, interesses e ideologias de um ou mais sujeitos, sendo assim, há cultura e há poder (Moraes, 1991).

Recusar a história é, portanto, empobrecer a leitura do espaço. E, ainda mais, é ignorar a própria complexidade imposta pela vida urbana. Santos (1994) lembra que, antigamente, era impensável estudar a cidade sem mergulhar em seu contexto histórico. Os estudos urbanos nasciam com um olhar retrospectivo, como se a maneira de entender o presente fosse investigando o passado. No entanto, esse olhar foi se apagando, talvez pelo imediatismo dos dias atuais ou pela fragmentação entre a Geografia e a História. Moraes (2005a, p. 23) nos ajuda a entender essa mudança ao afirmar que os discursos geográficos são construções tecidas dentro de mentalidades historicamente determinadas, variando conforme o tempo, o lugar e a sociedade.

Por isso, retomar o conceito de formação territorial como caminho de análise é um gesto muito importante para o presente estudo. É tomar o espaço como testemunha e como produto, é reconhecer que o território vai além de uma construção material, como também simbólica. Como afirma Moraes (2005a, p. 59) ele se constitui pela apropriação e pela dominação efetiva, assim como pela imaginação, pelo sentido e pela memória.

Nesse sentido, o território deixa de ser uma simples porção do espaço para se tornar um processo vivo, histórico, em constante disputa. Haesbaert (2007, p. 22-23) reforça essa ideia ao ressaltar que o território é ao mesmo tempo funcional e simbólico, pois nele se entrelaçam formas de controle e de significação. Ele não é apenas a superfície onde os eventos acontecem, mas também onde se constrói pertencimentos, identidades, exclusões e resistências. E sua

composição sempre envolve sujeitos, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado ou corporações, cujos objetivos variam conforme a cultura, a classe social e até mesmo suas próprias individualidades.

Lefebvre (2013) também nos instiga a compreender o espaço como totalidade, na qual o tempo não é apenas um adorno, mas parte do todo. O espaço, nesse sentido, não é somente aquilo que se observa, mas também aquilo que já passou e aquilo que ainda acontece. Adotar essa perspectiva histórica é conciliar a relação espaço-tempo, permitindo que a cidade seja compreendida de maneira não-linear, abarcando as camadas e rugosidades do espaço.

Ao assumirmos esse olhar, passamos a ver o território enquanto resultado de um processo cumulativo (Moraes, 2005a, p. 54), cujos diferentes ciclos de povoamento, usos e ideias se sobrepõem e se articulam. Nesse acúmulo, também estão presentes diferentes valores, práticas e visões de mundo. E é na materialidade das formas que é possível identificar não apenas o que foi feito, mas quem fez, em nome de que, e para quem. Segundo Moraes (1991, p. 21), surge daí “a necessidade de não dissociar o produtor, o produzido e o contexto de sua produção”. A objetivação do espaço é, portanto, expressão da hegemonia de certos atores e projetos, assim como rastros para uma análise crítica das relações de poder (Moraes, 2005a).

Com isso em vista, compreender a formação territorial da Cidade Alta, em Juiz de Fora, exige mais do que apenas descrever o presente: é preciso resgatar o passado, recuperar os ciclos de apropriação e dominação que deram forma àquela porção do espaço urbano. Desde os tempos da Colônia Dom Pedro II, e mais tarde, durante a ditadura militar, quando a Cidade Alta ganhou novos contornos urbanísticos, o território foi sendo moldado conforme interesses econômicos, estratégias políticas e lógicas sociais distintas. Cada época deixou seus estigmas e seus ideais marcados no território.

Assim, a análise do espaço se transforma em uma forma de leitura do processo histórico. E o território deixa de ser só uma porção dele, tornando-se testemunha das transformações. Como bem sintetiza Moraes (1991, p. 9), a constituição do território é um processo em movimento. Um contínuo que nos permite ler a história entrelinhas do espaço. Portanto, resgatar o processo de formação territorial da Cidade Alta é mais do que uma escolha metodológica, é uma forma de abarcar toda a complexidade carregada pelo espaço urbano. É reconhecer que toda cidade é composta por camadas, que todo território é resultado de lutas, e que todo o espaço leva consigo as marcas do tempo e das ideologias que o produziram.

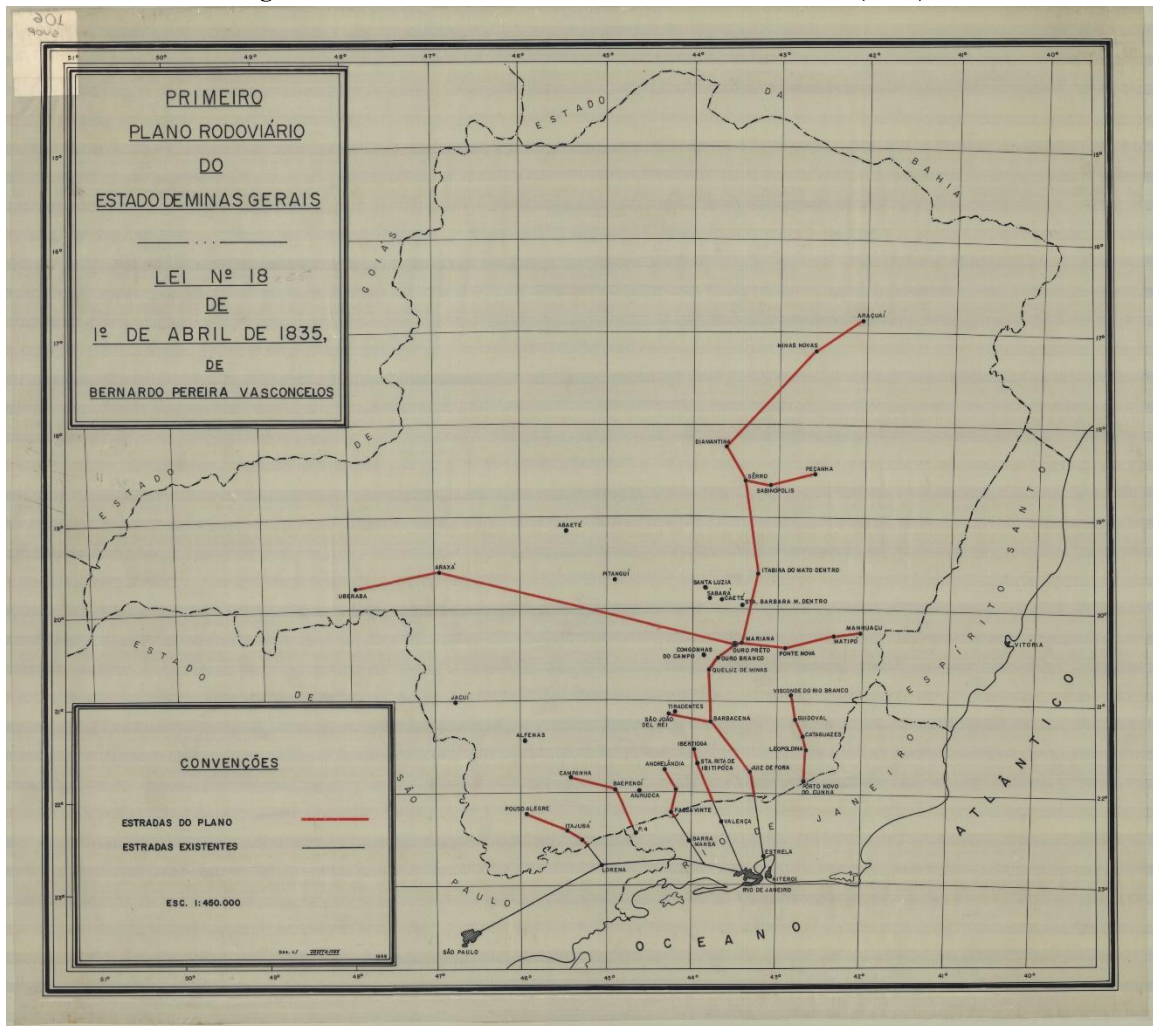
## 2.1. Mariano Procópio e a Companhia União e Indústria

A região da Zona da Mata Mineira, devido à sua localização estratégica, testemunhou alguns dos principais ciclos econômicos ocorridos na história do Brasil. A começar pelo ciclo do ouro, já que o Caminho Novo, construído pela Coroa Portuguesa para ser a principal via de ligação e transporte do ouro extraído em Vila Rica em direção ao Rio de Janeiro, passava pela região. Às margens do importante caminho, surgiram diversos povoados com o estabelecimento de ranchos, pousos e fazendas para suprir as demandas dos viajantes que transitavam por esse trajeto. Além disso, a estrada era marcada pela forte presença de postos oficiais e registros para o controle e fiscalização do tráfego de ouro, como iniciativa para evitar o contrabando e defender a soberania da Coroa sobre o minério (Esteves, Lage, 1915; Silveira, 2023).

Apesar da grande importância exercida pelo Caminho Novo para a região, a cidade de Juiz de Fora tem sua formação relacionada a outra estrada. Em um período já marcado pela decadência da produção aurífera e pela ascensão do café, o engenheiro alemão Henrique G. F. Halfeld foi contratado para construir uma estrada ligando Ouro Preto à divisa com a província do Rio de Janeiro, conforme estabelecido no primeiro plano rodoviário de Minas Gerais, de 1835 (Figura 1). É neste contexto que surge a Estrada do Paraibuna, aproveitando trechos do antigo Caminho Novo, mas introduzindo mudanças significativas no traçado, especialmente na região de Juiz de Fora, onde Halfeld desviou do percurso original ao transpor para a margem direita do Rio Paraibuna. Esse novo traçado possibilitou a ocupação inicial do que viria a se tornar a cidade de Juiz de Fora (Cordovil, 2013; Oliveira, 2023; Silveira, 2023).

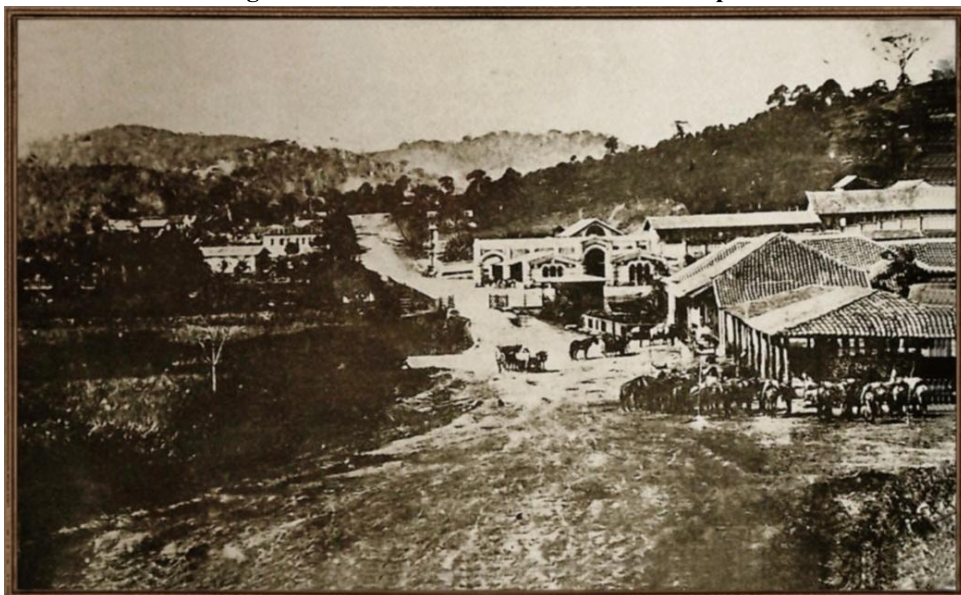
Este se tornaria o primeiro núcleo urbano do município, às margens da Estrada do Paraibuna, a qual assumiria o nome de Rua Direita em sua passagem pelo perímetro urbano. Tratava-se da concepção de cidade em que Halfeld sonhara. Entretanto, para compreender a formação territorial da Cidade Alta é importante recorrermos à outra figura ilustre daquele momento, Mariano Procópio Ferreira Lage. Sua importância se deve à consolidação de um segundo núcleo urbano (Figura 2), muito próximo geograficamente do anterior, entretanto, com características e ambições distintas (Lessa, 1985). O primeiro, marcado pelo foco no comércio e no transporte de mercadorias, enquanto o núcleo urbano de Mariano Procópio, assumiria um caráter mais industrial e administrativo, estabelecendo-se como a sede de seus negócios.

**Figura 1: Primeiro Plano Rodoviário de Minas Gerais (1835)**



Fonte: Rezende (2014).

**Figura 2: Núcleo urbano de Mariano Procópio**



Fonte: Esteves, Lage (1915).

Mariano Procópio, nascido na vila de Barbacena em 23 de junho de 1821, primeiro filho do capitão Mariano José Ferreira Armond e de Maria José de Santana, herdou de família um grande poder de influência no contexto imperial brasileiro. Os membros da família Ferreira Armond eram figuras importantes na região, destacando-se enquanto principais responsáveis pela importação e exportação de mercadorias em terras mineiras. Eram eles quem organizavam boa parte do transporte das mercadorias provenientes das Minas Gerais até ao Porto Estrella, no Rio de Janeiro, assumindo assim um papel estratégico na conjuntura econômica imperial (Maestrini, 2018).

Os Armond detinham atividades de tropeiros e comerciantes e as tropas seguiam para a Corte no Rio de Janeiro levando produtos dos fazendeiros da região e voltavam transportando mercadorias que eles comercializavam diretamente ou repassavam para vendedores. Eram tecidos, linhas, fitas, sapatos, roupas, vinagre, sal e cervejas, dentre outros. As tropas traficavam também "pessoas negras na condição escrava" do porto do Rio de Janeiro para as Minas Gerais (Maestrini, 2018, p. 55).

Apesar de ter nascido em Barbacena, Mariano Procópio transferiu-se para a vila de Santo Antônio do Paraibuna, onde suas relações com o império continuaram a se fortalecer. Seu casamento com Maria Amália Ferreira Lage, filha de um importante negociante da corte do Rio de Janeiro, foi essencial para afirmar seu poder de influência dentro do Império brasileiro. A união de suas influências familiares, a tradição dos Ferreira Armond e os contatos estratégicos por matrimônio, foram cruciais para a consolidação do poder e dos empreendimentos de Mariano Procópio (Maestrini, 2018).

Já instalado no contexto local, Mariano Procópio identificou uma dificuldade enfrentada pela região da Zona da Mata Mineira no transporte de sua produção cafeeira até o Rio de Janeiro. Do município até a capital do império, pela estrada anteriormente construída por Halfeld, o trajeto durava cerca de 10 dias. Em 1852, por meio do decreto imperial n.º 1.031, Mariano Procópio recebeu autorização para construir uma nova estrada. Posteriormente, em viagem à Europa e à América do Norte, ele teve contato com técnicas modernas de construção rodoviária, e ao regressar ao Brasil prometeu ao imperador que, com a permissão concedida, poderia construir “a melhor estrada do mundo” (Lessa, 1985; Cordovil, 2013; Oliveira, 2023).

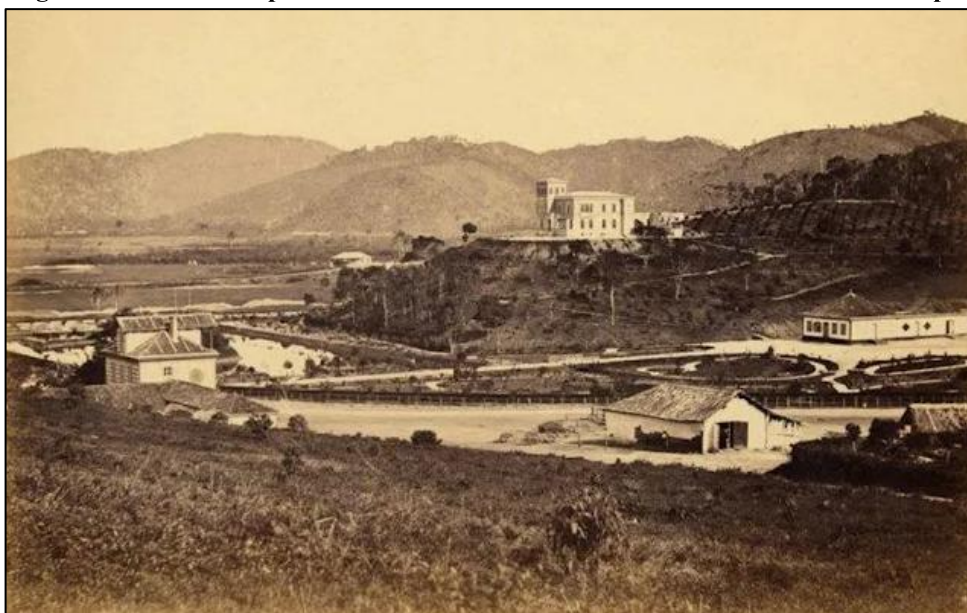
Sendo assim, em 1852, por meio do Decreto Imperial, o Governo Imperial concedeu a Mariano Procópio Ferreira Lage o privilégio exclusivo, pelo período de cinquenta anos, para incorporar uma companhia destinada à construção, melhoria e conservação de duas linhas de estradas na província de Minas Gerais. Uma dessas vias deveria partir da margem do rio Paraibuna, entre a vila homônima e o Porto Novo do Cunha, em direção à barra do rio das Velhas, passando por Barbacena, com um ramal ligando esta cidade a São João Del-Rei; a outra

deveria seguir pelo município de Mar de Espanha, em direção à cidade de Ouro Preto. Tal concessão, dependente de aprovação da Assembleia Geral, previa também a possibilidade de instalar serviços de transporte, como diligências e carruagens, reforçando a intenção do Império de ampliar a circulação de pessoas e mercadorias e de favorecer o desenvolvimento da agricultura e do comércio nas localidades contempladas (Brasil, 1852).

A tomada de decisão do Governo Imperial foi ligeira, conforme afirma Lessa (1985, p. 68), considerando a importância do empreendimento e seus aspectos estratégicos, o qual facilitaria uma melhor conexão entre a capital imperial e o sertão brasileiro. Essa ligação interessaria até mesmo outras províncias, estabelecendo-se como forma de facilitar as relações comerciais e políticas regionais. Embora seja difícil afirmar que esta era mesmo a “melhor estrada do mundo”, como era vangloriada por Mariano Procópio, é inegável seu papel como um marco no desenvolvimento rodoviário da época, especialmente por ser a primeira estrada macadamizada da América do Sul (Oliveira, 2023).

A Companhia União e Indústria (C.U.I.), organizada para a construção da estrada, era o principal foco dos investimentos de Mariano Procópio (Barros, 2008; Cordovil, 2013), sobretudo pelo seu papel estratégico no contexto imperialista. O estabelecimento da sede da C.U.I. nas terras adquiridas por Procópio na Villa de Santo Antônio do Paraibuna representou um marco significativo para o processo de urbanização do município (Figura 3). Embora, à época, a região por ele ocupada não desempenhasse papel central no traçado da cidade idealizada por Halfeld, já possuía relevância estratégica: antes mesmo da ligação com Petrópolis, Mariano Procópio havia promovido a conexão com o município de Barbacena.

**Figura 3: Sede da Companhia União e Indústria e a Residência de Mariano Procópio**



Fonte: Lima (2025).

A construção da Estrada União e Indústria teve início em 1856, impulsionada pelo prestígio e apoio crucial do Governo Imperial, sob a regência de Dom Pedro II. O imperador reconhecia a relevância estratégica do empreendimento para os interesses do Império brasileiro, uma vez que a estrada simbolizava um importante projeto de integração entre as províncias, atendendo à crescente demanda econômica por transporte de pessoas e mercadorias (Barros, 2008; Oliveira, 2023).

A execução das obras contou com significativa participação de imigrantes germânicos, contratados pela C.U.I. para atuar em suas oficinas. A introdução de mão de obra livre e qualificada foi essencial para a modernização do sistema construtivo e, conseqüentemente, para a própria estrutura viária da região. No entanto, é fundamental destacar que, apesar da relevância do trabalho dos imigrantes, as atividades mais pesadas e braçais recaíram sobre negros em situação de escravidão, cuja força de trabalho foi explorada em um contexto ainda profundamente marcado pela lógica escravocrata (Cordovil, 2013).

Naquele momento, Mariano Procópio, visando a aceleração do processo de construção da via e o barateamento dos custos, solicitou uma permissão dos acionistas da companhia para a aquisição de 300 negros escravizados a fim de executarem trabalhos braçais ligados à abertura e manutenção da estrada. Entretanto, em meio à negativa por parte dos acionistas, fez-se necessário o empréstimo de cativos de outras regiões da província para dar seguimento às obras de seu vanglorioso empreendimento (Maestrini, 2018). Essa iniciativa reflete, em meio a um crescente movimento abolicionista no Brasil, como grandes empreendimentos ainda contavam com a presença de mão-de-obra de pessoas negras não-livres.

Em 1856, a C.U.I ainda mantinha 804 pessoas em situação de escravidão em seu plantel de serviço. Apesar da progressiva resistência contra o sistema escravocrata, muitos dos cafeicultores ainda resistiam à libertação dos cativos, demonstrando que Mariano Procópio não era o único a praticar tais atos naquele momento. Como afirma Maestrini (2018, p. 93), “o Brasil já era de maioria mestiça e, apesar de discriminados e escravizados, eles eram “as mãos e os pés de seus senhores”, demonstrando que, apesar dos avanços abolicionistas, a sociedade ainda era marcada pela presença de situações desumanas de trabalho escravo. Ainda de acordo com Maestrini (2018, p. 98):

Existiam nessa época três correntes: os emancipacionistas a favor da abolição lenta e gradual; os abolicionistas a favor da liberação imediata de todo ser humano submetido ao trabalho escravo e como última força os escravistas que defendiam que o sistema fosse mantido ou pelo menos que os "proprietários" fossem indenizados caso a abolição fosse sancionada

A invisibilização do trabalho negro não-livre na construção da Estrada União e Indústria é uma discussão fundamental ainda por ser feita. Embora a companhia tenha tido um grande contingente de pessoas negras em situação de escravidão, esse fato é ocultado quando se escuta a narrativa “oficial” que exalta o trabalho exercido pelos imigrantes germânicos na construção da via, perpetuando uma construção histórica de que aos imigrantes europeus se deve toda a execução da estrada.

Esse protagonismo também está, em partes, ligado ao encobrimento do trabalho escravo. A própria C.U.I., por exemplo, apresentava-se enquanto composta, em grande maioria, por trabalhadores livres, o que é facilmente desmentido com base nos dados dos relatórios produzidos e enviados ao presidente da província de Minas Gerais, nos quais se relatava explicitamente o uso de cativos na construção da Estrada União e Indústria (Giroletti, 1988).

Em 1861, cinco anos de intenso trabalho, a Estrada União e Indústria foi inaugurada, representando um importante avanço no sistema rodoviário imperial (Figura 4). Com seis metros de largura, a via possuía calçamento nos trechos mais críticos, pontes de ferro e madeira para a travessia de rios, sistema de drenagem e gradis em áreas próximas a grandes declives e abismos (Lessa, 1985). Sua construção, contudo, não ocorreu linearmente de um ponto a outro: a obra foi iniciada em dois trechos distintos, que se desenvolveram em sentidos opostos até se encontrarem no meio do caminho, solução que visava acelerar o processo de execução.

**Figura 4: A Estrada União e Indústria**



Fonte: Esteves, Lage (1915).

A inauguração da Estrada União e Indústria teve um impacto direto na economia local, alçando a Cidade do Paraibuna à condição de principal centro comercial da região (Silveira, 2023). Como destaca Giroletti (1988, p. 41), o município passou a se consolidar como o polo econômico mais dinâmico da Zona da Mata Mineira, resultado de um processo de concentração de fluxos comerciais e de capitais. Essa centralidade emergente reforçou a posição estratégica da cidade no circuito econômico regional, favorecendo o acúmulo de riquezas e a diversificação das atividades produtivas.

A maior parte dos produtos exportados e importados por Minas (centro, oeste, partes do sul e da Zona da Mata) tinha que, obrigatoriamente, passar por Juiz de Fora por uma razão muito simples: utilização de um sistema rápido e eficiente de transporte. Isto permitiu o desenvolvimento do comércio de importação e exportação, de atacado e varejo. Para o produtor e o consumidor, tornava-se mais barato e mais cômodo venderem sua produção em Juiz de Fora e ali mesmo se abastecerem dos produtos de que precisasse sem necessariamente recorrer ao Rio de Janeiro (Giroletti, 1988, p.46).

Naquele momento, já era visível o sucesso da C.U.I. em relação ao seu grandioso empreendimento, a Estrada União e Indústria. Segundo Maestrini (2018, p. 225), cerca de 170.000 animais de carga, considerando a carga máxima de 120 quilos por animal, seriam necessários para transportar toda a produção de café se não houvesse a estrada macadamizada. A importância dessa obra para o desenvolvimento de Juiz de Fora é indiscutível, visto que a cidade passou a contar com um fluxo ainda maior de pessoas e mercadorias após a sua conclusão.

De acordo com Esteves e Lage (1915, p. 59), a estrada foi de suma importância, especialmente em um período em que as ferrovias ainda eram escassas. Além disso, sua relevância se ampliou ainda mais, quando Mariano Procópio, ao fundar a Colônia Dom Pedro II, contratou uma leva de imigrantes germânicos, considerados mão de obra qualificada, para desempenharem trabalhos nas oficinas e obras da companhia (Couto, 2018; Oliveira, 2023).

## **2.2. Colônia de Cima: a imigração germânica em Juiz de Fora**

A transição do modelo escravocrata para um sistema baseado na mão-de-obra livre no Brasil foi um processo lento, marcado por pressões internas e externas. Na região da Zona da Mata Mineira, esse processo foi impulsionado pela dificuldade do Governo Imperial em sustentar o regime, considerando principalmente os desafios encontrados por navios negreiros em meio à repressão britânica contra o tráfico de escravizados (Stehling, 1979). Neste contexto, os fazendeiros brasileiros se viram obrigados a investir na contratação de “Braços Livres”, no caso de Juiz de Fora, grande parte oriunda dos reinos da Europa germânica. A vinda desses

colonos germânicos, a grande maioria sob condições socioeconômicas desfavoráveis, foi um capítulo importante para a formação e a expansão do núcleo urbano da cidade (Esteves, Lage, 1915).

Com o declínio progressivo do sistema escravista, a companhia precisou se adaptar e buscar alternativas para suprir sua demanda por mão-de-obra qualificada. Desta forma, a imigração surge como uma nova estratégia para a adequação a esta nova realidade, acompanhada de um projeto que, ao promover a chegada dos imigrantes alemães, buscava “branquear” e modernizar o interior brasileiro com a introdução de práticas agrícolas tidas como mais racionais. A partir dos anos 1856, a primeira leva de imigrantes germânicos, composta em grande maioria por artífices, assumiu postos técnicos e administrativos na C.U.I., destacando-se pela diversidade de atividades e pela qualificação e conhecimentos trazidos de sua terra natal (Maestrini, 2018).

Além disso, os imigrantes desempenharam papel fundamental no povoamento da região, visto que a Zona da Mata Mineira permaneceu relativamente despovoada até o início do século XIX. Essa condição refletia a adoção de uma política colonial de contenção do território, adotada como forma de controle do contrabando de ouro durante o ciclo aurífero. De acordo com Oliveira (1991, p. 44), esta restrição só foi oficialmente suspensa em 1805, quando a extração do ouro já se encontrava em decadência. Esse vácuo ocupacional proporcionou um cenário propício para a inserção de figuras muito importantes para a ocupação do território na região, assim como para o cultivo do café, mercadoria muito importante para o desenvolvimento regional.

O incentivo à contratação de mão-de-obra imigrante já existia, mas ganhou força a partir de 1850, quando o Governo Imperial do Brasil adotou uma nova postura em relação à imigração ao propor a Lei de Terras, “removendo”, ao menos teoricamente, o Estado do papel de agente no processo de implementação de colônias em território brasileiro, já que o processo ainda dependia de recursos advindos do Governo Imperial. Isso fez com que, a responsabilidade pela criação e consolidação das colônias ficasse a cargo exclusivamente de fazendeiros e investidores, que assumiriam todos os custos do processo de imigração (Seyferth, 1988; Santana, 2010).

No entanto, devido à falta de fiscalização e controle neste processo de importação de imigrantes, muitas relações foram marcadas pela prática de propagandas enganosas por parte dos fazendeiros e investidores. Já que, aos imigrantes eram oferecidas promessas exageradas e um cenário muito diferente do encontrado ao chegarem em solo brasileiro (Seyferth, 1988).

Por volta de 1855, diante das dificuldades geradas pela má reputação resultante do descumprimento dos contratos firmados com os imigrantes, tanto o governo quanto os fazendeiros passaram a demonstrar maior preocupação com a imagem do Brasil como destino migratório. Observa-se a partir de então, um esforço crescente para garantir melhores condições de trabalho e vida nas colônias, buscando proporcionar experiências mais positivas aos imigrantes e combater a percepção de maus-tratos em território brasileiro (Oliveira, 1991).

Na Alemanha, a circulação de relatos sobre a riqueza mineral da província despertava curiosidade e interesse dos observadores europeus. Entretanto, desde a separação entre os impérios de Portugal e do Brasil em 1822, o império brasileiro enfrentava um imenso desafio para a construção de uma imagem positiva e confiável. Diante de campanhas contrárias ao Brasil promovidas por Portugal, foi necessário que o Império do Brasil agisse ativamente na reversão da imagem negativa que circulava em parte da Europa (Maestrini, 2018).

A formalização do processo de colonização ocorreu por meio de um decreto imperial, que autorizava a C.U.I. a estabelecer a colônia de imigrantes em Juiz de Fora. No ano de 1857, Mariano Procópio iniciou a aquisição de vastas terras na região da Cidade Alta, que hoje incluem bairros como o São Pedro e o Borboleta, visando não apenas ocupar a região, como também a produção de gêneros alimentícios para abastecer o mercado local (Geraldo, 2011).

A construção da Estrada União e Indústria, está profundamente relacionada com a justificativa utilizada por Mariano Procópio para a introdução desses imigrantes germânicos em Juiz de Fora. Segundo Stehling (1979), a escassez de mão-de-obra especializada foi essencial para que fossem realizados os contratos com os trabalhadores germânicos, visando suprir as necessidades técnicas e administrativas deste empreendimento.

Esse movimento migratório, também deve ser entendido em seu contexto mais amplo, compreendendo a crise social vivenciada em territórios germânicos. Entre os principais fatores que influenciaram a emigração estavam a persistência de estruturas socioeconômicas remanescentes do sistema feudal, as altas taxas de natalidade, episódios de extrema miséria e fome, além das boas (e falsas) promessas realizadas pelos contratantes em nome dos investidores e fazendeiros aos possíveis emigrantes (Barbosa, 2017). Segundo Oliveira (1991, p. 57) a situação da Europa naquele momento foi um fator crucial para que a emigração ocorresse:

As experiências com imigrantes alemães no Brasil passaram não apenas pelos interesses do Brasil em atraí-los, mas também pelos fatores que impulsionaram e influenciaram a sua saída da Europa e sua trajetória até a chegada dos núcleos coloniais no país.

Em 1853, juntamente com a concessão cedida a Mariano Procópio para construção da estrada, estabeleceu-se também que ele fundaria uma colônia agrícola na região, posto que a distância dos centros urbanos e de portos litorâneos dificultava o abastecimento da região. A proposta era que a colônia atendesse à demanda por gêneros alimentícios imposta pelo comércio local, dada a crescente carência de atividades agrícolas voltadas para a produção de alimentos na Cidade do Paraibuna (Maestrini, 2018).

Neste cenário, a sede da C.U.I. se instalou na então Vila de Santo Antônio do Paraibuna, e em suas terras adjacentes surgiu a Colônia Dom Pedro II. Essa colônia foi projetada para receber tantos os artífices e técnicos destinados ao trabalho nas oficinas da companhia, como os agricultores que assumiriam a posição de produtores de gêneros alimentícios (Giroletti, 1988). Inicialmente, chegaram os engenheiros e especialistas, posteriormente, mais de mil colonos chegaram para o povoamento e desenvolvimento da colônia (Oliveira, 1991).

O estabelecimento da sede da Companhia União e Indústria, a introdução dos imigrantes e a criação da Colônia D. Pedro II vão ser um forte estímulo ao desenvolvimento urbano local. A vinda dos imigrantes vai duplicar a população local, e a incorporação do imigrante na qualidade de mão-de-obra assalariada vai ampliar e diversificar o seu mercado consumidor. Com a inauguração da Rodovia União e Indústria, em 1861. Juiz de Fora se transformou, como foi analisado, no entreposto comercial por excelência da Zona da Mata de Minas Gerais. Com isto intensificaram-se os processos de divisão social do trabalho e de troca de mercadorias, tendo como resultado a diversificação da economia e a inauguração de uma nova fase de crescimento urbano acelerado (Giroletti, p. 101).

Contudo, o real objetivo da criação da Colônia Agrícola Dom Pedro II é controverso. Embora muitas fontes sustentem a ideia de que a principal motivação seria a produção de gêneros alimentícios, há fortes indícios que a sua função primordial era a de servir como reserva de mão-de-obra qualificada e livre para atender as atividades operacionais da C.U.I. e os interesses pessoais de Mariano Procópio (Oliveira, 2023). Essa hipótese se reforça ao considerar que, na época, a cidade não possuía um mercado consumidor tão grande para justificar o estabelecimento de uma produção agrícola de grande porte (Oliveira, 1991).

Além disso, a instalação da colônia serviu para que houvesse uma intensa valorização das terras adjacentes à Estrada União e Indústria, o que também favoreceu os interesses econômicos de Mariano Procópio. Assim como, é possível afirmar que a Colônia Dom Pedro II não só atenderia as demandas operárias para construção do empreendimento, como também representou uma estratégia de valorização fundiária (Oliveira, 1991).

O processo de contratação e o transporte dos imigrantes germânicos destinados à Colônia Dom Pedro II revelou características singulares quando comparado com outras experiências de colonização no Brasil imperial. Diferente do modelo aplicado em outras

colônias, onde o imigrante deveria pagar suas dívidas da viagem mediante a venda de produtos agrícolas, os imigrantes contratados por Mariano Procópio para ocupar a Colônia Dom Pedro II tiveram condições mais estruturadas estabelecidas pelo contrato. Segundo Couto (2018), os contratos firmados previam o pagamento de salários, moradia e ainda previa um fácil acesso à propriedade de terra, na qual seriam distribuídos prazos de terra mediante a divisão das terras adquiridas por Mariano Procópio.

Esse modelo de colonização foi articulado com o apoio de agentes europeus. Em 1858, um engenheiro foi enviado à Alemanha, em nome da C.U.I., com a missão de intermediar a vinda de colonos para a Villa de Santo Antônio do Paraibuna (Stehling, 1979). Para que o processo de imigração dos germânicos para o Brasil desse certo, foi articulada uma complexa operação logística que ia além do simples transporte de pessoas. As embarcações de madeira atravessavam o Atlântico carregando não apenas imigrantes, mas também maquinários agrícolas, com o objetivo de impulsionar a produção de alimentos e garantir o abastecimento do mercado local (Maestrini, 2018).

A importação desses equipamentos não pode ser vista apenas como um gesto econômico, mas também como parte de um projeto ideológico de formação territorial. O processo migratório germânico, conduzido sob a influência direta de figuras como Mariano Procópio com respaldo da elite regional, visava não só ao povoamento da região, mas à construção de um território produtivo para o fornecimento de produtos agrícolas, assim como para a reserva de mão de obra livre. A modernização das atividades agrícolas e a dinamização da economia eram, portanto, instrumentos de uma reconfiguração espacial carregada de intencionalidades.

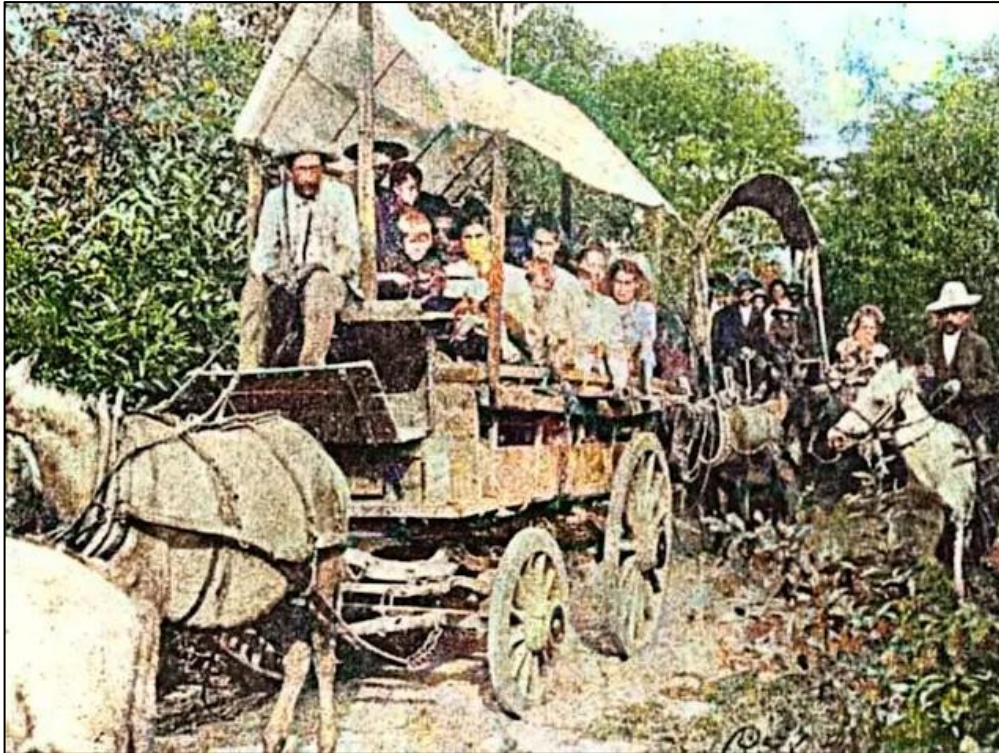
### 2.2.1. A travessia e a chegada dos imigrantes em terras mineiras

Antes de participar efetivamente da formação territorial da região da Cidade Alta, os imigrantes precisaram atravessar o Atlântico. Compreender este processo e a chegada é fundamental para perceber o papel destes sujeitos na formação territorial da Cidade Alta, tornando-se um espaço de experiências sociais e culturais. Contudo, é importante frisar que essa chegada, não se deu sem obstáculos.

A viagem dos imigrantes foi marcada por muitas adversidades. Surto de tifo afetaram os imigrantes durante a travessia, que, ao chegarem ao Rio de Janeiro, foram submetidos a quarentena antes de desembarcarem no Porto da Estrella, na Baía de Guanabara. De lá, sucedeu-se a viagem rumo à Cidade do Paraibuna, aonde chegaram em 12 de junho de 1858 (Stehling,

1979). Conforme Maestrini (2018, p. 189) mulheres e crianças eram transportadas por carroças, enquanto os homens seguiam a pé, demonstrando a longa e difícil jornada enfrentada pelos colonos ao chegarem ao Brasil (Figura 5).

**Figura 5: Diligência com mulheres e crianças a caminho de Juiz de Fora**



Fonte: Lima (2025).

A vinda dos colonos fazia parte do planejamento da companhia, que, segundo Giroletti (1988), previa a importação de 2.000 colonos (cerca de 400 famílias) para supostamente impulsionar a produção agrícola na cidade. Entretanto, as diferenças entre os contratos estabelecidos entre os artífices e os agricultores revelavam uma grande desigualdade ainda durante o processo de recrutamento. Aos artífices, contratados pela companhia, eram disponibilizados melhores condições para se estabelecerem, enquanto os agricultores não recebiam o mesmo suporte. Mariano Procópio, ao firmar o estabelecimento da Colônia Dom Pedro II, juntamente com a Repartição de Terra públicas, deu sequência à política de importação de mão-de-obra livre e qualificada iniciada conjuntamente com as obras da Estrada União e Indústria (Oliveira, 1991).

Segundo Maestrini (2018, p. 105) o projeto de estabelecer uma colônia agrícola nos arredores da C.U.I., superou as expectativas iniciais, tanto pela adesão quanto pela complexidade logística para o transporte do contingente de germânicos para o Brasil. Inicialmente, o acordo firmado por Mariano Procópio e a agência responsável pelo contado com

possíveis colonos previa a contratação e transporte de 800 colonos para a nova colônia. Todavia, a realidade é que a adesão ultrapassou os limites do planejamento original.

Antecipando o tempo de travessia entre a Europa e o Brasil, a companhia adaptou sua infraestrutura para receber cerca de 300 colonos a mais do que o inicialmente previsto. Ainda assim, essa preparação se mostrou ineficiente, quando 1.162 imigrantes desembarcaram em Juiz de Fora. O número superou amplamente o planejado, evidenciando o desafio de acomodar e organizar o tão expressivo contingente de imigrantes (Geraldo, 2011).

Este fenômeno pode ser atribuído não apenas às circunstâncias vivenciadas na Europa naquele momento, mas também a todos os benefícios prometidos aos imigrantes antes de iniciar a travessia. A ideia de terras férteis, trabalho assegurado e a possibilidade de melhoria nas condições de vida configuraram-se como incentivos determinantes para a grande adesão aos contratos. Além do mais, havia naquele momento um imaginário de um “novo mundo” (como era chamado o continente americano) livre de resquícios das crises geradas pelas guerras, contribuiu para a mobilização de famílias inteiras imigrarem para o Brasil. De acordo com Maestrini (2018, p. 106), as principais promessas feitas pelos contratantes eram:

Ofereciam passagem subsidiada, desde a casa do candidato até a nova casa na colônia Dom Pedro II, na Cidade do Parahybuna, Província de Minas Gerais, no Brasil. Essas promessas faziam nossos olhos brilharem como uma tábua de salvação; nos prometeram também vender as terras para plantar, sementes, ferramentas, acomodações e uma ajuda financeira por um ano. Tudo constando em um contrato escrito no idioma alemão e português que foi assinado pelo emigrante chefe de família, pelo Dr. Schmidt, por um representante brasileiro da C.U.I., pelo representante diplomático alemão e o armador Hamburguês Jacques Donati, o qual ficou responsável pelo transporte dos colonos.

A primeira leva de imigrantes, que preferiam ser chamados de "colonistas", eram profissionais qualificados contratados pela C.U.I., destacando-se em áreas como a construção civil, mecânica, carpintaria, ferraria e, especialmente, na edificação de pontes de ferro (Lessa, 1985). Essa leva de imigrantes estava diretamente ligada ao processo de modernização para o prosseguimento das obras de construção da Estrada União e Indústria.

O segundo contingente de imigrantes germânicos na Cidade do Paraibuna, em 1858, foi mais expressivo. O número de colonos foi muito superior ao planejado, alcançando 1.162 pessoas, o que representou um impacto profundo na cidade, cujo número de habitantes passou de 600 para 1.762 em questão de meses (Stehling, 1979; Couto, 2018). Esse aumento repentino gerou uma série de desafios, sendo o principal relacionado à moradia. Segundo Stehling (1979, p. 186), a C.U.I. previa a vinda de apenas 100 famílias no primeiro ano, mas a chegada inesperada de 1.162 colonos em apenas dois meses levou à suspensão das viagens de outros 838 colonos previstas inicialmente.

Apesar dos desafios, os imigrantes foram recebidos de forma calorosa pela população local e pela companhia. A recepção incluiu festividades, que contaram com cantos e danças, celebrando a chegada dos imigrantes à Cidade do Paraibuna, vistos como potenciais agentes de desenvolvimento econômico e industrial para o município. Embora o número inicial de imigrantes tenha superado as expectativas da C.U.I, todas as famílias receberam moradias provisórias até que os lotes de terra fossem distribuídos e entregues. Mesmo sob condições precárias, em que famílias inteiras viviam em um só quarto, esse acolhimento foi essencial para que o processo de consolidação da colônia se concretizasse. Essa estrutura de apoio foi fundamental para garantir a sobrevivência dos colonos, permitindo-lhes melhores condições de vida para se estabelecerem durante o primeiro ano no país (Oliveira, 1991; Couto, 2018).

Contudo, a receptividade aos imigrantes germânicos não foi unânime entre a população nativa. Para uma parte da população, sua chegada representava um impulso ao progresso e ao desenvolvimento regional, sobretudo em razão de sua qualificação técnica e da contribuição para melhorias infraestruturais. No entanto, havia também uma resistência significativa, especialmente entre os segmentos mais conservadores e católicos, que viam com desconfiança a introdução de costumes, valores e práticas culturais distintos daqueles tradicionalmente arraigados na região (Stehling, 1979; Santana, 2010).

Essas tensões revelam que o processo migratório não se deu de forma neutra ou harmônica, mas esteve permeado por disputas simbólicas e territoriais que atravessavam o cotidiano e a formação identitária local. Essa polarização foi agravada pelo fato de que grande parte dos colonos falavam apenas o idioma alemão e seguiam as normas da Igreja Luterana, o que acentuava a ideia de que representavam uma ameaça à tradicional cultura católica. Essa perspectiva é evidenciada por Lessa (1985, p. 70) ao transcrever os ideais de um dos padres da cidade em relação à chegada dos germânicos:

Meu Santo Deus! Como pode ser isso? Temos mais estrangeiros que brasileiros. Isso aqui vai virar uma Nova Alemanha. Vamos ter que aprender a falar alemão. A minha bondosa, fiel, católica paróquia tomada assim de assalto por uma horda de infieis! O que será da nossa cidade, invadida assim por esses huguenotes? Será o fim! Valei-me São Bartolomeu, que Santo Antônio deve estar dormindo. A nossa humilde Paraibuna, tão direitinha, com bonitas procissões de janelas enfeitadas, as coroações da Virgem, as Primeiras-Comunhões festivas, Crismas, catecismo, matracas nas sextas-feiras da Paixão tanto trabalho! Tudo ameaçado por esses átilas grandalhões, furiosos bailarinos, barulhentos de nariz vermelho de cerveja! E essas lavadeiras sem compostura, batendo roupas nas pedras com as coxas brancas todas de fora! E a gente nem pode catequizar essas almas de Belzebú... Nem entendem o que a gente diz. É verdade que tiram o chapéu respeitosamente, mas ficam sorrindo com ironia: la mein Herr, ia mein Herr! la mein Herr é... é que daqui a pouco eu é que estarei falando a língua deles. De estrangeiro já me basta o Latim.

Essa nova leva foi crucial para o estabelecimento definitivo da colônia germânica na Cidade do Paraibuna. No entanto, é interessante observar que a colônia quase foi instalada em Barbacena, município vizinho, no qual houve esforços da câmara municipal para disponibilizar terras para este fim. Até mesmo o relator provincial de Minas Gerais sugeriu que a colônia fosse instalada na cidade vizinha, com a justificativa de que o custo seria menor. Contudo, Mariano Procópio, o principal responsável pelo processo migratório, recusou as terras oferecidas e, aproveitando de sua boa relação com o Governo Imperial, conseguiu investimentos para a aquisição de grandes extensões de terras aos arredores da Cidade do Paraibuna, consolidando a instalação da colônia nas imediações da C.U.I (Maestrini, 2018).

Além destes desafios, a chegada dos imigrantes germânicos também foi marcada por choques culturais significativos. Um dos aspectos mais surpreendentes para os recém-chegados, foi o encontro de uma realidade totalmente adversa, na qual pessoas negras viviam em situação de escravidão. Maestrini (2018, p.185-186) reproduz o relato de espanto de um imigrante ao se deparar com a condição dos escravizados na cidade:

Como para nós tudo era novidade, concluimos que tínhamos chegado em uma sociedade que acreditava que os "negros dominados" existiam para servir aos brancos dominadores. Percebemos também que na nossa nova pátria havia muitos seres humanos "alforriados", isto é, pessoas que deveriam comprovar que eram livres. Com nossas mentes europeias pensávamos surpresos: "Ora, quem precisava comprovar a todo momento que era um ser livre, é porque na verdade não era livre". Percebemos aos poucos que os "negros livres e alforriados" que viviam entre nós ficavam para sempre intrinsecamente atrelados aos seus antigos "senhores" sem grilhões - porém disponível como mão de obra barata.

O sucesso do projeto de colonização não foi imediato, já que a cidade enfrentou dificuldades para apoiar a instalação da colônia. Entretanto, a colaboração entre a C.U.I. e Câmara Municipal foi essencial para que o empreendimento ocorresse. A partir do momento em que as autoridades locais reconheceram a importância e a dimensão do projeto, assim como o potencial de desenvolvimento econômico e industrial, a parceria se tornou crucial para garantir o sucesso da colônia. De acordo com Oliveira (2023), essa colaboração não só garantiu a infraestrutura, como também a consolidação da importância da colônia para a região.

Na sessão de 12 de julho de 1858, na qual o vereador Pinto Monteiro fez uma proposta: "Que esta Câmara dirija ao comendador Mariano Procópio Ferreira Lage, presidente da Companhia União e Indústria, um voto de agradecimento pelo serviço que acaba de prestar a este Município, escolhendo o distrito desta cidade para centro da Colônia D. Pedro II" (Oliveira, 2023, p.61)

Passados alguns anos, muitos colonos já tinham acesso aos seus devidos prazos de terra, e iniciado a construção de suas moradias, utilizando, inicialmente, madeira das árvores derrubadas nas proximidades. As casas simples, com o tempo, foram sendo substituídas por

construções características, feitas com tijolos e telhados de barro, refletindo uma ligeira melhora nas condições de vida dos colonos (Couto, 2018). Este aspecto é evidenciado a partir das palavras de Esteves e Lage (1915, p. 61), que descreveram a colônia como “casas bem cuidadas e jardins exuberantes, repletos de flores e hortaliças”, refletindo a dedicação dos imigrantes (Figura 6).

**Figura 6: A Colônia de Cima, na Colônia Dom Pedro II**



Fonte: Esteves, Lage (1915).

Contudo, apesar das melhorias nas condições de moradia, os colonos também enfrentaram dificuldades significativas em relação ao pagamento dos salários firmados pelos contratos assinados com a C.U.I. A demora na entrega dos prazos, associada ao atraso dos pagamentos, gerou desconfiança entre os colonos, que passaram a pensar que tal problema era uma ação intencional para que consumissem nos armazéns da companhia, o que ocasionou um crescente endividamento. A insatisfação foi ainda impulsionada pela baixa qualidade das terras oferecidas aos colonos, na qual, apesar de aparentemente férteis, não eram adequadas para a produção de cereais, limitando-se ao cultivo de hortas e pomares e à criação de aves e animais de pequeno porte (Maestrini, 2018).

A divisão das terras em prazos de terra, cujo objetivo era organizar a ocupação da terra, seguiu conforme o previsto, entretanto, nem todos os prazos foram vendidos. De acordo com Giroletti (1988, 9. 85), a companhia demarcou e dividiu a terra em 200 prazos (Mapa 2), dos quais 91 foram adquiridos em 1860 e outros 90 no ano seguinte. Essa divisão foi marcada por uma clara distinção entre as Colônias de Cima e do Meio e a Village, no qual as duas primeiras foram destinadas aos agricultores e à produção agrícola e a última destinada aos artífices

empregados na C.U.I. As primeiras, correspondem hoje, respectivamente, à região dos bairros São Pedro e Borboleta, já a última foi o ponto de partida para a consolidação do bairro Mariano Procópio (Cordovil, 2013; Barbosa, 2017).

**Mapa 2: Colônia de Cima dividida em prazos**



Fonte: Arquivo Nacional (18--?).

Durante o processo de colonização a adaptação dos imigrantes foi mais desafiadora do que em outras colônias localizadas na região sul do país. Muitos dos imigrantes contratados pela C.U.I não desempenhavam atividades agrícolas em terras germânicas, o que dificultou a adequação às novas atividades produtivas. A luta por melhores condições de vida e pela concretização das promessas estabelecidas pelos contratos se arrastou por muito tempo, com os colonos enfrentando uma série de dificuldades para conseguir se estabelecer de forma definitiva em sua nova terra.

Outra dificuldade encontrada pelos germânicos foi a realização de suas práticas religiosas. Somente em 1869, treze anos após a chegada dos primeiros colonos, a cidade de Juiz de Fora recebeu o primeiro capelão destinado a oferecer assistência religiosa permanente aos imigrantes. Frei Capuchinho Américo Hoffer de Prags, contratado pelos colonos, veio para o Brasil para celebrar missas e realizar outras atividades religiosas utilizando o idioma alemão, atendendo as aclamações feitas pelos imigrantes (Lessa, 1985). A presença do religioso foi

fundamental, visto que, naquele momento, existia um isolamento geográfico e cultural significativo, o que dificultava a prática religiosa dos colonos (Stehling, 1979).

Neste contexto, a construção de igrejas na colônia Dom Pedro II em Juiz de Fora, desempenhou um importante papel da formação territorial e social da comunidade germânica, bem como no projeto de fazer com que os imigrantes se convertessem ao cristianismo de ordens católicas. Essas instituições não representavam apenas espaços de oração, mas também serviam como locais de convivência em comunidade, contribuindo para a construção de uma coesão entre os imigrantes. Entre as igrejas que se desenvolveram para atender as necessidades dos colonos, destaca-se a Igreja de Nossa Senhora da Glória e a Igreja de São Pedro, cujas construções e festividades tiveram impactos significativos na formação de um senso de pertencimento entre os colonos (Geraldo, 2011).

A igreja de Nossa Senhora da Glória, construída no topo do Morro da Gratidão, foi um exemplo significativo dessa influência. Sua construção só foi possível após a C.U.I. ceder a posse do terreno onde ela foi erguida. A consolidação do templo contou com o apoio dos colonos, mas, de acordo com Lessa (1985), boa parte dos recursos financeiros partira dos investimentos do próprio Frei Capuchinho, que contribuiu com uma quantia significativa equivalente a sete contos de réis. O envolvimento do sacerdote não se tratou apenas de uma ação religiosa, mas também um ato que permitiu o reforço do vínculo com sua fé e cultura.

A importância da Igreja de Nossa Senhora da Glória para os imigrantes germânicos se reflete não apenas na sua função religiosa, mas na sua posição estratégica. Situada no topo do morro, que ligava os núcleos de Halfeld e Mariano Procópio, a igreja representava um ponto simbólico da presença alemã na região, à medida que o processo de colonização avançava. Entretanto, com o tempo, a distância entre o templo e a Colônia de Cima, despontaram um desejo de construção de um templo, para facilitar o culto dos imigrantes que se estabeleceram nessa região da colônia.

Com isso, a construção da Igreja de São Pedro, iniciada no dia 5 de janeiro de 1883, teve um papel fundamental no desenvolvimento urbano da região. Localizada em uma colina, a Igreja de São Pedro emergiu como o centro de um novo núcleo urbano, marcando o início do processo de urbanização da Colônia Dom Pedro II, o que posteriormente viria a se tornar a Cidade Alta (Lessa, 1985). Consagrada em 1886, um ano após a extinção da colônia, o templo se tornou um marco importante na formação de um senso de pertencimento dos imigrantes. Segundo Couto (2018) e Lessa (1985) a igreja não apenas serviu para a devoção religiosa, como também era essencial na organização de festividades, atividades fundamentais para a convivência social e o fortalecimento das relações entre os ex-colonos.

Nas proximidades da Igreja de São Pedro surgiram os primeiros aglomerados de casas e comércios. À medida que os imigrantes se estabeleciam ao redor do templo, a comunidade ganhava forma, já que a igreja desempenhou um papel essencial na construção da vida urbana local. A partir da construção do templo, o cenário da região foi mudando significativamente, visto que a distância entre os vizinhos, antes marcada pela distância devido à divisão em prazos, agora dera lugar aos primeiros aglomerados urbanos (Couto, 2018).

O processo de formação territorial da região da Cidade Alta não pode ser compreendido sem considerar o papel fundamental das intuições religiosas na consolidação do espaço urbano. As igrejas foram essenciais não só para a manutenção das práticas religiosas, mas também no fortalecimento de relações entre os imigrantes e na criação de uma ideia de pertencimento. Foi ao redor delas que se formaram os primeiros aglomerados de casas, estabelecimentos comerciais que, com o tempo, se expandiram e consolidaram a constituição de uma nova paisagem urbana na cidade de Juiz de Fora.

#### 2.2.2. O declínio da colônia e a migração para o centro urbano do município

Como mencionado anteriormente, a experiência dos imigrantes na Colônia Dom Pedro II foi marcada por uma série de desafios significativos. Embora muitos colonos estivessem cientes de que sua função inicial seria o trabalho agrícola, o período entre a chegada ao território e a distribuição definitiva das terras revelou dificuldades substanciais. Destaca-se, em particular, o impacto das diferenças climáticas e ambientais em relação às condições às quais estavam habituados em suas regiões de origem. Essas variações representaram não apenas um obstáculo físico, mas também um elemento crucial na dinâmica da adaptação e inserção desses grupos no novo contexto territorial.

As dificuldades se intensificaram a partir do momento em que os imigrantes, ao chegarem ao Brasil, tiveram que arcar com os custos da viagem por conta própria. Os primeiros anos da colônia foram marcados por condições precárias e por um profundo descontentamento decorrente da discrepância entre a realidade vivenciada e as promessas inicialmente feitas. Destacam-se, entre os principais problemas, a demora na divisão dos lotes de terra, a baixa qualidade das áreas disponibilizadas e o não cumprimento de acordos que haviam sido firmados com os colonos (Maestrini, 2018).

Em sua maioria, os colonos acabaram sendo inseridos como mão de obra barata e consumidores do comércio local, o que contribuiu para o fortalecimento das atividades comerciais no centro urbano do município. A escassez de recursos e as dificuldades enfrentadas

nas terras destinadas à colônia fizeram com que muitos se afastassem de suas propriedades na tentativa de encontrar melhores condições de vida na área urbana. Para aqueles que permaneceram, a vida rural foi marcada por uma economia de subsistência, centrada na produção agrícola de gêneros como milho, arroz, feijão, batata-doce, mandioca e café. Além disso, destacavam-se atividades complementares, como a panificação e a criação de animais de pequeno porte, sobretudo aves e suínos, que desempenhavam um papel importante na complementação da renda familiar (Cordovil, 2013).

A localização da colônia, uma região com características predominantemente rurais, distantes do centro urbano de Juiz de Fora, permitiu a realização de atividades complementares para a complementação da renda, como a extração de madeira. Embora o valor comercial fosse relativamente baixo, esse produto era essencial para o funcionamento das fábricas e comércios no centro da cidade, servindo principalmente como combustível para alimentar caldeiras e fogões a lenha. Além disso, a caça era uma prática comum entre os colonos devido à proximidade com a densa vegetação da região, já que significava uma alternativa econômica para a substituição das carnes bovinas e suínas por carne de caça (Maestrini, 2018).

Entretanto, as dificuldades não se resumiam apenas ao pagamento das dívidas acumuladas, mas também à necessidade de sustentar suas famílias por meio da venda de sua mão-de-obra, tanto para garantir o sustento quanto para manter suas atividades econômicas básicas. Esses desafios tornaram a vida na colônia especialmente difícil, mas com o tempo, isso significou uma contribuição significativa para o desenvolvimento de Juiz de Fora. O impacto da imigração germânica foi duradouro, não apenas nos aspectos econômicos e culturais, mas também na consolidação do cenário industrial da cidade, com os imigrantes e descendentes desempenhando papéis importantes na indústria juizforana.

Outro aspecto importante para compreender os desafios enfrentados pelos colonos refere-se as dificuldades enfrentadas por Mariano Procópio e sua companhia. No final de 1861, ele assumiu para o Governo Imperial a impossibilidade de continuar arcando com o empreendimento, revelando a gravidade da situação atingida pela C.U.I. O excesso de empréstimos tomados, junto ao império, agravava ainda mais a crise financeira. Mesmo com o recebimento dos valores referentes às dívidas e aos prazos destinados aos imigrantes germânicos, a companhia enfrentava um momento marcado por sua precária situação. A continuidade operacional da C.U.I. só foi possível devido à renúncia dos valores cedidos pelo Governo Imperial, que envolviam até mesmo os custos das viagens dos imigrantes ao Brasil (Cordovil, 2013).

Desta forma, a Colônia Dom Pedro II, originalmente estabelecida com o propósito de promover a produção de alimentos em Juiz de Fora, desempenhou um papel importante no desenvolvimento do município. A colônia experimentou, em pouco tempo, um intenso crescimento populacional, com a chegada dos imigrantes cujas atividades agrícolas, e, posteriormente, empresariais transformaram a economia local (Stehling, 1979; Couto, 2018). A instalação de pequenos comércios e fábricas nas imediações da colônia foi um reflexo direto da influência dos imigrantes nas bases do processo de industrialização do município.

O protagonismo dos imigrantes no desenvolvimento do processo de industrialização do município é atribuído, em grande parte, à vinda dos colonos contratados pela C.U.I., considerados essenciais para o fortalecimento do setor produtivo local. No entanto, conforme as dificuldades financeiras vivenciadas pelos imigrantes e à baixa fertilidade das terras, muitos abandonaram as atividades agrícolas e seguiram em busca de melhores condições de vida no centro urbano do município, onde puderam se engajar mais nas atividades comerciais e industriais que começavam a se consolidar (Giroletti, 1988).

A realidade é que desde o projeto, a instalação da Colônia Dom Pedro II sempre esteve ligada aos interesses pessoais de Mariano Procópio, que utilizara a colônia como fonte de mão-de-obra livre e qualificada para suprir postos de trabalho técnicos e administrativos em sua companhia (Seyferth, 1988). Todavia, conforme observado por Lessa (1985, p. 91), o processo de desenvolvimento não foi rápido nem fácil, devido às adversidades encontradas. A transição de uma economia agroexportadora para uma estrutura urbana marcada pela presença do setor industrial em Juiz de Fora, foi acompanhada pela introdução dos colonos germânicos no mercado de trabalho, no qual atuaram como operários especializados e na produção de pequenas manufaturas (Oliveira, 1991; Couto, 2018).

Contudo, a importância dos imigrantes para a industrialização de Juiz de Fora não é unânime na literatura acerca do tema. Enquanto alguns autores afirmam e reconhecem sua contribuição para o desenvolvimento industrial, outros apontam que as atividades desempenhadas pelos imigrantes não podiam ser classificadas como industriais, já que não se tratava de produções em larga escala. Barbosa (2017, p. 64) destaca que a supervalorização do papel dos imigrantes acontece pela confusão existente entre indústria e manufatura, já que muitas das atividades realizadas pelos colonos tinham o caráter artesanal e doméstico, o que difere da concepção industrial. De fato, muitos imigrantes que se estabeleceram no centro urbano assumiram atividades em pequenas indústrias e comércios, como oficinas de carroça, fábricas destinadas à produção de implementos agrícolas, marcenarias e cervejarias (Giroletti, 1988).

A inauguração da Estrada União e Indústria, em 1861, marcou um ponto crucial nesse processo. Com o fim das obras e a crise financeira enfrentada pela C.U.I., as oportunidades de trabalho para os imigrantes começaram a escassear. Diante desse novo cenário, a transição de uma economia baseada no café para outra centrada na formação de pequenas indústrias representou uma etapa decisiva para a inserção e consolidação dos imigrantes no tecido urbano e produtivo da cidade.

De acordo com Giroletti (1988, p. 67), em 1920, apenas 14% dos proprietários das terras rurais localizadas na extinta colônia eram estrangeiros, o que evidenciaria o processo migratório ocorrido pela fixação dos imigrantes para o centro urbano. Atuando como operários, comerciantes e em pequenas indústrias, a presença dos imigrantes nesse contexto foi crucial para o surgimento e a consolidação de novos conglomerados industriais na cidade. No entanto, não é possível dizer que esse processo se desenvolveu sem a presença de desafios, já que os imigrantes enfrentaram resistência tanto sociais quanto econômicas, sendo muitas vezes marginalizados por habitarem a periferia da cidade naquele momento (Oliveira, 1991).

Com a extinção oficial da Colônia Dom Pedro II em 1885, os rumos tomados pelos então ex-colonos revelam uma movimentação de reestruturação de sua presença socioeconômica no município de Juiz de Fora (Geraldo, 2011). Segundo Oliveira (1997, p. 69), o término do projeto colonial, seguido de impulsos internos e externos, foram essenciais para a integração dos imigrantes no mercado de trabalho local. A integração dos imigrantes na zona urbana juizforana foi marcada pela diversificação das atividades produtivas. Além do comércio e de pequenas indústrias, muitos imigrantes assumiram trabalhos manuais e artesanais.

O término dos contratos formais entre os imigrantes germânicos e a C.U.I., propiciou um movimento gradativo de abandono das terras da Colônia Dom Pedro II. Esse deslocamento não apenas marcou o esvaziamento rural, mas também contribuiu para a reconfiguração territorial do município, uma vez que muitos colonos passaram a migrar em direção ao núcleo urbano em busca de melhores condições de vida. Segundo Oliveira (1991, p. 71), parte expressiva das terras anteriormente ocupadas pelos imigrantes foi repassada a brasileiros, enquanto os ex-colonos se inseriam em uma cidade que já despontava com uma estrutura urbana em consolidação, impulsionada por maiores oportunidades de trabalho e acesso a serviços. Esse processo evidenciou uma nova dinâmica territorial, em que o espaço urbano começava a atrair, concentrar e ressignificar práticas sociais antes voltadas ao meio rural.

Nesse cenário de transformação, o comércio e pequenas indústrias foram os principais campos de inserção dos ex-colonos. Muitos dos imigrantes que possuíam alguma qualificação ou experiência artesanal dedicaram-se na produção de simples manufaturas, com destaque para

serviços de alfaiataria, farmácia e marcenaria. Além disso, houve uma intensa presença de imigrantes na indústria têxtil, evidenciando a adaptação dessa população ao modo de vida urbano-industrial. A antiga Fábrica dos Ingleses, que posteriormente assumiria também o nome de Fábrica de Tecidos Industrial Mineira, passou a empregar um grande contingente de imigrantes e seus descendentes, o que se deve, na prática à proximidade das instalações com as terras da antiga colônia (Oliveira, 1991).

Embora haja divergências quanto à real dimensão da contribuição dos imigrantes para o setor industrial, é inegável que desempenharam um papel relevante no fortalecimento das atividades comerciais e manufatureiras locais, contribuindo para a consolidação de uma base econômica mais dinâmica e articulada à modernização do município (Giroletti, 1988). É importante ressaltar que o legado deixado pelos imigrantes continua refletido nas dinâmicas econômicas de Juiz de Fora, já que muitos dos descendentes dos imigrantes seguiram com as práticas desenvolvidas anteriormente. Entretanto, conforme Oliveira (1991), embora os imigrantes tenham constituído as bases do processo de industrialização de Juiz de Fora, não se deve somente a eles o desenvolvimento da industrialização no município.

Oliveira (1991) argumenta que essa interpretação é, de fato, equivocada, considerando que a industrialização de Juiz de Fora envolveu múltiplos agentes sociais e dinâmicas diversas, destacando-se a participação significativa de italianos, portugueses e brasileiros, não podendo ser explicada apenas pela atuação da mão-de-obra imigrante germânica. O que não se pode negar, contudo, é o papel fundamental dos alemães na consolidação do comércio local, baseado em produtos artesanais e manufaturas em produções de pequena escala, atividade essa impulsionada pelas habilidades adquiridas ainda no continente europeu.

Os imigrantes germânicos trouxeram consigo não apenas mão de obra qualificada, mas também um repertório técnico-cultural enraizado em modos artesanais de produção, que rapidamente influenciaram a consolidação das bases comerciais e industriais de Juiz de Fora. Dentre as atividades mais expressivas desempenhadas por esses imigrantes, destaca-se a produção cervejeira, fruto de saberes acumulados na Alemanha e na Áustria e adaptados ao novo território com características artesanais. A fabricação de cerveja, ainda em escala reduzida, operava muitas vezes em pequenos estabelecimentos familiares, mas teve papel decisivo no fortalecimento do comércio local e na conformação de uma economia urbana

emergente (Oliveira, 1991). É nesse contexto se insere a consolidação de um dos ramos da economia juizforana: o surgimento das primeiras cervejarias de Minas Gerais<sup>1</sup>.

Portanto, é possível afirmar que, embora exista um mito do imigrante enquanto principal agente responsável pela industrialização de Juiz de Fora, a contribuição desses indivíduos para o fortalecimento do comércio local e das pequenas indústrias foi fundamental para a transformação do cenário local. A especialização em produtos artesanais, como as cervejarias, e a adaptação às novas dinâmicas comerciais com a chegada de novos grupos de imigrantes, como os italianos, destacam-se como um elemento importante para entender a formação territorial e socioespacial de Juiz de Fora e da Cidade Alta.

### **2.3. A consolidação da Cidade Alta**

Após a extinção da Colônia Dom Pedro II, a região da Cidade Alta vivenciou um período marcado por uma aparente estagnação, com poucos registros oficiais sobre os desdobramentos territoriais que a acometeram. O abandono das terras por parte significativa dos imigrantes germânicos, que migraram para o centro urbano em busca de melhores condições de vida, contribuiu para a construção de um hiato narrativo em torno do que, de fato, ocorreu na localidade nesse intervalo. De acordo com Oliveira (1991), muitas dessas terras foram gradativamente adquiridas por brasileiros, atraídos pela extensão das propriedades que ainda carregavam as características das demarcações segundo os antigos prazos coloniais, o que indica que a inserção da região em dinâmicas fundiárias mesmo após o fim da colônia.

Embora seja recorrente a atribuição da diferenciação entre a Cidade Alta e a região central do município aos aspectos geomorfológicos (especialmente em relação à variação altimétrica entre essas áreas) tal explicação, ainda que pertinente, não é suficiente para compreender a consolidação da denominação “Cidade Alta”. Evidentemente, desde sua primeira ocupação, ainda no contexto da Colônia Dom Pedro II, a localidade era conhecida como Colônia de Cima, evidenciando a relevância do relevo na nomeação inicial do território.

No entanto, apesar dessa característica topográfica estar presente desde o século XIX, é possível afirmar que a denominação “Cidade Alta” tenha se consolidado apenas a partir da década de 1970, associada ao processo de urbanização e à definição da região como zona de

---

<sup>1</sup> A Cervejaria Barbante é um verdadeiro símbolo vivo dessa tradição que atravessa séculos, tendo sido inaugurada em 1861, trazendo consigo o legado artesanal dos primeiros imigrantes germânicos. Além disso, Juiz de Fora guarda uma singularidade única na América Latina – a *Hofbauer*, a única cerveja produzida dentro das dependências de um convento, demonstrando o papel das cervejas artesanais para a cultura local.

expansão urbana (Geraldo, 2011). Nesse sentido, o termo “Cidade” parece superar a noção de um simples bairro ou loteamento, sugerindo informalmente a constituição de um novo núcleo urbano, enquanto o qualificativo “Alta” preserva a referência às características do relevo local, reforçando o imaginário de distinção em relação à região central do município consolidada em áreas mais baixas.

É nesse contexto de expansão territorial que a instalação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), na década de 1960, configurando-se como um marco decisivo no processo de transformação da Cidade Alta. Ao eleger a região para sediar seu campus, a UFJF não apenas promoveu a ocupação de uma extensa área até então pouco adensada, bem como introduziu novos usos e funções ao espaço, rompendo com a lógica anterior de dispersão e baixa densidade. A presença da universidade passou a atrair investimentos públicos e privados, impulsionou a abertura e a qualificação de vias, favoreceu a implantação de serviços urbanos e contribuiu para a valorização fundiária da região. Assim, a UFJF consolidou-se como um dos principais agentes indutores da expansão urbana, conferindo à Cidade Alta uma nova centralidade no processo de crescimento do município (Rezende; Rezende, 2025).

Essa centralidade emergente, contudo, ganha maior visibilidade a partir da década de 1970, quando políticas públicas de desenvolvimento urbano, impulsionadas pelas três esferas de governo, passaram a contemplar com maior intensidade regiões estratégicas no interior do país. Juiz de Fora, em função de sua importância regional já reconhecida naquele período e de sua posição geográfica estratégica (Sposito, 2001), foi inserida no grupo seletivo de cidades escolhidas para receber tais investimentos.

Nesse cenário surgem os Programas Cidades de Porte Médio e o Cidades-Dique, responsáveis por estabelecer o município de Juiz de Fora enquanto cidade estratégica para o fortalecimento da rede urbana brasileira. Esses programas emergem em um contexto marcado pela preocupação dos governos federal e estadual em conter os intensos fluxos migratórios direcionados aos grandes centros urbanos, apostando, para isso, no desenvolvimento de infraestruturas em cidades de caráter intermediário capazes de desempenhar papel de retenção populacional.

A institucionalização e consolidação da Cidade Alta têm vínculo direto com esse processo, a primeira referência oficial à denominação “Cidade Alta” na legislação municipal data do Decreto nº 1.661, de 29 de agosto de 1975, que passou a identificar as áreas adjacente ao Aeroporto de Juiz de Fora, onde se localizavam loteamentos como Parque Novo Horizonte, Parque Jardim da Serra, Parque Alto e Granjeamento Nova Califórnia como Cidade Alta. A partir de então, outras normativas passaram a empregar a mesma denominação, sobretudo para

fins de nomeação e alteração de logradouros, reforçando seu uso como referência territorial. Ainda que a Cidade Alta não tenha sido formalizada como unidade administrativa delimitada, o termo foi utilizado por mais vinte e três vezes em documentos oficiais, incluindo instrumentos de planejamento urbano como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (2000) e o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora (2018). Tal recorrência a importância da região, tanto em aspectos políticos, quanto na consolidação de uma identidade territorial reconhecida e utilizada pelo poder público municipal.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

A decadência e, posteriormente, a extinção da Colônia Dom Pedro II, representam um momento importante para compreender a constituição da Cidade Alta contemporânea. A transferência de posse dos prazos de terra, como destacado por Oliveira (1991), antes majoritariamente pertencentes aos ex-colonos e, mais tarde, adquiridos por brasileiros, configura-se uma etapa fundamental desse processo. Tal movimento, evidencia que, durante esse intervalo entre o período da colônia e as ações estatais voltadas ao desenvolvimento urbano, a região seguiu, ainda que mais lentamente, seu processo de consolidação. Ainda assim, é sobretudo durante o regime militar brasileiro que a adoção e concentração de políticas públicas de ordenamento territorial inserem uma nova lógica à Cidade Alta.

Desta forma, a compreensão do conceito ordenamento territorial é essencial para o prosseguimento desta dissertação, pois permite desvendar como o Estado autoritário, por meio de políticas e planos de desenvolvimento, atuou na reorganização do território brasileiro e na redefinição das dinâmicas socioespaciais, econômicas e políticas, tanto em escala nacional quanto na local. No caso da Cidade Alta, em Juiz de Fora, o ordenamento territorial se apresenta como uma chave de leitura fundamental para analisar as lógicas estatais que orientaram a produção do espaço, permitindo compreender como o território da Cidade Alta foi reconfigurado a partir de diretrizes políticas e econômicas vinculadas ao projeto de desenvolvimento do período autoritário.

O ordenamento do território não se restringe, portanto, a uma ação técnica ou administrativa; ele é a expressão concreta de um projeto de poder, revelando intenções, hierarquias e contradições que atravessam a produção do espaço urbano (Moraes, 2005). Como lembra Santos (2006), o espaço é sempre o resultado da relação entre sistemas de objetos e sistemas de ações, e, nessa relação, o Estado exerce papel central como mediador entre o capital e a sociedade. Assim, ao investigar as políticas de ordenamento territorial implementadas durante a ditadura militar, busca-se interpretar como o território urbano foi entendido como instrumento para a sustentação do modelo de modernização autoritário e de centralização decisória que caracterizou este período da história do Brasil.

Nesse sentido, o conceito de ordenamento territorial se torna uma chave importante para a interpretação das políticas públicas, dos planos e programas de desenvolvimento urbano e suas implicações sobre o município de Juiz de Fora e, mais especificamente, sobre a Cidade Alta. É por meio dele que se torna possível identificar as continuidades e rupturas nos modos

de planejar e intervir no espaço, revelando como o discurso de progresso e integração nacional se materializou no território.

A discussão sobre o ordenamento territorial exige, também, uma reflexão sobre o conceito de região, uma vez que a própria ação do Estado se materializa por meio de recortes espaciais que orientam o planejamento, a intervenção e o controle do território. Conforme destaca Corrêa (2000), a região não constitui um dado natural, mas sim um instrumento historicamente utilizado para ação e controle, utilizado tanto pelo Estado quanto pelas classes dominantes para organizar o espaço segundo ideologias políticas e econômicas. A regionalização, nesse sentido, permite viabilizar a reprodução da hierarquização ao definir áreas prioritárias para o investimento e legitimar intervenções sob o discurso do desenvolvimento. Assim, o ordenamento territorial se apropria da região como unidade normativa, transformando-a em base para a gestão e organização do espaço.

Entretanto, como ressalta Haesbaert (2019), o conceito de região é polissêmico e deve ser compreendido a partir de seus diferentes usos, como categoria prática, analítica e normativa, sendo esta última central para as políticas públicas e o planejamento estatal. Ao mesmo tempo, o autor ressalta a importância da região não pode ser entendida apenas como recorte fixo, mas sim como dinâmico, atravessado por fluxos e relações de poder. Desse modo, a região é compreendida como um espaço produzido e continuamente ressignificado pelo ordenamento territorial, permitindo analisar como o planejamento estatal atua na reorganização do espaço em diferentes escalas, inclusive no âmbito intraurbano.

O presente capítulo foi estruturado em cinco subseções. A primeira apresenta o conceito de ordenamento territorial, abordando suas bases teóricas e sua articulação com o planejamento e as políticas estatais. A segunda subseção analisa o projeto autoritário de modernização e integração nacional, com ênfase na ideologia do desenvolvimento e na geopolítica que fundamentaram as grandes obras de infraestrutura. Na terceira, aprofunda-se a análise dos instrumentos de planejamento e das políticas territoriais implementadas pelo regime, com destaque para os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e para o Plano de Integração Nacional (PIN). Posteriormente, na quarta subseção é realizada uma reflexão acerca do papel dos Programas Cidades de Porte Médio e Cidades-Dique na incorporação estratégica de Juiz de Fora no contexto de aprimoramento da rede urbana brasileira. Por fim, a quinta apresenta considerações parciais, sintetizando as heranças espaciais do ordenamento territorial autoritário e estabelecendo os elementos iniciais para a análise do Plano Diretor da Cidade Alta, desenvolvido no capítulo seguinte.

### 3.1. Introdução ao ordenamento territorial: conceito e fundamentos teóricos

O conceito de ordenamento territorial, assim como afirma Cabeza (2002), encontra-se em constante construção. Trata-se de uma noção complexa que ultrapassa a simples regulação do uso do solo, envolvendo também questões sociais, econômicas, bem como disputas políticas, sendo o território a base do discurso. Rückert (2005, p. 34) destaca ainda que, o ordenamento territorial “pode ser visto, primeiramente, como um corte transversal que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado”. É, portanto, uma ferramenta de coordenação e controle do uso do território, capaz de orientar o desenvolvimento e a ocupação territorial de forma equilibrada ou direcionada de acordo com a estratégia política vigente.

Entre os principais documentos que iniciaram uma discussão sobre o conceito de ordenamento territorial, e um dos mais citados em obras que desenvolveram a temática, a *Carta Europeia de Ordenamiento Territorial*, publicada em 1983, assume o destaque. Segundo a Carta (Consejo de Europa, 1983, p.2, tradução nossa), a ordenação do território é ao mesmo tempo uma “uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política de enfoque interdisciplinar cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo um conceito direcionador”. Essa definição, consagrada na referida carta, inscreve o conceito na tradição de planejamento regional europeu, cuja finalidade maior foi a de promover coesão territorial, reduzir as desigualdades regionais e assegurar condições adequadas de vida à população.

A Carta Europeia reconhece também que o território é resultado de múltiplas forças e decisões, nem sempre convergentes, e que:

a ordenação do território deve tomar em consideração a existência de numerosos poderes de decisão individuais e institucionais que influenciam na organização do território [...] devendo, contudo, conciliar essas influências do modo mais harmonioso possível” (Consejo de Europa, 1983, p. 3, tradução nossa).

A origem conceitual do ordenamento territorial está intimamente ligada à experiência francesa do “*aménagement du territoire*”, desenvolvida a partir da década de 1950. Amorim Filho e Serra (2001, p. 5-6) lembram que essa política surge “da reflexão sobre a procura de uma distribuição mais equilibrada das atividades, das riquezas e dos homens sobre o espaço nacional e regional”. Este argumento está de acordo com o que apresenta Moraes (2005b, p. 44) ao destacar que “a noção de ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa, mas especificamente à escola do *aménagement du territoire*”.

Naquele momento, a França, marcada por desequilíbrios entre a desenvolvida cidade de Paris e a fragilidade urbana e econômica do restante do país, lançou um grande esforço de descentralização e desconcentração das atividades econômicas e populacionais (Cargnin; Lemos; Rückert, 2020). Essa experiência foi pioneira ao reconhecer o papel estratégico da rede urbana na estruturação dos territórios, entendendo centros secundários, as chamadas cidades médias (ou intermediárias, na literatura espanhola) como polos capazes de promover a coesão e o equilíbrio regional. Segundo Amorim Filho e Serra (2001, p.7), “a política das cidades médias, na França, não é solução para todos os problemas espaciais, mas representa uma etapa importante no processo de aménagement du territoire.

A influência francesa seria decisiva na formulação de políticas de planejamento espacial em diversos países, inclusive no Brasil, sobretudo durante o período desenvolvimentista imposto pela ditadura militar. No contexto brasileiro essa vertente se estabeleceu como uma das ferramentas do período chamado nacional-desenvolvimentismo, cujo propósito era a integração do território visando o crescimento econômico e uma suposta superação das disparidades regionais (Moraes, 2005b, p. 44).

O ordenamento territorial, portanto, surge com um instrumento político e técnico de intervenção espacial, profundamente enraizado nas práticas estatais de planejamento. No Brasil, esse processo foi historicamente conduzido pelo Estado, que, conforme Moraes (2005b, p. 43), é “o grande agente da produção do espaço”, responsável pelos grandes equipamentos e infraestruturas, além de “indutor da ocupação do território e mediador essencial das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza”. Rückert (2005, p. 32) reforça essa visão ao retomar a hipótese lefebvriana de que “o espaço desempenha uma função na estruturação de uma totalidade, como um instrumento político à medida que é apropriado, transformado em território”. Assim, ordenar o território é também um ato de exercício de poder, uma prática política de controle e uso do território em favor de determinados projetos de sociedade.

Afinal, o que ordenar, por que ordenar e como ordenar? As perguntas formuladas por Rückert (2005, p. 36) sintetizam o cerne das políticas de ordenamento territorial: ordenar “os múltiplos usos do solo coexistentes em um determinado território”, com o objetivo de “impulsionar o desenvolvimento econômico, melhorar a qualidade de vida e proteger o meio natural”. O autor lembra, ainda, que o território deve ser visto como um bem escasso e finito, exigindo critérios que considerem suas especificidades sociais e econômicas.

Haesbaert (2005) amplia essa compreensão ao associar o ordenamento às diversas formas de apropriação e controle do território. Para ele, entender o território em sentido amplo implica reconhecer uma “necessidade territorial” humana, que vai “desde um nível mais físico

ou biológico [...] até um nível mais imaterial ou simbólico” (Haesbaert, 2005, p. 20). Sendo assim, a produção do espaço, bem como o ordenamento territorial, não são neutros, uma vez que envolvem dissimetrias de exercício de poder, distintas capacidades de mobilidade e apropriação, e diferentes modos de viver e significar o espaço.

Dessa maneira, o ordenamento territorial deve ser entendido não apenas como uma técnica de planejamento ou gestão, mas como um campo de disputa social e simbólica, no qual se articulam interesses, agentes e temporalidades distintas. Lefebvre (2013) já havia destacado o espaço como uma dimensão viva, dotado de três momentos, o espaço percebido, o espaço concebido e o espaço vivido, em relação indissociável com o tempo. Essa concepção enfatiza que o espaço é produto e processo, e que toda a forma de ordenamento territorial é, ao mesmo tempo, uma forma de produção do espaço.

Aumentando a perspectiva para a literatura latino-americana sobre o tema, as políticas de ordenamento territorial assumem contornos específicos, marcados pelas heranças coloniais, pela fragmentação institucional e, claro, pelas desigualdades socioespaciais. Como destaca Gudiño (2015, p. 5), tais políticas têm se revalorizado desde meados do século XX, buscando “reverter inequidades estruturais, reduzir conflitos no uso e ocupação do solo, impulsionar a conservação ambiental e orientar o crescimento urbano”. Cabeza (2002) afirma que desde os anos 1980 os países da América Latina começaram a discutir questões relacionadas ao ordenamento territorial ao estabelecê-lo enquanto instrumento para a resolução integral das problemáticas que envolvem o território. Ainda que enfrentem limitações administrativas e legais, sua essência é a de promover um planejamento territorial articulado e coordenado, em um contexto de descentralização e múltiplas escalas de poder (Gudiño, 2015).

O ordenamento territorial, portanto, não deve ser confundido como um simples instrumento de planejamento urbano ou zoneamento. Mas sim visto a partir de uma visão integrada, estratégica e multiescalar do território, entendendo-o como espaços de disputa e poder. Moraes (2005b, p. 45) adverte que “cabe diferenciar de imediato ‘ordenamento territorial’ de ‘regulamentação do uso do solo’, pois se trata de proposições escalares distintas”. Enquanto o zoneamento trata do controle local e imediato, o ordenamento territorial busca compreender e orientar grandes padrões de ocupação, os eixos de integração e as dinâmicas de valorização do espaço em escala regional.

Sendo assim, o ordenamento territorial se revela como um instrumento essencial de política pública, cuja finalidade permite articular desenvolvimento e o ideal político sobre determinado território. Nas palavras de Costa (2005, p. 58), “ordenar o território é pensar e atuar no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país, a partir de

um olhar da União sobre o conjunto das regiões e lugares”. Trata-se, assim, de uma prática que deve integrar as políticas intergovernamentais, superar a fragmentação administrativa e buscar uma integração técnica e política capaz de enfrentar os desafios da desigualdade territorial.

### **3.2. O projeto autoritário de integração nacional e de ordenamento territorial**

A ditadura militar brasileira (1964-1985) instituiu um projeto autoritário de modernização que articulou desenvolvimento econômico, centralização política e controle territorial. Sob a justificativa de segurança nacional e da integração do território, o regime se apropriou da ideologia desenvolvimentista herdada dos anos 1950, transformando em instrumento de legitimação do poder estatal (Napolitano, 2014). Nesse contexto, o território passou a ser concebido como recurso estratégico, subordinado aos interesses e exigências da geopolítica e da ordem política, reforçando a centralização decisória e a atuação do Estado.

Ao longo do regime, o projeto autoritário de modernização assumiu características distintas conforme os governos. Nos primeiros anos, sob as governanças de Castelo Branco e Costa e Silva, predominou-se a estabilização do regime e o fortalecimento dos instrumentos de planejamento estatal. Durante os governos Médici e Geisel, durante o chamado “milagre econômico”, o ordenamento territorial e o planejamento urbano ganharam maior densidade, articulados à expansão da infraestrutura e à integração nacional. Já no período final, sob Figueiredo, a crise econômica e a pressão pela redemocratização reduziram o alcance dessas políticas, embora o discurso da modernização permanecesse como referência.

Conforme observa Becker (2005), a noção de integração territorial mobilizada pelo regime atendeu simultaneamente a objetivos econômicos, políticos e militares, consolidando a presença estatal em diferentes regiões do país, inclusive em áreas consideradas periféricas. O planejamento passou a orientar a organização do espaço, ocultando seu caráter profundamente político. A valorização da técnica e a centralização decisória transformaram o ordenamento territorial em instrumento de controle social e espacial (Napolitano, 2014).

Embora esse projeto tenha se expressado de maneira mais evidente nas grandes escalas nacionais, por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, da expansão da infraestrutura e das políticas de ocupação territorial, seus desdobramentos alcançaram de forma concreta o espaço urbano. Durante o chamado “milagre econômico”, quando o crescimento do Produto Interno Bruto foi impulsionado pela abertura ao capital estrangeiro e pelo endividamento externo (Hermann, 2016), as políticas de planejamento territorial ganharam centralidade,

acompanhadas pela intensificação da repressão política e pelo aprofundamento das desigualdades socioespaciais (Napolitano, 2014).

No espaço urbano, o Estado passou a intervir de forma sistemática sobre as cidades brasileiras, tratando-as como espaços estratégicos para a reprodução do modelo desenvolvimentista. A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), ainda nos primeiros anos do regime, expressou essa lógica ao associar a política habitacional à construção de uma ordem urbana funcional ao projeto autoritário. Segundo Azevedo (1988), a moradia foi mobilizada não apenas como resposta à questão habitacional, mas como instrumento ideológico capaz de produzir consenso e alinhamento político, especialmente entre os trabalhadores urbanos.

Essa racionalidade se aprofundou a partir da institucionalização de políticas voltadas especificamente ao ordenamento urbano, com destaque para o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), formulado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Brasil, 1974). O PNDU buscava responder ao crescimento acelerado e desordenado das cidades, propondo diretrizes de descentralização e integração das redes urbanas, ainda que subordinadas à lógica centralizadora do Estado e à prioridade conferida às grandes obras e à infraestrutura.

Mesmo no contexto de crise econômica e esgotamento do modelo desenvolvimentista, durante o governo de João Figueiredo, o discurso da modernização e da integração territorial permaneceu como referência, ainda que esvaziado de sua capacidade material de realização. A crise fiscal e a diminuição dos investimentos públicos limitaram a efetividade das políticas de planejamento, enquanto a sociedade civil retomava gradualmente o espaço político e urbano (Simon, 2013).

Ao longo do regime militar, portanto, o ordenamento territorial foi implementado como instrumento de legitimação política e de controle, variando em intensidade conforme as condições econômicas e a estabilidade do regime. Durante os períodos de maior crescimento e controle político, as políticas territoriais se adensaram e ganharam centralidade. Desta forma, os discursos de desenvolvimento e da integração ocultava uma lógica de concentração de poder e de controle do território, subordinando o mesmo às exigências do capital e da segurança nacional. Como afirmam Santos (2006) e Haesbaert (2004), o território é uma construção social e política; sob a ditadura militar, essa construção foi moldada de forma autoritária, orientada pela dominação e pela imposição de uma ideologia de desenvolvimento a qualquer custo.

### 3.3. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento como instrumentos de planejamento

O início da década de 1970 representou, no Brasil, o apogeu do projeto de modernização autoritário conduzido pelo regime militar. O objetivo de colocar o país na lista dos países mais desenvolvidos expressava a tentativa do Estado de legitimar o controle político e o planejamento centralizado por meio do crescimento econômico e da expansão territorial (Westermann, 2022). Como destacado por Napolitano (2014), a propaganda oficial difundia uma imagem de prosperidade e unidade nacional, no qual se exibiam falaciosos índices de pleno emprego, crédito farto, consumo em alta. As grandes obras de infraestrutura, como a ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica e a Usina Hidrelétrica de Itaipu, eram apresentadas como monumentos materiais de uma nação que despertava para o progresso, ainda que sustentada por um regime de exclusão social e repressão política.

Nesse contexto, durante o governo de Emílio Médici, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), vigente entre os anos de 1972 e 1974, constituiu-se como o principal instrumento de planejamento do chamado "milagre econômico". Seu objetivo era ambicioso: transformar o Brasil, no espaço de uma geração, em uma nação desenvolvida, duplicando a renda per capita e garantindo crescimento anual do PIB entre 8% e 10% (Brasil, 1971). O plano reforçava a centralização das decisões e a articulação entre Estado e capital privado, apostando na expansão industrial e na integração nacional. Essa integração se expressava, sobretudo, na tentativa de consolidar o Centro-Sul como núcleo dinâmico da economia nacional e de promover a ocupação de áreas consideradas "vazios demográficos", com destaque para a Amazônia, através da Política de Integração Nacional (Oliveira; Santos; Neto, 2006).

Se, no planejamento territorial mais amplo, o I PND buscava ordenar os rumos do desenvolvimento nacional por meio de grandes obras e da ocupação estratégica do território, seus efeitos também se materializaram no meio urbano. O Estado procurou reforçar instrumentos já existentes e ampliar sua atuação no setor habitacional, com o objetivo de garantir a simpatia das camadas populares para a legitimação do regime (Azevedo, 1988). É nesse ponto que as diretrizes do plano se encontram com instituições já consolidadas, reorganizando prioridades e expandindo programas que já atuavam na ordenação do território de cidades brasileiras.

Nessa perspectiva, o I PND se articulou a programas e instituições criados durante os governos anteriores, como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), ampliando o crédito imobiliário e impulsionando o mercado formal de moradias. Contudo, como destaca Napolitano (2014), os resultados foram muito diferentes do

planejamento inicial, evidenciando o impasse entre um modelo de governo centralizador e a adoção de políticas sociais. De acordo com Azevedo (1988), apesar do grande número de moradias financiadas o atendimento às camadas populares foi aquém do esperado, permanecendo o acesso à moradia restrito às camadas médias da população.

A partir de 1974, com a administração de Ernesto Geisel, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), proposto para os anos de 1975 a 1979, introduziu um novo arranjo institucional e administrativo, ao centralizar ainda mais as decisões do planejamento estatal (Brasil, 1973). Mesmo diante da crise do petróleo e do cenário internacional adverso, o governo manteve o viés desenvolvimentista, agora orientado para a consolidação da indústria de base e da infraestrutura energética (Napolitano, 2014). Essa reorientação implicou uma reorganização do sistema estatal, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), presidido pelo próprio Geisel, e a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento da República (Seplan), evidenciando um movimento ainda maior de concentração decisória na esfera executiva.

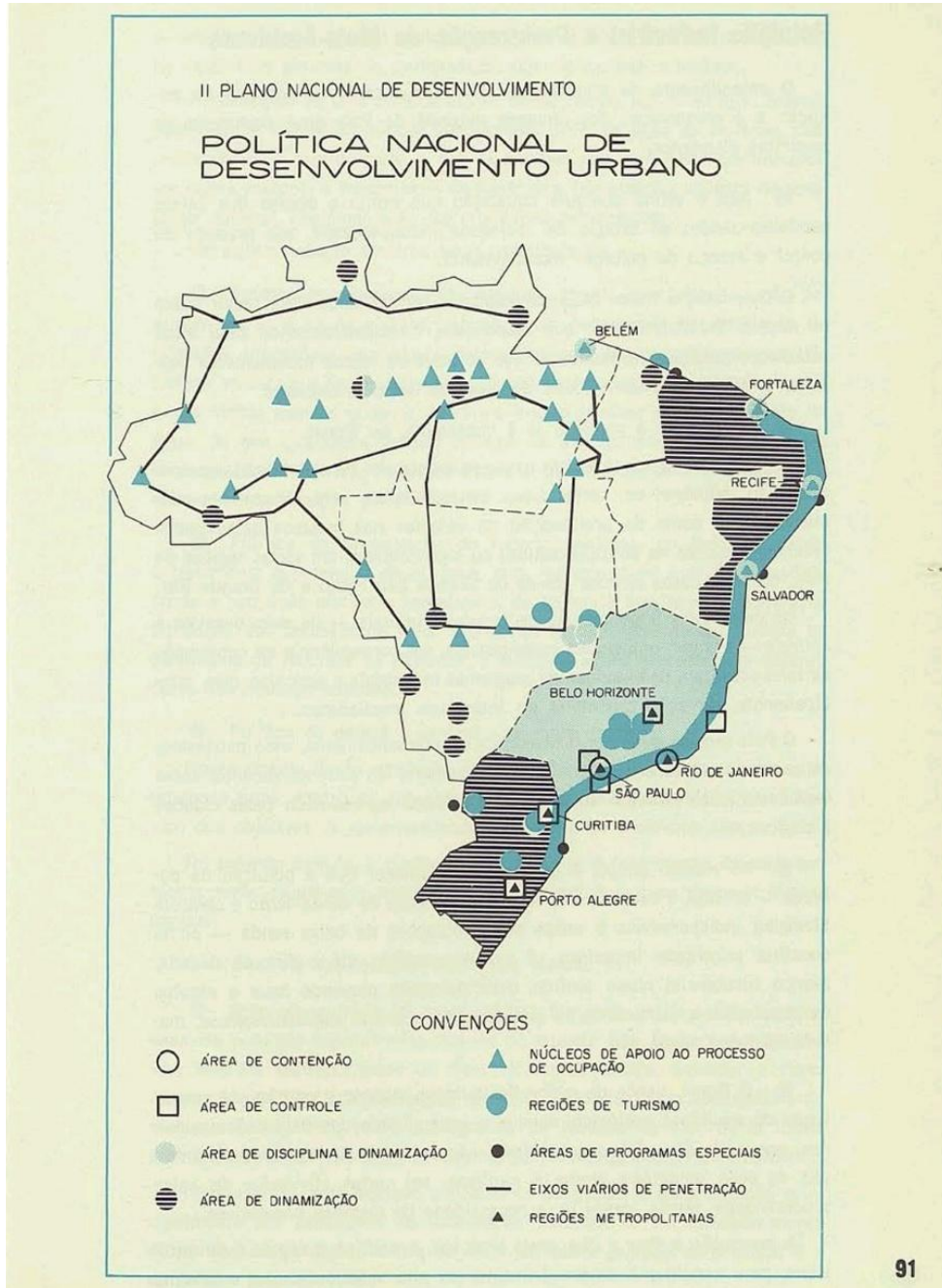
O II PND também marcou um ponto de inflexão nas políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. Segundo Steinberger e Bruna (2005), ao incluir pela primeira vez um capítulo específico sobre “Desenvolvimento Urbano”. Definiram-se como metas a promoção de uma melhor estruturação do sistema urbano e a elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida. Entre as ações propostas, destacavam-se a criação de regiões metropolitanas, a identificação das funções de metrópoles nacionais e regionais e a valorização de polos secundários, sobretudo as cidades médias, que deveriam atuar como vetores de desconcentração territorial.

Essa diretriz indica uma tentativa de reequilibrar a rede urbana brasileira, conciliando o controle central com uma política de desconcentração industrial. A proposta buscava conter o crescimento desordenado das grandes metrópoles e, simultaneamente, reforçar centros urbanos intermediários, de modo a integrar o território e dinamizar economias regionais (Brasil, 1973). Conforme analisa Diniz (1993), o processo de desconcentração industrial ocorrido no país não significou uma dispersão efetiva das atividades produtivas, mas a conformação de um novo eixo de desenvolvimento, estruturado em torno de um “polígono” que articulava os principais centros do Sudeste e do Sul. Tratava-se, portanto, de uma redistribuição relativa, que aliviava a pressão sobre as grandes metrópoles, mas preservava a hegemonia econômica e política da região Centro-Sul.

O mapa presente na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborado para fazer parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Mapa 3), expressa de maneira clara

o projeto de desenvolvimento do território que orientou o planejamento estatal durante o período da ditadura militar. A partir de uma leitura territorial do país, o Estado buscou organizar a rede urbana brasileira sob uma lógica hierarquizada, definindo funções específicas para cada região conforme seus papéis econômicos e estratégicos.

**Mapa 3: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**



Fonte: Brasil (1974).

As chamadas “áreas de concentração”, localizadas nas grandes metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, deveriam restringir a expansão populacional e industrial; já as “áreas de controle” e de “disciplina e dinamização” abrangiam cidades médias e regiões

interioranas, vistas como espaços de crescimento planejado, destinados a equilibrar o adensamento urbano e promover a integração territorial. As “áreas de dinamização”, especialmente no Sul e Nordeste, revelavam o intuito de criar polos industriais e urbanos capazes de difundir o desenvolvimento para além do Sudeste, enquanto os “núcleos de apoio ao processo de ocupação”, majoritariamente na Amazônia e no Centro-Oeste, materializavam o esforço de interiorização e colonização associado ao Programa de Integração Nacional (PIN).

O mapa destaca ainda questões como regiões turísticas, eixos viários de penetração e áreas de programas especiais, compondo um quadro que articulava o crescimento econômico, mobilidade e segurança nacional. Assim, o território era concebido como uma base fundamental, a ser administrada e racionalizada segundo os interesses do Estado e do Capital. Em síntese, o desenho da PNDU revela a tentativa de produzir um território nacional integrado, disciplinado e produtivo, no qual a urbanização se consolidava enquanto instrumento de controle e de realização do projeto desenvolvimento autoritário, ainda que, na prática, essa política tenha reforçado a concentração de investimentos no Sudeste e aprofundado as desigualdades regionais.

É nesse contexto em que surgem programas como o Cidades de Porte Médio (CPM), instituído no ano de 1976, e o Cidades-Dique, estabelecido em 1980, representando uma das principais estratégias dos governos nacional e estadual, respectivamente, para a reorganização da dinâmica urbana brasileira durante o regime militar. Neles, as cidades médias, de grande importância regional, eram concebidas como polos capazes de receber as pressões migratórias internas, as crises econômicas e a necessidade de estruturação de uma rede urbana nacional.

Ancorados inicialmente em estudos que subsidiaram o estabelecimento do II Plano Nacional de Desenvolvimento, os programas buscava planejar, controlar e direcionar os investimentos públicos a esses centros secundários, estimulando o desenvolvimento e a desconcentração de atividades econômicas qualificando a estrutura urbana. De acordo com Nunes (2020), o Programa Cidades de Porte Médio, por exemplo, recebeu mais relevância após os anos 1979, quando começou a contar com financiamentos externos advindos do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição pertencente ao Banco Mundial, responsáveis pela concretização do programa.

A lógica do ordenamento territorial no período estava, portanto, orientada por um duplo movimento: integração e controle. De um lado, se buscava difundir a modernização e o crescimento; de outro, assegurava-se a manutenção da hierarquia urbana e da centralização política e administrativa. Essa estrutura produziu efeitos duradouros sobre o espaço urbano brasileiro, reforçando desigualdades regionais e consolidando as cidades médias como espaços

estratégicos de expansão industrial e de apoio logístico, o que, conseqüentemente, teria impacto direto sobre a configuração de cidades como Juiz de Fora.

Durante a administração de João Figueiredo (1980 - 1985), com o agravamento da crise econômica e a elevação dos juros internacionais, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) evidenciou os limites desse modelo. O plano surgiu num cenário de recessão, endividamento e inflação crescente, e seu foco se deslocou do crescimento para a tentativa de estabilização econômica. As diretrizes enfatizavam o controle da inflação, a redução do endividamento externo, o incentivo à agricultura e a descentralização regional. Na prática, porém, as metas ficaram restritas ao papel, já que o país ingressou em um ciclo de estagnação, que consolidou o esgotamento do projeto desenvolvimentista e revelou a fragilidade estrutural do modelo autoritário de ordenamento do território (Brasil, 1979).

Assim, os três Planos Nacionais de Desenvolvimento expressaram as diferentes fases do projeto político e econômico autoritário da ditadura militar brasileira (Quadro 1). Da grandiosidade do período marcado pelo “milagre econômico”, à valorização da técnica e da centralização das decisões do II PND, até a crise financeira e política do III PND. Em conjunto, eles revelam como a ideia de planejamento, apresentada como instrumento de modernização, serviu para a consolidação de um ordenamento territorial autoritário, que subordinou o espaço à lógica do capital e do controle político exercido pelo Estado, sem romper com desigualdades históricas que estruturaram o território brasileiro.

**Quadro 1: Comparativo entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento**

Aspectos	I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)	III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)
Governo	Emílio Médici	Ernesto Geisel	João Figueiredo
Contexto Político e Econômico	Período do "Milagre Econômico"; crescimento acelerado e autoritarismo político	Crise Internacional; Tentativa de manter o crescimento com base no endividamento externo	Crise econômica; Inflação alta e início da abertura política
Objetivo Central	Acelerar o crescimento econômico e a integração nacional	Sustentar o desenvolvimento via industrialização e investimentos em Infraestrutura	Conter a crise, reorganizar a economia e reduzir o endividamento
Eixos Estratégicos	Expansão de infraestrutura, integração do território nacional e estímulo à industrialização	Fortalecimento da indústria de bens de capital, energia e transporte; Substituição de importações	Ajuste macroeconômico, incentivo à agricultura e a descentralização regional

Instrumentos e Políticas	Criação de empresas estatais; Expansão do crédito; Investimentos em transporte e energia	Grandes projetos estatais (hidrelétricas, siderúrgicas e petroquímicas); Incentivos fiscais e endividamento externo	Políticas de controle da inflação, incentivos à exportação e contenção de gastos públicos
Legado Territorial	Integração de regiões isoladas (Amazônia, Centro-Oeste)	Intensificação da urbanização e da concentração industrial no Sudeste	Tentativas de políticas regionais descentralizadoras com poucos resultados concretos

Fonte: Elaboração Própria.

### 3.4. Programas Cidades de Porte Médio e Cidades Dique

Diante de uma constante preocupação com políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional determinadas pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, sobretudo pelo II PND, o planejamento estatal passou a enfatizar a necessidade de adoção de políticas de descentralização e desconcentração. O agravamento das desigualdades regionais, da intensificação dos fluxos migratórios internos e da concentração industrial e populacional nas grandes metrópoles, passaram a figurar como um dos principais desafios pelo Estado (Brasil, 1974). É neste contexto que emergem programas importantes, concebidos como instrumentos de reorganização do território nacional e de fortalecimento de centros urbanos intermediários que afetaram diretamente o município de Juiz de Fora, sendo os principais: o Programa Cidades de Porte Médio, em escala nacional; e, o Programa Estadual de Centros Intermediários, também conhecido como Cidades-Dique, com ênfase no estado de Minas Gerais.

O município de Juiz de Fora enquanto cidade média, naquele momento, já exercia um papel relevante na rede urbana regional, inserindo-se plenamente nessa nova lógica de planejamento. A cidade passou a ser vista como espaço estratégico para a implementação dessas políticas, funcionando como polo de atração regional e como elemento de contenção dos fluxos migratórios. A Cidade Alta, nessa circunstância, assume uma função específica: a de território destinado para a expansão urbana, capaz de absorver os novos contingentes populacionais e de materializar, em escala intraurbana, os objetivos mais amplos dessas políticas regionais. Os programas Cidades de Porte Médio e Cidades-Dique, portanto, não apenas influenciaram o direcionamento dos investimentos públicos, bem como informaram a lógica que orientou o planejamento urbano local (Minas Gerais, 1980; Nunes, 2020).

### 3.4.1. Programa Cidades de Porte Médio (CPM/BIRD)

A implantação do Programa Cidade de Porte Médio (CPM) se insere neste momento específico da história do ordenamento territorial brasileiro, marcado pela intensificação do processo de urbanização, pela consolidação do regime militar e pela crescente institucionalização das políticas territoriais estabelecidas pelo Governo Federal. A partir da década de 1970, o rápido crescimento das metrópoles brasileiras passou a ser reconhecido como um problema estrutural, associado à concentração excessiva de atividades econômicas e industriais, ao agravamento dos índices de pobreza urbana e à precarização das condições de vida da população migrante. Neste contexto, o planejamento urbano e regional passou a ocupar posição central no discurso estatal, sendo concebido como instrumento técnico capaz de coordenar o território nacional e mitigar os desequilíbrios espaciais acumulados ao longo do processo de desenvolvimento (Nunes, 2020).

Muito se deve ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado no período de 1975 a 1979, justamente para a formulação e operacionalização de políticas urbanas e regionais voltadas para a reorganização do território nacional. O fortalecimento de cidades de porte médio passou a ser concebido como um elemento importante para a constituição de uma rede urbana mais equilibrada, capaz de atuar como suporte à interiorização do desenvolvimento industrial, à ampliação da infraestrutura urbana e à difusão dos serviços públicos (Brasil, 1975).

É nesse cenário que emerge o CPM, idealizado como uma política voltada à reorganização do sistema urbano nacional a partir do fortalecimento das cidades de porte médio. O objetivo central era promover esses centros urbanos como polos estratégicos de desenvolvimento, capazes de absorver parte do crescimento econômico e demográfico concentrado nas grandes metrópoles, ao mesmo tempo em que dinamizariam suas respectivas regiões de influência. As cidades médias passam, assim, a ser compreendidas não apenas a partir de critérios populacionais, mas sobretudo por sua função na rede urbana, assumindo o papel de intermediação entre os pequenos centros e as metrópoles (World Bank, 1975?).

A filosofia por trás do CPM estava ancorada em uma leitura sistemática do território, fortemente influenciada por correntes teóricas da economia regional e do planejamento espacial. O programa incorporava pressupostos da teoria dos polos de crescimento, formulada por François Perroux. Nessa perspectiva, defendia-se que investimentos seletivos em determinados centros urbanos poderiam gerar efeitos de difusão econômica para áreas mais amplas. Também dialogava com a teoria da localização, de Alfred Weber, ao orientar a alocação das atividades produtivas a partir de critérios de eficiência espacial. Além disso, apropriava-se

da teoria dos lugares centrais, de Walter Christaller, ao propor a organização de uma rede urbana hierarquizada e integrada (World Bank, 1975?).

De acordo com essa lógica, a atuação do programa deveria se dar por meio de uma combinação de instrumentos econômicos, institucionais e administrativos. Entre as ações previstas estavam o financiamento de infraestruturas urbanas e produtivas, a criação de distritos industriais, o estímulo a atividades geradoras de emprego e renda e o fortalecimento da capacidade administrativa dos municípios participantes. A proposta era que o Estado agisse como indutor do desenvolvimento, criando condições para que o capital se instalasse e se reproduzisse nas cidades médias, reduzindo, assim, a pressão migratória sobre os grandes centros urbanos do país (Brasil, 1975).

Entretanto, como apontado por Nunes (2020), a formulação teoricamente robusta do CPM convivía com contradições estruturais próprias do contexto político e econômico do regime militar. Embora o planejamento fosse amplamente valorizado em âmbito discursivo, o programa nunca ocupou posição prioritária na agenda federal, sendo frequentemente secundarizado em relação aos investimentos direcionados às metrópoles.

Além disso, a proposta de descentralização desenvolvida no CPM se inseria em um contexto institucional marcado pelo autoritarismo e pela centralização das decisões políticas. Ainda de acordo com Nunes (2020), a reforma tributária de 1967 havia enfraquecido significativamente a autonomia financeira dos municípios, tornando-os dependentes de transferências e convênios federais. Assim, embora o programa defendesse o fortalecimento das cidades médias e a ampliação da capacidade local de planejamento, sua operacionalização permanecia fortemente subordinada às decisões e aos critérios definidos no nível central do Estado.

Outro elemento fundamental da filosofia do CPM era o controle dos fluxos migratórios internos. Em um contexto de intenso êxodo rural, o programa foi projetado como instrumento capaz de criar alternativas em relação à migração para as metrópoles, oferecendo oportunidades de emprego e acesso aos serviços públicos em centros intermediários. Esse movimento foi impulsionado pela modernização do campo, pela industrialização e pela concentração de oportunidades nas grandes cidades, passando a atrair e, ao mesmo tempo, tensionar intensos fluxos migratórios internos (Alves, Souza, Marra, 2011). Essa dimensão revela o caráter estratégico do programa para o regime militar, que via a concentração populacional nos grandes centros não apenas como um problema urbano, mas também como uma questão de segurança e estabilidade social (World Bank, 1975?).

Ao longo de sua implementação, contudo, o programa sofreu inflexões significativas, que alternaram sua orientação original. A partir da década de 1970, em meio à crise econômica e à dependência de financiamento externo, observa-se um deslocamento da ênfase regional para uma atuação mais concentrada nos problemas urbanos. De acordo com Nunes (2020), a entrada do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento, pertencente ao Banco Mundial, como principal agente financiador, contribuiu para essa mudança de perspectiva, priorizando investimentos em infraestruturas básicas e projetos de impacto social imediatos.

A partir desta análise crítica, é possível compreender o programa como expressão de um momento particular da política urbana brasileira, no qual o Estado buscou ordenar o território. Embora tenha enfrentado desafios complexos em seus objetivos mais amplos de reestruturação do sistema urbano e contenção de fluxos migratórios, o CPM revela as bases conceituais, os limites institucionais e as contradições políticas que marcaram a atuação do planejamento urbano no Brasil durante o regime militar, constituindo uma referência fundamental para a compreensão das políticas urbanas posteriores.

#### 3.4.2. Programa Estadual de Centros Intermediários: Cidades-Dique

Seguindo a lógica nacional, ao longo da década de 1970, o estado de Minas Gerais também foi atravessada por um processo profundo de reestruturação demográfica e territorial, marcado principalmente por intensos fluxos migratórios internos. Esse movimento, longe de ser pontual, assumiu proporções estruturais e passou a tensionar tanto as áreas de origem quanto os destinos da população migrante. Entre 1970 e 1978, estima-se que cerca de dois milhões de mineiros tenham deixado suas regiões de origem, sobretudo em áreas rurais e pequenos núcleos urbanos, em busca de melhores condições de vida (Minas Gerais, 1980). Tal dinâmica revelou os limites do modelo de desenvolvimento então vigente e colocou o planejamento regional no centro da agenda governamental.

Os estudos realizados pelo Estado indicaram que a migração em Minas Gerais não ocorria de imediato rumo às grandes metrópoles, mas se estruturava em dois estágios sucessivos. No primeiro, a população deixava o campo, em busca de trabalho e melhores condições de vida, e se deslocava para cidades, dotadas de alguma centralidade urbana, e de maior porte no interior do estado. No segundo estágio, diante da incapacidade dessas cidades intermediárias de absorver plenamente os novos contingentes populacionais, o fluxo migratório prosseguia em direção aos grandes centros nacionais, como Belo Horizonte, Brasília ou, como no caso de Juiz de Fora, para as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo (Minas Gerais, 1980).

O segundo movimento migratório estava diretamente associado à precariedade das condições urbanas nas cidades do interior. A insuficiência de empregos formais, a carência de equipamentos de saúde e de educação, a limitação do acesso ao saneamento básico, à energia elétrica e à habitação tornavam essas cidades incapazes de reter a população recém-chegada. Como consequência, as metrópoles passaram a absorver fluxos cada vez mais intensos, aprofundando problemas urbanos como a favelização, congestionamentos de infraestrutura e pressão sobre os serviços públicos.

É nesse contexto que o Programa Estadual de Centros Intermediários, conhecido como Programas Cidades-Dique, foi concebido, em complementariedade ao Programa Cidades de Porte Médio estabelecido em escala nacional na década anterior. A escolha do termo “dique” não foi casual, tratava-se de uma metáfora que traduzia a função estratégica do programa de conter, amortecer e redirecionar o fluxo migratório por meio do fortalecimento de cidades intermediárias capazes de funcionar como polos regionais de atração e fixação populacional (Minas Gerais, 1980). O programa partia do entendimento de que o enfrentamento da migração não deveria ocorrer por meio de medidas restritivas, mas sim pela criação de condições materiais que tornassem a permanência no interior uma alternativa viável, em consonância com a concepção trazida pelo Programa Cidades de Porte Médio, em escala nacional.

O objetivo central do Programa Cidades-Dique era, portanto, bem claro: minimizar o fluxo migratório em direção às grandes metrópoles, por meio da implementação de ações planejadas e integradas em cidades estrategicamente selecionadas. A pretensão era de elevar os padrões de qualidade de vida da população, ampliar a oferta de empregos, fortalecer a base produtiva local e expandir a infraestrutura urbana. Para atingir esses objetivos, o programa selecionou dezesseis “cidades-polo” do interior mineiro, sendo elas: Coronel Fabriciano, Governador Valadares, Ipatinga, Itajubá, Juiz de Fora, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Timóteo, Três Corações, Uberaba, Uberlândia, Unaí e Varginha. A seleção desses municípios foi orientada por critérios técnicos estabelecidos rigorosamente, na busca por maximizar os impactos territoriais dos investimentos públicos (Minas Gerais, 1980).

O primeiro critério, denominado de “Integração Espacial” priorizou cidades com posições geográficas estratégicas no sistema urbano mineiro, capazes de articular diferentes regiões do estado e estabelecer conexões econômicas relevantes em escala regional e nacional. O segundo critério, a “Dinâmica Demográfica”, considerou cidades que já desempenhavam papel significativo na absorção de fluxos migratórios, entendendo que seu fortalecimento poderia contribuir para uma distribuição espacial mais equilibrada na população. O terceiro

critério dizia respeito à concentração de população carente, privilegiando municípios com elevados índices de famílias com renda até três salários-mínimos e com infraestrutura precária. Por fim, o critério do dinamismo da base produtiva buscou identificar regiões que, ao receberem os estímulos públicos, pudessem responder de forma rápida com investimentos privados, geração de empregos e expansão econômica (Minas Gerais, 1980).

Do ponto de vista financeiro, o Programa Cidades-Dique foi estruturado a partir de múltiplas fontes de recursos. Inicialmente, contou com aportes dos governos estadual e federal, totalizando cerca de Cr\$ 1.8 bilhão. Em 1982, o programa foi ampliado por meio de um contrato de financiamento firmado com o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento, o mesmo que financiava o Programa Cidades de Porte Médio, no valor total de US\$ 170 milhões, unindo a participação do BIRD, do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais. Além disso, convênios específicos, como o firmado com o Ministério do Interior, reforçaram o planejamento municipal e a capacidade administrativa das prefeituras envolvidas.

As ações do programa foram organizadas em grandes eixos de intervenção, no campo do desenvolvimento econômico, no qual se destacaram o incentivo à produção artesanal, a criação de microunidades de produção voltadas para o mercado local, a capacitação gerencial e a implantação de uma linha global de crédito para micro e pequenas empresas. Essas iniciativas buscavam não apenas gerar emprego e renda, mas também estimular formas associativas de trabalho e fortalecer economias locais enraizadas no território.

Já no eixo de infraestrutura e serviços públicos, o programa priorizou obras de saneamento básico, incluindo a ampliação das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a melhoria de infraestrutura viária em bairros de baixa renda e a redução de riscos associados a enchentes e alagamentos. Já a área da saúde, recebeu uma atenção especial, com a construção e operação de centros de saúde e hospitais, bem como o treinamento de recursos humanos. Também foram implementadas ações voltadas à melhoria da comercialização de produtos agrícolas, beneficiando produtores e consumidores.

O eixo social, por sua vez, buscou fortalecer o tecido comunitário e a capacidade de gestão local. A implantação de centros comunitários em bairros populares, a criação de escolas técnicas de segundo grau e o apoio institucional às prefeituras tinham como objetivo promover a descentralização administrativa e estimular a participação da população no planejamento e na execução das políticas públicas. Nesse sentido, o programa procurou incorporar práticas de planejamento participativo por meio das Comissões de Participação Comunitária, que atuavam no levantamento de problemas, definição de prioridades e acompanhamento de projetos (Minas Gerais, 1980).

Todavia, de acordo com Souza (2019), a incorporação de práticas de planejamento participativo não se traduziu, no caso de Juiz de Fora, em um efetivo processo de democratização da gestão urbana. A trajetória do município, marcada desde a virada do século XIX para o XX pelo domínio de elites locais, conformou uma lógica de apropriação e condução da cidade, particularmente por parte de grupos econômicos e imobiliários. Essa tradição limitou significativamente o alcance dos mecanismos participativos, que passaram a operar de forma restrita e, em muitos casos, capturados por interesses hegemônicos.

Mesmo assim, o Programa Cidades-Dique representou uma das mais ambiciosas experiências de planejamento regional em Minas Gerais no final do século XX. Ao apostar no fortalecimento de cidades médias, o programa buscou enfrentar as desigualdades territoriais e construir um novo modelo de desenvolvimento. Seu legado se mantém na tentativa de reorientar os fluxos populacionais por meio da ação planejada do Estado, transformando cidades do interior em espaços de permanência, e não apenas etapas provisórias de um processo de migração constante em direção às metrópoles.

### **3.5. O ordenamento territorial autoritário na Cidade Alta**

O processo de ordenamento territorial durante a ditadura civil-militar expressou, em grande medida, o projeto de modernização autoritário do Estado brasileiro, no qual o território foi concebido como instrumento político de integração, controle e legitimação de poder. Nesse contexto, o ordenamento territorial assumiu um papel central na configuração das dinâmicas urbanas e regionais, orientado por uma abordagem técnica sustentada por ideologias do regime militar. O território passou a ser tratado como espaço estratégico para a intervenção estatal, subordinando-o às dinâmicas de acumulação capitalista e à necessidade de controle territorial.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) se destaca como o principal marco dessa política de ordenamento territorial. Elaborado durante o governo de Geisel, em meio ao chamado “milagre econômico”, o plano busca a consolidação de um novo ciclo de desenvolvimento baseado na industrialização do território e na desconcentração relativa da produção. Sua execução envolveu uma complexa rede de instituições de planejamento e de financiamento, aprofundando o modelo de planejamento centralizado e reforçando o papel do Estado enquanto agente ordenador do território. É nesse quadro que se insere a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, de forma mais específica, os Programas Cidades de Porte Médio e o Cidades-Dique, criados com o objetivo de estruturar centros urbanos

intermediários capazes de absorver fluxos migratórios e de articular a rede urbana do interior à lógica nacional de desenvolvimento (Nunes, 2020).

Sob o discurso de desconcentração e de desenvolvimento poligonal, como apontado por Diniz (1993), os programas pretendiam controlar o crescimento urbano, mas sem romper a centralização decisória e financeira em escala nacional. Na prática, isso serviu como instrumento de seletividade territorial, priorizando cidades dotadas de infraestrutura prévia, e potencial industrial, além do que Sposito (2001) define como “posição geográfica” estratégica na rede urbana brasileira. Essa lógica, contudo, reforçou desigualdades regionais ao concentrar recursos em determinados centros urbanos, aprofundando assimetrias e negligenciando questões sociais e culturais, seguindo em convergência com um modelo homogêneo de desenvolvimento urbano (Nunes, 2020).

É nesse contexto que se insere a escolha de Juiz de Fora como cidade contemplada pelos Programas Cidades de Porte Médio e Cidades-Dique. Sua inserção, nesses programas, deve ser compreendida a partir de sua posição na rede urbana regional e de seu papel como cidade intermediária. A proximidade relativa ao eixo Rio de Janeiro - São Paulo, a base industrial diversificada e a infraestrutura em expansão configuram condições consideradas favoráveis à sua incorporação às estratégias do II PND (Brasil, 1975; Minas Gerais, 1980). Conforme destaca Nunes (2020), a seleção de Juiz de Fora se insere na lógica mais ampla do ordenamento territorial, articulando crescimento econômico e o controle dos fluxos migratórios.

Todavia, como aponta Pereira (2012), a materialização dessas políticas no espaço urbano juiz-forano ocorreu de maneira fragmentada e desigual. As intervenções concentraram-se em áreas específicas do município, com destaque para a região da Cidade Alta, que passou a se configurar como território estratégico da expansão urbana planejada. Até então, a região era caracterizada por baixa densidade demográfica, ampla disponibilidade de terras e potencial de integração a novos eixos viários, a Cidade Alta reuniu assim, condições consideradas adequadas para a implantação de projetos habitacionais, equipamentos urbanos e infraestruturas alinhadas às diretrizes do CPM e do Cidades-Dique.

A adesão formal de Juiz de Fora ao CPM/BIRD ocorreu por meio do Convênio n.º 126/79, sob coordenação do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora (IPPLAN), órgão que expressava, no plano local, a institucionalização do planejamento urbano defendido pelo programa (Pereira, 2012). Os projetos se estruturaram em três eixos centrais: geração de emprego e renda, infraestrutura urbana e fortalecimento da administração municipal (Brasil, 1975). No primeiro eixo, priorizou-se a criação de condições materiais para a atração de atividades produtivas, sobretudo pela oferta de solo urbano e pela melhoria da acessibilidade às

novas áreas de expansão. Essa diretriz buscava inserir Juiz de Fora na rede de cidades médias aptas a absorver funções econômicas descentralizadas das metrópoles, ainda que, na prática, tal estratégia tenha se mostrado limitada para promover uma desconcentração econômica efetiva (World Bank, 1975?).

No eixo da infraestrutura urbana, os investimentos concentraram-se na implantação de sistemas viários, saneamento e equipamentos coletivos, elementos considerados fundamentais para viabilizar a ocupação planejada das áreas selecionadas. Conforme Pereira (2012), a Cidade Alta se tornou o principal espaço dessas intervenções, recebendo infraestruturas que reforçaram sua centralidade e induziram padrões de urbanização e valorização fundiária. Por fim, o eixo voltado ao fortalecimento da administração municipal se materializou a partir da modernização institucional e na adoção de instrumentos técnicos de planejamento, consolidando o IPPLAN como órgão central da produção de diagnósticos, planos e diretrizes alinhados à lógica do período.

As heranças desse ordenamento autoritário permanecem visíveis na configuração territorial contemporânea de Juiz de Fora. A inserção do município nas estratégias do II PND e do Programa Cidades de Porte Médio produziu efeitos duradouros na organização do espaço urbano, sobretudo ao consolidar uma lógica seletiva de intervenções e investimentos. No interior desse processo, a Cidade Alta se destaca como expressão concreta da articulação entre o desenvolvimento urbano e a materialização local das políticas territoriais, revelando como diretrizes formuladas em escala nacional foram estabelecidas de maneira desigual no espaço intraurbano.

É nesse movimento de introdução de políticas de ordenamento territorial sobre a escala local que se insere a elaboração do Plano Diretor da Cidade Alta. Realizado exclusivamente como instrumento de ordenamento territorial para a região da Cidade Alta, o plano expressa a tentativa de normatizar e direcionar a expansão urbana a partir das diretrizes gerais do planejamento estatal, de parâmetros urbanísticos, infraestruturais e funcionais feitos exclusivamente para esta porção do território municipal.

Assim, o Plano Diretor da Cidade Alta pode ser compreendido como uma política direta de escala local do ordenamento territorial, na qual se materializam, de forma mais precisa, as continuidades entre o projeto autoritário de planejamento e a produção concreta do espaço urbano. A análise desse plano permitirá, no capítulo seguinte, aprofundar a compreensão de como o ordenamento territorial se efetivou na Cidade Alta, evidenciando os mecanismos, instrumentos e racionalidades que orientaram a produção desse território e seus desdobramentos na configuração urbana contemporânea de Juiz de Fora.

#### **4. O ORDENAMENTO TERRITORIAL DA CIDADE ALTA: O PLANO DIRETOR**

A elaboração de um Plano Diretor específico para a Cidade Alta se insere neste momento muito singular para a história urbana de Juiz de Fora, marcado por intensas transformações econômicas, demográficas e territoriais que atravessaram o município a partir das décadas de 1960 e 1970. Nesse período, a cidade vivenciava um acelerado processo de urbanização impulsionado tanto pelo crescimento natural da população, quanto pela migração interna e regional, fenômeno que pressionava de forma crescente a malha urbana consolidada e expunha os limites físicos, infraestruturais e institucionais da região central.

É nesse contexto que a Cidade Alta passa a ser compreendida como área estratégia para uma expansão urbana. Devido a características como áreas até então pouco ocupadas, mas dotadas de um potencial crescimento, a região emerge como chave para a expansão urbana e territorial do município, capaz de absorver as novas demandas habitacionais, criadas a partir do estabelecimento dos programas anteriormente citados. O Plano Diretor da Cidade Alta surge como instrumento técnico e político orientado à antecipação do crescimento urbano, buscando ordenar a ocupação do solo, estruturar sistemas viários, definir áreas preferencialmente residenciais e prever a implantação articulada de equipamentos públicos.

A formulação do plano converge diretamente com o ideário de planejamento urbano que orientava as políticas públicas do período vigente, o regime militar, fortemente influenciado por concepções tecnocráticas e por programas federais de desenvolvimento urbano. O território, naquele momento, passou a ser tratado como suporte físico a ser ordenado de maneira eficiente, a partir de diagnósticos técnicos, projeções demográficas e diretrizes normativas. Nesse sentido, a Cidade Alta é pensada não como continuidade espontânea da cidade existente, mas como um espaço a ser produzido pelo ordenamento territorial estabelecido pelos governos federal e estadual com a coordenação do poder público municipal.

Ao mesmo tempo, o Plano Diretor da Cidade Alta revela as contradições do planejamento urbano em um contexto autoritário. Se, por um lado, propunha a ampliação do acesso à moradia e à infraestrutura, por outro, reforçava-se uma lógica de produção do espaço marcada pela centralidade de decisões feitas pelo Estado, sendo limitada a participação social e pela subordinação do território às estratégias de desenvolvimento econômico então vigentes. A Cidade Alta, nesse quadro, se torna expressão concreta das tentativas de controlar e ordenar o crescimento urbano, bem como se conforma como uma nova espacialidade urbana, tensionada a partir do discurso do ordenamento e das práticas efetivas de ocupação.

Ao longo deste capítulo, o Plano Diretor da Cidade Alta foi analisado, para dar coerência a metodologia adotada, nas seguintes partes: O sistema urbano de Juiz de Fora na década de 1970; A Cidade Alta como subsistema do sistema Juiz de Fora; Dimensionamento básico da Cidade Alta; A estruturação do Plano Diretor; O sistema urbano da Cidade Alta; Os elementos do sistema Cidade Alta e a Implementação do Plano Diretor da Cidade Alta.

#### 4.1. O sistema urbano de Juiz de Fora na década de 1970

O contexto territorial, demográfico e econômico vivenciado por Juiz de Fora entre as décadas de 1950 e 1980 demonstra com clareza a conjuntura sobre o qual se inscrevem as políticas públicas que redefiniram a cidade e, em particular, a área que hoje conhecemos como Cidade Alta. Nesse período, Juiz de Fora viu-se consolidar um padrão de urbanização acelerada, fruto da combinação entre transformações estruturais da economia em escala nacional, intensos movimentos migratórios e uma nova forma de pensar as dinâmicas urbanas. A população do município dobrou em um intervalo de vinte anos, saltando de 114,5 mil habitantes em 1950 para 238,5 mil em 1970 (Tabela 1). Esse salto demográfico, superior aos ritmos de crescimento de Minas Gerais e até mesmo de algumas grandes cidades do país, foi acompanhado por um intenso processo de concentração urbana que consolidou Juiz de Fora em uma cidade nitidamente urbana.

**Tabela 1: Crescimento populacional: Brasil, Minas Gerais e Juiz de Fora (1950-1970)**

Região	1950-1960 (% ao ano)	1960-1970 (% ao ano)
Brasil	3,2	2,8
Minas Gerais	2,5	1,4
<b>Juiz de Fora</b>	<b>4</b>	<b>3,5</b>

Fonte: Juiz de Fora (1978, grifo nosso).

A sede municipal abrigava, em 1970, mais de 90% da população, revelando que o município já havia, naquele momento, passado por um processo de migração, típico das cidades médias brasileiras submetidas às políticas nacionais de industrialização e expansão do setor terciário. Esse crescimento acelerado, não foi promovido propriamente por migrações naturais, sobre as quais faltam dados precisos, mas sim por correntes migratórias internas e externas que afetavam todo contexto nacional (Juiz de Fora, 1978) (Tabela 2). Entre os anos de 1950 e 1960, o município desempenhou um duplo papel: atraiu migrantes, sobretudo trabalhadores jovens; enquanto perdia parte dessa mão-de-obra para outros centros urbanos mais dinâmicos. Já na

década seguinte, a expansão urbana resultou majoritariamente do fluxo migratório interno, no qual o declínio da população rural foi considerável (Juiz de Fora, 1978).

**Tabela 2: Crescimento da população urbana (1950 – 1970)**

Região	1950-1960	1960-1970
Brasil	5,5	5
Minas Gerais	5,5	4,3
<b>Juiz de Fora</b>	<b>3,9</b>	<b>5,8</b>

Fonte: Juiz de Fora (1978, grifo nosso).

Esse esvaziamento progressivo do campo é de extrema relevância para entender o movimento de ocupação dos bairros periféricos da cidade, e, especialmente, da área que viria a ser planejada como Cidade Alta. A redução da população rural a pouco mais de 18 mil pessoas no final da década de 1970 indicava a consolidação deste cenário urbano (Juiz de Fora, 1978). Assim, a continuidade do processo de urbanização dependeria não apenas da dinâmica natural da população, mas da capacidade da cidade de manter um saldo migratório positivo, algo intimamente associado à geração de empregos e à estrutura produtiva local almejadas pelo Cidades de Porte Médio e pelo Cidades-Dique.

Nesse ponto, a economia de Juiz de Fora apresentava um quadro relevante. Em 1970, o município contava com 75.638 pessoas empregadas, representando cerca de 31,7% da população. O censo não permitia calcular com precisão o desemprego devido à heterogeneidade das categorias classificadas como inativas, mas o documento do plano diretor já demonstrava que uma abordagem comparativa, relacionando o trabalho local com a de outras cidades mineiras, era fundamental para compreender a posição de Juiz de Fora na rede urbana estadual. O setor secundário continuava sendo a égide econômica do município: Juiz de Fora, naquele momento, possuía a maior concentração industrial de Minas Gerais fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Tabela 3), e a indústria absorvia 45,5% dos empregos formais, segundo o Censo Econômico de 1970 (Juiz de Fora, 1978).

Entretanto, esse protagonismo industrial escondia as mais profundas tensões estruturais. A indústria crescia a uma taxa de apenas 2% ao ano entre 1950 e 1970, valor insuficiente para acompanhar o ritmo de crescimento populacional (Juiz de Fora, 1978). A hegemonia da indústria têxtil, marca da história da industrialização juiz-forana, estava em processo de declínio: grande parte dos estabelecimentos tradicionais enfrentava a necessidade urgente de modernização, enquanto novos empreendimentos, mais mecanizados e competitivos surgiam de forma fragmentada. Porém, mesmo se o setor têxtil fosse excluído da análise, a estagnação industrial persistiria, já que, caso seguisse a tendência estadual ou nacional, o parque industrial

de Juiz de Fora deveria ter crescido muito mais, o que evidencia a perda de competitividade crescente entre o município e os principais polos industriais do país. A Tabela 4, porém, demonstra que, em contrapartida, o setor terciário desponta um vultoso crescimento, fenômeno típico de cidades médias brasileiras.

**Tabela 3: Dados do setor industrial (1970)**

Municípios	Estabelecimentos		Pessoal Ocupado	
	N.º	%	N.º	%
Belo Horizonte	1.886	10,9	32.269	15,8
<b>Juiz de Fora</b>	<b>696</b>	<b>4</b>	<b>12332</b>	<b>6,1</b>
Contagem	182	1,1	14.127	6,9
Ipatinga	44	0,3	4.091	2
João Monlevade	73	0,4	4.474	2,2
Betim	71	0,4	1.824	0,9
Uberlândia	324	1,9	2.889	1,4
Governador Valadares	273	1,6	2.273	1,1

Fonte: Juiz de Fora (1978, grifo nosso).

A decadência da base industrial ocorreu ao mesmo tempo em que o setor terciário se consolidava como o componente dinâmico da economia urbana. Comércio e serviços cresceram, entre 1960 e 1970, a taxas superiores ao aumento populacional, com destaque para o setor de serviços, que registrou impressionantes 7,28% ao ano (Juiz de Fora, 1978). O fortalecimento do terciário refletia tanto a elevação da renda familiar quanto a diversificação do padrão de consumo, características típicas de cidades médias que passaram a desempenhar funções mais especializadas na rede urbana regional. Todavia, grande parte dessas atividades permanecia voltada ao consumo local, o que limitava seu papel enquanto motor de estruturação do crescimento (Juiz de Fora, 1978). Assim, o desempenho geral da economia dependia, ainda, da capacidade do setor industrial de gerar excedentes e manter a cidade integrada aos circuitos mais amplos de produção e consumo.

**Tabela 4: Crescimento por setor de atividade (1950-1970)**

Setor	Censo Demográfico (% ao ano)	Censo Econômico (% ao ano)
Primário	-2,3	-1,8
Secundário	2,1	0,8
<b>Terciário</b>	<b>3,1</b>	<b>5,2</b>
Comércio	2,4	4,4
Serviços	3,3	7,2

Fonte: Juiz de Fora (1978, grifo nosso).

Esse contexto de transformações econômicas, demográficas e territoriais é essencial para compreender a emergência de políticas públicas voltadas para intervenções urbanas durante a ditadura militar, particularmente aquelas voltadas à reorganização e ao ordenamento da expansão urbana, ao controle migratório e à valorização imobiliária em áreas periféricas. A Cidade Alta se insere diretamente nesta conjuntura, ao mesmo tempo em que Juiz de Fora vivia seu auge de crescimento populacional e de reestruturação produtiva, o Estado brasileiro aprofundava sua lógica tecnocrática de planejamento, concentrando decisões, fortalecendo instituições federais e implementando modelos urbanísticos voltados à função social da cidade tal como concebida pelo regime: ordenar, racionalizar e modernizar.

É nesse cenário que o planejamento urbanístico para a Cidade Alta ganha significado estratégico. O diagnóstico produzido para o Plano Diretor da Cidade Alta serviu como um dos pilares técnicos para justificar a necessidade de novas áreas de expansão urbana ordenada, definindo parâmetros físico-territoriais, socioeconômicos e funcionais que orientaram o desenho urbano da nova região (Juiz de Fora, 1978). A leitura sobre aspectos como topografia, acessibilidade, infraestrutura existente, densidade populacional e tendências migratórias forneceu aos planejadores um dossiê detalhado das condições básicas para implantar um conjunto urbano capaz de aliviar pressões sobre a área central, reorganizar fluxos, atrair populações específicas e, sobretudo, inscrever no território a lógica estatal de planejamento.

Assim, a Cidade Alta emerge como produto direto de desafios como:

- a) a indisponibilidade de grandes porções de terra nas áreas centrais;
- b) o declínio da capacidade de autossustentação do parque industrial;
- c) a emergência de um terciário cada vez mais diversificado;
- d) diminuição do contingente populacional em áreas rurais para migração interna;
- e) políticas urbanas centralizadoras da ditadura militar.

Efetivamente, a expansão urbana em Juiz de Fora não foi simplesmente uma consequência do crescimento populacional, mas sim a expressão espacial de um conjunto articulado de decisões políticas e econômicas (Juiz de Fora, 1978). A cidade se expandiu a partir do estabelecimento de políticas que definiram regiões como estratégicas, qual o caso da Cidade Alta, enquanto outras foram deixadas em segundo plano; reafirmando a ideia de que o ordenamento territorial se tornou uma ferramenta de imposição dos interesses do regime militar.

#### **4.2. A Cidade Alta como um subsistema do sistema Juiz de Fora**

O desenvolvimento de um Plano Diretor para a Cidade Alta requereu um exercício minucioso de leitura sobre o território, sendo compreendido a partir da concepção de que qualquer intervenção urbanística deve dialogar com a totalidade que a envolve. Não por acaso, boa parte das alternativas e decisões básicas do projeto foram definidas a partir da integração da área no contexto municipal, conforme já indicava o próprio documento oficial do planejamento (Juiz de Fora, 1978). Havia, desta forma, um esforço em compreender de que maneira a Cidade Alta poderia se articular à dinâmica urbana municipal, antecipando questões como tensões, tendências de expansão, limites e potencialidades.

Para isso, estudos previamente realizados, especialmente ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e os dados do Censo Demográfico de 1970, forneceram a matéria-prima para a construção de um diagnóstico detalhado da situação do município naquele contexto, bem como um prognóstico para sua evolução futura. Era como se o planejamento buscasse entender Juiz de Fora não apenas a partir de sua configuração momentânea, como também suas tendências futuras, seu crescimento e desdobramentos. Foi diante dessa base que emergiu o chamado Dimensionamento Básico da Cidade Alta, etapa crucial que, após ajustes, orientou e sustentou tecnicamente o programa de ocupação da região.

O modelo de planejamento adotado deixa claro que todo esse esforço servia, sobretudo, para definir os eixos estruturantes nos quais o plano se organizaria. O primeiro dizia a respeito à integração da região na malha urbana de Juiz de Fora, ou seja, à forma como a Cidade Alta deveria se conectar ao resto da cidade, evitando que a região se tornasse um enclave isolado e garantindo sua participação nos fluxos urbanos essenciais. O segundo se referia à definição de metas populacionais decorrentes dessa integração, o que implicava diretamente em estimativas do quantitativo de habitantes que seriam atraídos para a região. Ainda, qual seria o perfil socioeconômico predominante, o que o plano define como “população usuária” e “rendas hegemônicas” (Juiz de Fora, 1978).

As fases iniciais do projeto, portanto, dedicaram-se ao dimensionamento econômico, social, físico e cultural do assentamento e de um futuro contingente populacional, como se buscassem modelar um horizonte provável para esta porção da cidade. Somente em um segundo momento, essa população prevista seria distribuída espacialmente a partir de um “programa de ocupação”, que ordenaria o território segundo uma forma urbana que acompanhasse os parâmetros estabelecidos ainda durante o planejamento. Há, nesse processo, uma lógica claramente sequencial: primeiro compreende-se o sistema urbano mais amplo; depois projeta-

se a alocação da Cidade Alta nesse sistema; e, por fim, define-se questões relacionadas às formas urbanas como: vias, lotes, equipamentos, densidades e funções.

Desta forma, a compreensão básica da Cidade Alta, especialmente no que se refere à definição das metas populacionais, projeções de renda e identificação das classes sociais alvo, foi construída a partir de uma análise abrangente do sistema urbano de Juiz de Fora como totalidade, tratando a Cidade Alta enquanto subsistema inerente a este. Assim, almejava-se garantir que o planejamento da região fosse coerente com as tendências estruturais da cidade, evitando, na medida do possível, a produção de um território desconectado de seu entorno.

No fundo, o que esse modelo de planejamento revela é uma tentativa de construir um planejamento urbano a partir de diagnósticos complexos, capaz de articular os números e o território, a estrutura social e o plano, as expectativas populacionais e as diretrizes espaciais. A Cidade Alta, portanto, não nasce apenas como um projeto urbanístico, mas como uma aposta para o futuro, como o seu nome supõe, é como se uma nova cidade fosse incorporada ao centro urbano já existente, carregando toda a complexidade deste processo.

#### **4.3. O dimensionamento básico da Cidade Alta**

O dimensionamento básico para inserção da Cidade Alta no processo de expansão urbana de Juiz de Fora exigiu, inicialmente, uma análise cuidadosa em relação aos fatores condicionantes físico territoriais, socioeconômicos e de acessibilidade que estruturam a morfologia urbana do município. A expansão da cidade nunca ocorreu de forma homogênea sobre o território; muito pelo contrário, seguiu vetores preferenciais determinados pela combinação entre topografia, infraestrutura disponível, usos econômicos estratégicos e políticas públicas de desenvolvimento. Assim, entender o papel da Cidade Alta na expansão urbana da cidade implica reconhecer que essa região emerge justamente no encontro entre esses fatores, sobretudo a partir de meados da década de 1960 (Juiz de Fora, 1978).

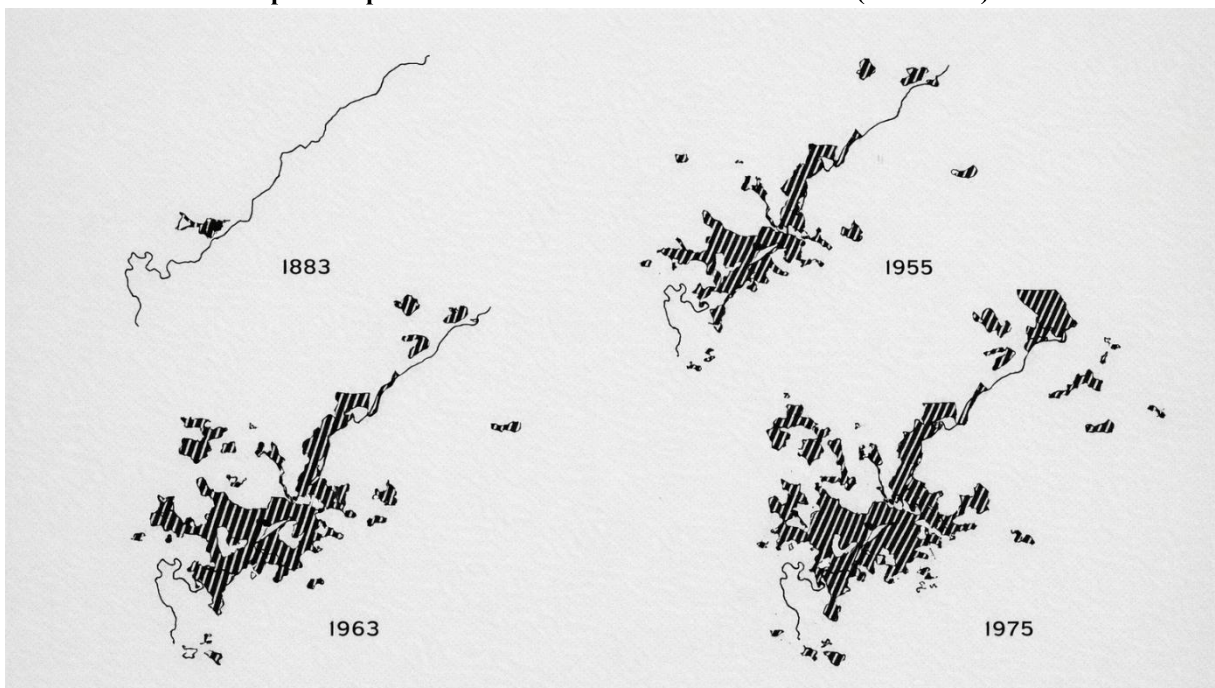
O Plano Diretor da Cidade Alta documenta que a expansão urbana em Juiz de Fora se deu, tradicionalmente, ao longo dos vales, acompanhando inicialmente o curso do rio Paraibuna e, conseqüentemente, o plano viário estabelecido por Halfeld ao transpor a Estrada do Paraibuna para a margem direita do rio. Com a margem do Paraibuna em constante processo de ocupação, posteriormente, as margens de seus afluentes, também presenciaram uma intensa ocupação, sempre que as condições de acesso fossem adequadas.

O levantamento de dados realizado pelos consultores do plano demonstram esse comportamento espacial: um crescimento alongado, canalizado pelos fundos de vale, cuja

topografia menos acidentada e a infraestrutura viária já consolidada permitiram a implantação de sucessivos loteamentos, equipamentos urbanos e indústrias. Porém, essa orientação espacial não resulta apenas da topografia, apesar de esse componente ser bastante influente no contexto local, mas sim de uma interação com outros elementos interdependentes, como: outros fatores físico-territoriais, condições de acessibilidade e aquilo que o estudo denomina “atrativos de desenvolvimento urbano” (Juiz de Fora, 1978).

Ao longo do vale do Paraibuna, essa expansão se torna evidente (Mapa 4). A instalação de indústrias, ainda no início do século XX, intensificando-se nas décadas seguintes, consolidou um eixo produtivo que culminou, ainda na década de 1970, com a implantação do Distrito Industrial de Juiz de Fora, um marco fundamental da política de industrialização planejada. O Plano Diretor destaca que esse conjunto de atrativos, somado à facilidade de circulação garantida pela Estrada União e Indústria e, futuramente, pela BR-040, estruturou um eixo norte-sul com a forte presença de atividades econômicas, reforçando o padrão linear da expansão urbana. Esse eixo, de forte predominância industrial, comercial e residencial, estabeleceu, por décadas, o principal vetor de crescimento do município (Juiz de Fora, 1978).

**Mapa 4: Expansão da mancha urbana de Juiz de Fora (1883-1975)**



Fonte: Juiz de Fora (1978).

Entretanto, o plano chama a atenção para um movimento emergente naquele período: a ruptura gradual do monopólio exercido por esse eixo de expansão tradicional. A construção do campus da Universidade Federal de Juiz de Fora, a implantação do Aeroporto da Serrinha (hoje

conhecido como Aeroporto Francisco Álvares de Assis), a Represa de São Pedro e a previsão de outros equipamentos metropolitanos, como o Estádio Municipal, inauguraram um novo conjunto de atrativos localizados justamente na região da Cidade Alta. Simultaneamente, a proposta de construção da Via Indutora redefiniu, no médio prazo, as condições de acessibilidade, conectando a Cidade Alta tanto ao centro quanto ao Distrito Industrial (Juiz de Fora, 1978). Assim, o planejamento municipal identifica um potencial novo vetor de expansão urbana na direção oeste do município, cuja força relativa dependeria da capacidade desse conjunto de equipamentos em competir com os outros vetores já consolidados.

#### A) Aspectos físico-territoriais:

A topografia de Juiz de Fora constituiu, desde a gênese do município, um condicionante fundamental do seu crescimento. A cidade está implantada em uma área de morros acentuados, onde altitudes próximas à cota de 1000 metros e declividades elevadas restringem a ocupação urbana e encarecem a instalação de infraestruturas. O Morro do Imperador, ponto dominante da paisagem e marco visual da cidade, funciona também como barreira física ao acesso à Cidade Alta, impondo limites materiais e econômicos à urbanização da região.

Por essa razão, foi necessária uma análise sistêmica da topografia, utilizando mapas para a classificação de áreas urbanas e periurbanas de acordo com os suas características topográficas predominantes (Juiz de Fora, 1978). O resultado desse mapeamento evidencia a distribuição desigual das áreas aptas ao desenvolvimento urbano. Ao Norte, no vale do Paraibuna, havia uma maior disponibilidade de terrenos de relevo suave, o que explica a predominância da expansão naquele sentido. Ao Sul, o vale se estreita, praticamente bloqueando maiores expansões. Ao Leste, os vales laterais ofereciam algumas oportunidades, embora já amplamente ocupados na década de 1970.

Na direção oeste, onde se localiza a Cidade Alta, o plano identifica um grande bloqueio topográfico formado pelo Morro do Imperador. Todavia, uma vez ultrapassada essa barreira natural, abrem-se áreas relativamente suaves, sobretudo ao longo do córrego São Pedro e de suas microbacias. Essa característica foi fundamental para o planejamento do vetor oeste, pois indicou que, apesar da dificuldade em relação à acessibilidade, havia espaço físico disponível para o processo de urbanização.

Além da topografia, no contexto municipal, o rio Paraibuna impõe outra barreira significativa à expansão urbana. Seu curso, então já parcialmente canalizado e marcado pela presença de áreas de várzea, separa a malha urbana entre as margens direita e esquerda,

condicionando o acesso ao centro e as principais atividades econômicas e laborais. Bairros da margem esquerda apresentavam desvantagem relativa devido ao número limitado de pontes, e a situação se agravava ainda mais pelo estreitamento de áreas urbanizáveis no trecho norte, onde a presença de áreas militares e restrições de uso e ocupação inviabilizaram a expansão (Juiz de Fora, 1978).

O Plano Diretor analisa, ainda, outros elementos que interferem no uso do território, tais como: zonas de proteção de mananciais; áreas verdes institucionais; terrenos de uso militar; linhas de transmissão de alta tensão; sistema viário básico; e equipamento urbanos estratégicos, como: universidade, estádio, aeroporto e a Represa de São Pedro. Essas informações são fundamentais porque determinadas restrições, como áreas militares ou de manancial, são irremovíveis. Enquanto outras, como infraestrutura de transporte e novos equipamentos, funcionam como atrativos potenciais que reconfiguram o desenho urbano.

#### B) Fatores Socioeconômicos:

Para operacionalizar as projeções populacionais e o modelo de crescimento urbano, o Plano Diretor dividiu a cidade em Zonas Urbanas de Análise (ZUA), baseadas na agregação de setores censitários de 1970. Essa divisão considerou não apenas limites estatísticos, mas também aspectos como o sistema viário, topografia e padrões de uso do solo, permitindo coerência espacial e funcional. O rio Paraibuna serviu como eixo estruturador dessa divisão, separando a cidade entre as margens leste e oeste. A partir daí, outras subdivisões foram feitas para compatibilizar o tamanho das zonas com a precisão do modelo de distribuição espacial previsto. Os setores rurais foram agrupados por critérios de acessibilidade rodoviária, dado seu reduzido peso na dinâmica urbana (Juiz de Fora, 1978).

#### C) Integração Demográfica e Funcional:

A partir dos dados do Censo de 1970, os estudos estabelecidos para a implantação do plano, consideraram aspectos como: população, densidade residencial e a renda média por setor censitário, identificando contrastes internos significativos. Além disso, foram mapeados quatro componentes considerados chaves para analisar a atratividade funcional das zonas: emprego industrial; estabelecimentos comerciais; equipamentos de saúde; e, equipamentos educacionais (Juiz de Fora, 1978).

Esses fatores ajudaram a entender os padrões de deslocamento, forças de centralidade e potenciais de adensamento futuro. O documento observa que a maior parte desses atrativos se concentrava no Centro e no vetor Norte, esta última incluindo o Distrito Industrial. No caso da

Cidade Alta, a presença da UFJF e do Aeroporto já alterava, em 1979, a circulação na cidade, indicando uma descentralização dos atrativos urbanos (Tabela 5).

**Tabela 5: Distribuição da população prevista para Juiz de Fora para o ano de 2000**

	Participação no Total de Aumento (%)	População Prevista	
		Máxima	Mínima
<b>Cidade Alta</b>	<b>12,3</b>	<b>97.077</b>	<b>82.447</b>
Vetor Oeste	28,6	252.184	218.577
Vetor Sul	7,1	63.471	56.707
Vetor Leste	26,4	261.528	231.356
Vetor Norte	26,9	228.764	194.969
Vetor Interno	11	128.453	115.391
Total	100	934.400	817.000

Fonte: Juiz de Fora (1978, grifo nosso).

#### D) Acessibilidade e sistema de transportes:

A acessibilidade é abordada pelo Plano Diretor como variável decisiva para explicar o crescimento urbano, áreas próximas a empregos, comércio e serviços tendem a se adensar mais rapidamente. Assim, foram estabelecidos indicadores de acessibilidade para cada uma das ZUA, calculados pela fórmula simples de interação espacial, considerando o peso dos atrativos e a distância média entre as zonas. Os índices revelaram uma projeção para o período de 1970 a 2000, uma forte centralidade do eixo Centro-Distrito Industrial, reforçada pela rodovia União e Indústria. Essa tendência, entretanto, seria parcialmente alterada com a construção da BR-040 e da Via Indutora, que aumentaria significativamente a acessibilidade da Cidade Alta (Juiz de Fora, 1978).

#### E) Caracterização dos vetores de expansão:

Com base no conjunto de fatores apresentados, o Plano Diretor define os cinco principais vetores de expansão urbana no município (Mapa 5):

a) Vetor Norte: Principal vetor histórico, beneficiado por uma topografia suave, e pela presença do Distrito Industrial e sua grande acessibilidade. Mas com limitações futuras devido à distância crescente em relação à região central.

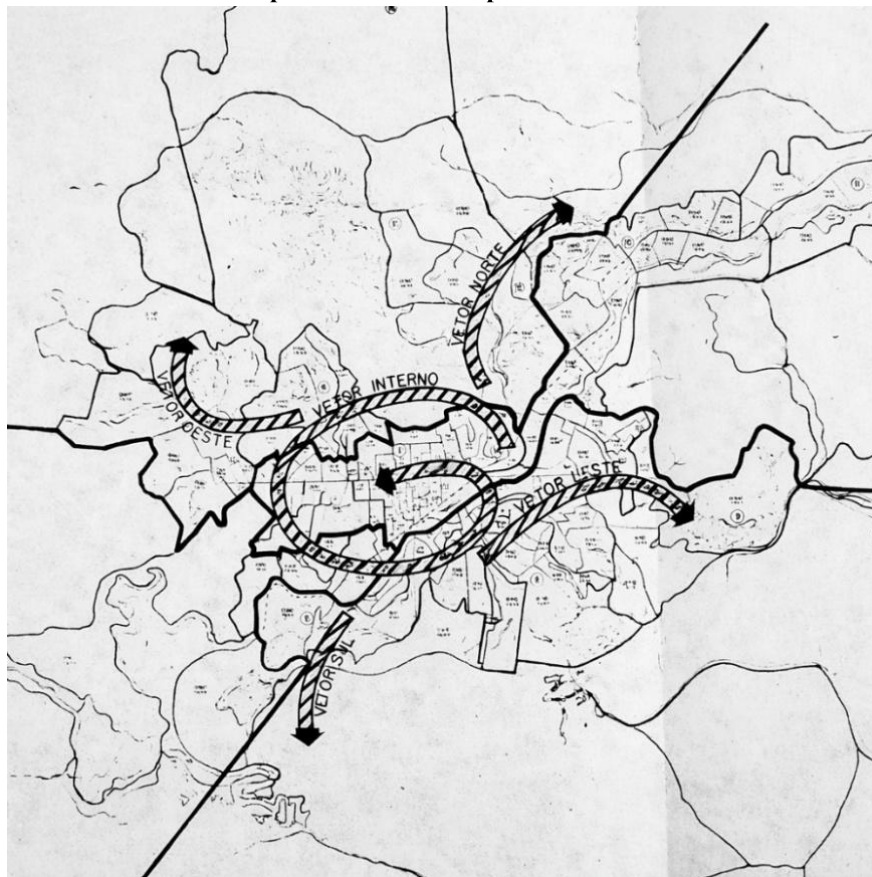
b) Vetor Leste: Expansão tradicional, com acessibilidade razoável, mas uma base econômica própria. Limitações futuras foram previstas devido à necessidade diária de travessia e a capacidade das pontes sobre o rio Paraibuna.

c) Vetor Oeste (Cidade Alta): É o vetor marcado pela combinação entre barreiras topográficas e, naquele momento, novos atrativos estruturantes. A presença da UFJF, do Aeroporto e dos equipamentos planejados projetara a Cidade Alta como polo emergente. A chegada da Via Indutora e da BR-040 ampliaria ainda mais sua integração com o Centro e com o Distrito Industrial.

d) Vetor Sul: Apesar da boa ligação pela União e Indústria com a região central, fracassava em atrativos e enfrentava a limitação topográfica, resultando em uma expansão urbana limitada.

e) Vetor Interno: Refere-se ao adensamento e à reestruturação do tecido urbano já consolidado, processo dado como inevitável e como complementar aos demais vetores.

**Mapa 5: Vetores de expansão urbana**



Fonte: Juiz de Fora (1978).

#### **4.4. A estruturação do Plano Diretor**

O Plano Diretor da Cidade Alta se estruturou a partir do esforço da Prefeitura de Juiz de Fora em assumir a posição de liderança diante das dinâmicas de expansão urbana que, nas décadas de 1970 e 1980, já se insinuavam com vigor em direção à região oeste do município.

Esse movimento institucional expressava uma estratégia mais ampla de controle e orientação do crescimento da cidade, buscando evitar que a ocupação das áreas periféricas se desse de forma espontânea, fragmentada ou em desacordo com os interesses públicos declarados no planejamento municipal.

É nesse contexto que a municipalidade contratou, por meio de licitação, a PLANAVE - Escritório Técnico de Planejamento S.A., empresa responsável pela elaboração do Plano Diretor exclusivo para a região Oeste, com foco na região conhecida então como Cidade Alta. A consultora foi acionada para desenhar as diretrizes capazes de garantir que o avanço urbano naquela direção ocorresse segundo os princípios desejáveis pela administração municipal, ancorados em critérios de racionalidade técnica e melhor orientação do espaço urbano.

O desenvolvimento do plano seguiu uma metodologia composta por cinco grandes passos, estruturados de forma coerente e articulada. Cada etapa alimentava a outra, num fluxo sistêmico que buscava compreender tanto o conjunto urbano quanto as particularidades internas da área de estudo. Sendo assim, a divisão se deu da seguinte forma: estudos e decisões básicas; estrutura teórica; implantação esquemática; implantação definitiva e estratégias de desenvolvimento.

A primeira fase, denominada “Estudos e Decisões Básicas”, desempenhou o papel de alicerce empírico e conceitual. Nela, a equipe de planejamento se envolveu em extensos trabalhos de campo, levantamentos físicos e pesquisas, coletando informações relativas à área do projeto e às devidas conexões com o tecido urbano de Juiz de Fora. Entretanto, o material que mais embasou o estudo foi obtido diretamente na Fundação IBGE, com acesso às cadernetas de recenseamento do censo de 1970 e a listagens por setor censitário, fundamentais para a construção de uma base demográfica e socioeconômica sólida. Esse acervo robusto permitiu o mapeamento e a quantificação dos desenvolvimentos urbanos já existentes na região, fornecendo um retrato inicial das condições territoriais.

A segunda fase, intitulada “Estrutura Teórica”, se dedicou à formulação de hipóteses e modelos conceituais da ocupação humana na região até o ano 2000. Era o momento de projetar cenários, estabelecer metas populacionais e refletir sobre os princípios do ordenamento territorial, articulando-o às hierarquias urbanas e ao papel que a Cidade Alta deveria desempenhar na estruturação futura do município.

A terceira fase, “Implantação esquemática”, traduziu essas hipóteses em um desenho preliminar do uso e ocupação do solo, aqui surgia um zoneamento básico, ainda experimental, mas crucial para testar a capacidade territorial da região em suportar o planejamento urbanístico

proposto. Essa etapa também delineou, de forma inicial, elementos como infraestrutura urbana, habitação e sistema viário, estimando suas quantificações para as populações previstas.

A quarta fase, correspondente à “Implantação Definitiva”, transformou aquele esboço inicial em um Plano Diretor Urbanístico consolidado. O zoneamento, antes esquemático, foi adaptado, ganhando corpo teórico e formal, como um documento finalizado apto a orientar ações públicas.

Por fim, a quinta fase, denominada “Estratégias de Desenvolvimento”, reuniu diretrizes, legislações, programações e indicações de faseamento, configurando-se como um verdadeiro instrumento para que o poder público pudesse implementar efetivamente suas propostas. Esse conjunto buscava estabelecer não apenas o “o quê?” e o “onde”, mas também o “como” e o “quando”, oferecendo uma rota possível para a consolidação do projeto.

A metodologia adotada pela equipe, organizou-se claramente de maneira sistêmica. O conjunto urbano de Juiz de Fora foi tomado como um sistema complexo, formado por múltiplos subsistemas, o qual a própria Cidade Alta aparecia como um deles, em diálogo constante entre a parte e o todo. Ao mesmo tempo, a região foi analisada internamente como outro sistema composto por seus próprios subsistemas, como: habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura, transportes e sistema viário. Essa visão orientou a estrutura final do plano, entendendo a Cidade Alta como subsistema do sistema urbano de Juiz de Fora e, posteriormente, como um sistema urbano propriamente dito (Juiz de Fora, 1978).

As funções e objetivos do plano urbanístico giravam em torno da busca de uma incorporação adequada de uma nova região à malha urbana de Juiz de Fora. A pretensão era de otimizar, do ponto de vista econômico, social e cultural, o processo de urbanização, assegurando que o desenvolvimento da região se desse de forma contínua e controlada. Havia, portanto, uma preocupação com a integração a ser empreendida: de um lado, a inserção da Cidade Alta ao contexto municipal; de outro, a integração interna desta por meio dos espaços, funções e populações que nela se instalariam.

No cenário municipal, essa integração exigia considerar as diretrizes municipais, detectar tendência de desenvolvimento, avaliar a infraestrutura existente e a planejada, observar conexões territoriais e as suas devidas articulações com as áreas vizinhas. Já a integração interna, implicava organizar espaços de habitação, equipamentos urbanos, sistema viário e sistema ecológico, garantir a integração social, cultural, econômica e política; responder às necessidades básicas da população; e produzir, como um futuro desejável, uma boa qualidade de vida e uma forma urbana coerente com os princípios do planejamento.

#### 4.5. O sistema urbano da Cidade Alta

A compreensão inicial da Cidade Alta enquanto elemento do sistema urbano de Juiz de Fora, abordagem assumida pelo Plano Diretor da Cidade Alta, buscou articular a expansão prevista para a região às dinâmicas urbanas do município como um todo (Juiz de Fora, 1978). Esse procedimento, ao estabelecer vínculos diretos entre a área de estudos e seu entorno imediato, permitiu dimensionar sua relevância no crescimento futuro da cidade e, sobretudo, estimar sua população projetada, tanto em termos absolutos quanto na composição socioeconômica expressa pelas faixas de renda domiciliar.

Essa projeção populacional foi o primeiro passo para o movimento metodológico mais profundo: se, em momentos anteriores, a Cidade Alta era marcada por funcionamentos internos pouco conhecidos e, muitas vezes, desconsiderados, o planejamento passou a exigir exatamente o oposto. Planejar, portanto, era mais que organizar o futuro: era ordenar a marcha dos acontecimentos, garantindo que os interesses hegemônicos fossem materializados neste espaço. Para isso, se tornou indispensável definir parâmetros e critérios que orientaram a construção de um modelo urbanístico coerente. Assim, a preocupação se deu em dois eixos fundamentais: a caracterização do sistema urbano existente e a explicação do sistema conceitual que fundamentou o processo de planejamento da Cidade Alta.

##### 4.5.1. O sistema urbano pré-existente

Embora fosse esparsamente ocupada quando comparada ao núcleo urbano tradicional de Juiz de Fora, a Cidade Alta estava longe de se configurar como um território vazio. Tratava-se de um espaço já marcado pela ocupação inicial dos imigrantes germânicos vinculados à antiga Colônia Dom Pedro II e, posteriormente pela posse de brasileiros que adquiriram os prazos. Havia, ainda, a presença de uma infraestrutura de porte significativo, evidenciada pelo estabelecimento da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Aeroporto. A região contava com uma população fixa expressiva. A essa população somavam-se fluxos flutuantes intensos, especialmente durante o período de aulas no campus universitário, nos fins de semana e nos períodos de férias. Tal dinâmica estava associada à presença de chácaras, sítios e casas de veraneio (Juiz de Fora, 1978). Além disso, grande parte de sua superfície já se encontrava loteada, de maneira legal ou ilegal, implantada ou apenas demarcada, conformando um mosaico complexo.

Essa realidade implicava consequências diretas para qualquer ação de planejamento. Havia expectativas criadas por parcelamentos já aprovados e direitos adquiridos por

proprietários de áreas que, mesmo ainda não ocupadas, encontravam-se comprometidas com usos futuros. Por isso, como afirmavam os consultores, nenhum plano sério poderia ser feito sem considerar tais circunstâncias concretas, sob a pena de propor um planejamento alheio à lógica territorial pré-existente (Juiz de Fora, 1978).

Para identificar essas realidades, o Plano Diretor realizou um amplo conjunto de pesquisas de campo. A região foi dividida em doze zonas percorridas detalhadamente, a pé, na maioria dos casos, com observações sistemáticas registradas em croquis, mapas de parcelamento e listagens. Foram produzidos 66 questionários de campo, posteriormente complementados por uma pesquisa domiciliar baseada em amostragem aleatória simples, corrigida a partir de uma amostragem dirigida. No total, foram investigadas 249 residências, representando 14,4% das construções existentes à época, totalizando cerca de 1729 residências (Juiz de Fora, 1978).

Essa operação, conduzida por seis pesquisadores supervisionados pela equipe técnica, forneceu uma base sólida para a formulação da minuta final do Plano. A partir dela, emergiu com clareza a impossibilidade de ignorar os parcelamentos já aprovados, que sozinhos supririam cerca de um terço da demanda projetada até o ano 2000. Nessas áreas, o plano deveria atuar muito mais como estruturação do que como criação, ajustando vazios, articulando vias, reservando espaços para centros e subcentros e integrar sistemas (Juiz de Fora, 1978).

Da mesma forma, as características socioeconômicas da população existente foram tomadas como indicadores para a previsão dos futuros habitantes da região. Ainda que sujeitos a transformações no decorrer dos anos, tais perfis expressavam tendências que deveriam orientar a alocação das classes de renda, evitando propostas incompatíveis com a região (Juiz de Fora, 1978). Também, foram identificadas carências significativas em relação à infraestrutura e equipamentos básicos, que funcionaram como insumos fundamentais para a inclusão dessa preocupação no Plano Diretor da Cidade Alta.

#### 4.5.2. O planejamento da Cidade Alta como sistema conceitual

Qualquer ação de planejamento, por natureza, parte do presente para projetar o futuro. No caso da Cidade Alta, esse resultado esperado para o ano 2000 foi construído e articulado por meio da compreensão do sistema já existente e de um conjunto de princípios, critérios e padrões que formaram o chamado “Sistema Conceitual” do planejamento (Juiz de Fora, 1978). Esse sistema conceitual, embora distribuído ao longo de diferentes seções do Plano constitui uma unidade lógica que organizou os procedimentos e as escolhas técnicas dos consultores,

incluindo princípios básicos, instrumentos de planejamento e uma metodologia estruturada para elaboração do programa urbanístico, o que o Plano define como “Modelo Urbanístico Adotado” (Juiz de Fora, 1978).

#### A) Princípios e instrumentos de planejamento:

Os princípios que orientaram o Plano Diretor abrangeram dimensões econômico-sociais, funcionais, institucionais e de integração local e regional. Em termos econômico-sociais, buscou-se preservar a estrutura dos núcleos urbanos já existentes, adotar padrões de renda que evitassem segregações extremas, concentrar densidades próximas aos centros e facilitar o acesso das populações de renda mais baixa aos serviços básicos. Também foram incorporados critérios de racionalidade econômica, como a adequação da densidade demográfica à topografia e ao valor das terras (Juiz de Fora, 1978).

Os princípios institucionais orientaram a definição da área do projeto, estabelecendo os limites e fronteiras da área compreendida como Cidade Alta, substituindo a linha meramente teórica estabelecida pela Lei n.º 5.219 publicada em abril de 1977. Nela, a zona oeste do município era estabelecida como:

a área compreendida dentro das divisas formadas por uma linha imaginária que parte do entroncamento do prolongamento da Avenida Independência com a BR-040, toma o sentido norte, comum à BR-040 E BR-267 e, posteriormente, segue pelo oeste da última rodovia até atingir o limite dos Municípios de Lima Duarte e Rio Preto até encontrar a MG-118, desse ponto, segue a MG-118 no sentido leste até encontrar a rua São Mateus, por essa atinge a av. Independência, pela rua Carlos Chagas e segue a aludida avenida, em seu prolongamento até a BR-040 (Juiz de Fora, 1977).

O novo traçado tomou como base as características topográficas, hidrográficas e viárias, além das situações urbanas já existentes, resultando em uma definição mais fiel aos objetivos do Plano Diretor. Já em relação aos princípios ecológicos, a ênfase foi dada a preservação do relevo, dos mananciais e das áreas verdes, definindo cones de proteção ambiental, garantindo a ventilação, insolação e a ocupação humana de acordo com o arranjo urbanístico planejado, atributos considerados essenciais para uma forma coerente com o ambiente natural (Juiz de Fora, 1978).

#### B) O Modelo Urbanístico adotado

O Modelo Urbanístico combinou dois instrumentos para o planejamento urbano: A análise das funções e da hierarquia das comunidades, responsável pelo diagnóstico de um zoneamento básico; e a análise da demanda por solo, utilizada para dimensionar sistemas de transporte, infraestrutura e equipamentos públicos (Juiz de Fora, 1978).

A partir desses instrumentos, foi possível a elaboração de uma estratégia de loteamento capaz de acomodar uma população estimada de 97 mil habitantes na Cidade Alta (Tabela 6). A espacialização dessa população, ainda durante o planejamento, resultou na definição de dezesseis “Unidades de Vizinhança”, distribuídas segundo critérios que conciliaram peculiaridades locais, áreas já parceladas e necessidades de adensamento. São elas: Santos Dumont, Novo Horizonte, Casablanca, São Pedro, Aeroporto, Estádio, Serra D’Água, Parque Imperial, Vargem Alegre, Universidade, Senhor dos Passos, Bosque do Imperador, Viña del Mar, Pau Brasil, Cruzeiro e Borboleta. Cada uma delas foi estruturada em torno de centros vicinais conectados a um sistema viário hierarquicamente pensado para integrar a Cidade Alta, tanto internamente quanto em relação à sua conexão com o centro de Juiz de Fora (Juiz de Fora, 1978).

**Tabela 6: Distribuição da população total pelas Unidades de Vizinhança (1978-2000)**

Unidade	População Aproximada (1978)	População Proposta (2000)
Santos Dumont	1.300	8.000
Novo Horizonte	900	7.500
Casablanca	400	5.000
São Pedro	1.200	5.000
Aeroporto	100	10.000
Estádio	-	10.000
Serra D’Água	200	10.000
Parque Imperial	-	2.700
Vargem Alegre	-	6.600
Universidade	4.000	8.000
Senhor dos Passos	-	2.000
Bosque do Imperador	-	2.000
Viña del Mar	-	2.000
Pau Brasil	-	2.000
Cruzeiro	-	12.300
Borboleta	2.500	4.000
<b>Cidade Alta</b>	<b>10.600</b>	<b>97.100</b>

Fonte: Juiz de Fora (1978).

#### 4.6. Elementos do sistema Cidade Alta

O Plano Diretor da Cidade Alta, tal como formulado no estudo original, compreendeu um conjunto de subsistemas integrados, concebidos para dar coerência funcional e formal ao tecido urbano posterior. Esses subsistemas, todos derivados da ideia central do plano, abrangem: o sistema habitacional, organizado segundo a estrutura espacial das comunidades

urbanas; o sistema viário, estruturado conforme os movimentos e fluxos de circulação; e o sistema de equipamentos urbanos, pensado como complemento direto do sistema habitacional (Juiz de Fora, 1978).

#### 4.6.1. O sistema habitacional

O Plano reconhece a Cidade Alta como uma área predominantemente residencial, razão pela qual o estudo de alocação das áreas destinadas à habitação exigiu uma maior atenção. Não se tratava apenas de organizar espacialmente as comunidades urbanas, mas de garantir a construção de uma forma urbana coerente, socialmente reconhecível e culturalmente significativa (Juiz de Fora, 1978). Assim, o zoneamento básico, elaborado como etapa intermediária de trabalho, foi revisado e ajustado para compatibilizar fatores físicos, sociais e institucionais com as exigências finais do planejamento.

O zoneamento definitivo, estruturado como Plano Urbanístico e Programa de Ocupação, emerge como uma solução para harmonizar as diversas variáveis, entre as quais:

- a) a topografia acidentada e as cotas altimétricas;
- b) a implantação da hierarquia de comunidades, ajustada às áreas efetivamente disponíveis;
- c) áreas já urbanizadas ou com loteamentos aprovados;
- d) a distribuição dos equipamentos urbanos e seus raios efetivos de atendimento;
- e) correção nos acessos locais previstos inicialmente;
- f) redefinições do limite do projeto em função das condições topográficas;
- g) e a inclusão de equipamentos não previstos na concepção preliminar.

Com base nesses fatores, a região foi inicialmente dividida em 17 Unidades de Vizinhança, conceito inspirado na tradição norte-americana de planejamento comunitário e adaptado ao contexto local. Cada unidade articula setores, centros vicinais e hierarquias de acessos. Posteriormente, com a exclusão da unidade “Cascatinha” do período oficial do projeto, principalmente pela característica geomorfológica e não ser compreendida como parte da Cidade Alta, o total reduziu-se a 16 unidades urbanas (Juiz de Fora, 1978).

Cada Unidade de Vizinhança foi subdividida em setores urbanos, variando de 3 a 6 por unidade, estabelecidos a partir de aspectos como topografia, acessos viários e centralidades locais. Para cada setor, o plano definiu limites de uso, condições de ocupação, densidade e volumetria. Os mapas em escala 1:4.000 identificam esses setores por letras e nomes, enquanto

as tabelas estabelecem suas respectivas restrições, distribuições e usos do solo (Juiz de Fora, 1978).

#### A) A demanda agregada de solo

A formulação do sistema habitacional parte de uma premissa fundamental: a estrutura hierarquizada das comunidades urbanas deveria refletir também uma hierarquia social e econômica, capaz de compatibilizar perfis socioeconômicos, padrões habitacionais e necessidades de investimento. Assim a demanda de solo foi estimada a partir de critérios que articulam usos diferenciados, níveis de renda, padrões de conforto e prioridades habitacionais. O Plano anota uma visão que reconhece a diversidade das demandas residenciais. Famílias de diferentes rendas possuem prioridades distintas, e essas prioridades devem orientar a localização, o tipo e o acabamento das moradias.

No caso da Cidade Alta houve uma preocupação em integrar o comportamento dos grupos sociais, as exigências do mercado e as condições de acesso ao centro e às áreas industriais. Assim, famílias de maior renda tendem a preferir áreas mais valorizadas. Essas áreas costumam ser mais acessíveis ao centro urbano e associadas a padrões habitacionais mais modernos. Parte da população de renda mais baixa foi alocada em áreas mais distantes do núcleo central. No entanto, essas áreas situavam-se próximas ao novo eixo da BR-040, que, supostamente, ampliaria a acessibilidade ao emprego na região do Distrito Industrial. Outra parcela dessa mesma classe de renda permaneceu próxima ao Centro. Essa permanência foi favorecida pela oferta de empregos no setor terciário (Juiz de Fora, 1978).

A definição dos padrões mínimos de conforto também orientou o dimensionamento das áreas habitacionais. O Plano distingue entre níveis patológicos e níveis críticos, de acordo com o cálculo do metro quadrado por pessoa, tomando como base estudos nacionais e internacionais. Isso influenciou diretamente a definição de densidades, tamanhos dos lotes e volumetria dos edifícios planejados (Juiz de Fora, 1978).

Além disso, a morfologia do terreno e a preservação ambiental também foram elementos estruturantes para a alocação das áreas habitacionais. A Cidade Alta, esparsamente ocupada à época do estudo, ainda apresentava recursos naturais preservados, cuja integridade deveria ser mantida. Essa diretriz reforça a ideia de que a forma urbana almejada deveria emergir de uma relação equilibrada entre densidade, paisagem e identidade territorial.

## B) Zonas de restrição ao uso do solo

O plano estabeleceu dois grandes grupos de zonas: as zonas prioritárias e as zonas de restrição ao desenvolvimento urbano. As zonas prioritárias incluem áreas já urbanizadas ou programadas para urbanização. Nelas, o uso adequado foi determinado segundo três categorias de análise: uso habitacional predominante, com exceções pontuais; centros setoriais e vicinais, destinados ao comércio e serviços; áreas de grandes equipamentos, reservadas exclusivamente a usos específicos, com parâmetros mínimos de dimensão e ocupação.

Já as zonas de restrição, abrangiam: faixas de proteção ecológica; áreas *non aedificandi* acima da cota de 900 metros; reservas para controle do mercado imobiliário; faixas de amenização das vias expressas. Essas zonas reforçam o papel regulador do Estado, garantindo que a urbanização ocorra de modo coerente e evitando distorções de mercado que comprometam a estrutura planejada.

## C) Tipologias habitacionais básicas

Segundo o Plano Diretor, casa, apartamento ou lote, constituía a unidade mínima de planejamento. Porém, o mesmo reconhecia que trabalhar apenas com densidades padrões seria insuficiente, pois não garantiria a volumetria adequada nem controle rigoroso do desenvolvimento ao longo prazo. Por isso, a definição das tipologias habitacionais incorporou critérios de conforto, distribuição de renda, paisagem, funcionalidade e impacto espacial (Juiz de Fora, 1978).

### 4.6.2. O sistema de movimento urbano

No coração do Plano Diretor da Cidade Alta, o sistema de movimento urbano se estabeleceu como a base sólida para a articulação do território, redistribuindo fluxos e ancorando a lógica da expansão urbana na integração da área com o restante do município. O Plano Viário, concebido como eixo estruturante, definiu o conjunto das vias principais, sua hierarquização e articulação com o tecido urbano já consolidado e com os equipamentos públicos previstos. Todo esse arranjo parte da ideia de dois pilares: o estudo de transporte a ser desenvolvido para a área e as diretrizes territoriais que compunham a lógica da ocupação (Juiz de Fora, 1978). A partir desse planejamento, a Cidade Alta passa a se interligar efetivamente ao município, com o estabelecimento de conexões com as infraestruturas viárias já existentes, garantindo o acesso cotidiano da população aos centros vicinais e ao centro principal.

#### A) Acesso e ligação com os bairros vizinhos

O Plano Diretor considerou dois grupos de áreas de ocupação: as próximas, localizadas dentro da malha urbana de Juiz de Fora; e os distantes, correspondentes a outros centros municipais e regionais, evidenciando o caráter interescalar do modelo de planejamento adotado. A partir dessa distinção, o plano define o papel estruturador a ser exercido pelo conjunto estabelecido entre BR-040 e a Via Indutora, que atravessaria a Cidade Alta como uma via arterial. A BR-040 assumiria sua função de eixo de integração regional, conectando a região a outras cercanias do município; já a Via Indutora serviria tanto em relação às ligações regionais quanto à dinâmica local e intraurbana (Juiz de Fora, 1978).

Para reforçar a integração local, com as regiões mais próximas, o plano propõe ainda uma nova ligação viária, compreendida como um “corredor transversal” de articulação. Esse trajeto, percorreria uma via de ligação entre bairros já consolidados e novos loteamentos, partindo da Avenida Independência (atual Itamar Franco), atravessando o loteamento do bairro Cascatinha, seguindo pela Estrada do Salvaterra, alcançando a Estrada do Aeroporto e contornando o Parque da Lajinha, até chegar ao Vale do São Pedro, onde se fundiria com a Via Indutora. Essa rota, além de conectar a Cidade Alta à outras próximas, propõe uma nova ligação viária entre essas localidades e outros canais viários do município, ampliando a articulação com a estrutura urbana de Juiz de Fora (Juiz de Fora, 1978).

O plano também descreve uma alternativa de traçado, que utilizaria o “*Lacet*” em direção à Universidade e passaria pelo “Jardim Aeroporto”. Naquele momento, após análises de fluidez, custos, topografia e facilidade de implantação, os consultores concluíram que a primeira alternativa seria superior, devido aos seguintes fatores: menor número de interseções; rampas mais suaves e melhor desempenho; custos mais baixos e implantação imediata; a inexistência de desapropriações significativas; além do fato de que, mesmo sendo escolhido o segundo projeto, a primeira alternativa não poderia ser abandonada (Juiz de Fora, 1978).

O conjunto de ligações viárias era complementado ainda por vias já consolidadas, como a Estrada Engenheiro Gentil Forn, que conecta o Bairro da Glória à região da Cidade Alta, e pela estrada que leva às localidades de Humaitá e Torreões, reforçando a dinâmica regional da área com a integração viária com os distritos rurais.

A realidade é que, no fim, nenhum dos dois planos foram efetivamente implementados, o que se observa no plano viário consolidado atualmente corresponde a traços de uma mesclagem entre as duas alternativas. A Cidade Alta conta contemporaneamente com acessos a partir da Avenida Itamar Franco (ainda denominada de Independência na época do Plano), da Estrada Engenheiro Gentil Forn e da Avenida Prefeito Antônio Mello Reis (antes conhecida

como Estrada do Aeroporto, estabelecida naquele momento como principal via de acesso à Cidade Alta).

#### B) Acesso ao interior da Cidade Alta

Dentro dos limites da Cidade Alta, a acessibilidade ao território interno foi determinada pelo próprio planejamento urbanístico, que se ancorou na distribuição da população, dos equipamentos previstos e na organização funcional das Unidades de Vizinhança (Juiz de Fora, 1978). A metodologia adotada, muito influenciada pela Teoria dos Lugares Centrais desenvolvida por Walter Christaller, definiu uma estrutura hierárquica de ocupação baseada em três níveis: grupos, com cerca de 300 habitantes; setores, formados por aproximadamente cinco grupos; e unidades de vizinhança, reunindo em torno de dez mil moradores.

Cada Unidade de Vizinhança se comportaria com um Centro Vicinal, equipamento estruturante responsável por serviços cotidianos e de integração local. O acesso desses centros à infraestrutura viária municipal, compõe o Sistema Viário Básico, que organiza a mobilidade primária e a acessibilidade de toda a Cidade Alta (Juiz de Fora, 1978). Assim, o interior da região não se estruturou por acaso, é o traçado viário que sustentou, de certa forma, a ocupação, conduzindo aos fluxos cotidianos (Figura 7).

#### C) Hierarquização do sistema viário

A hierarquização das vias obedece ao critério de funcionalidade, ou seja, ao papel estabelecido para cada via no atendimento aos diferentes níveis comunitários (grupos, setores, centros vicinais, distrital ou regional). Essa hierarquia buscava um equilíbrio entre mobilidade e a acessibilidade, determinando proporções distintas para cada tipo de via (Juiz de Fora, 1978). A classificação proposta foi a seguinte:

- a) Vias Expressas: destinadas a trajetos longos, alta velocidade e articulação regional. Interseções preferencialmente em níveis separados.
- b) Vias Arteriais: dedicadas ao movimento intraurbano de média e longa distância, promovendo a ligação entre os centros distritais e grandes equipamentos. Podendo ter interseções em nível ou desniveladas.
- c) Vias de Penetração: derivam das arteriais e alcançam os centros vicinais. Mobilidade e acesso em equilíbrio.
- d) Vias Coletoras: organizam o tráfego interno das Unidades de Vizinhança, priorizando integração ao ambiente urbano.

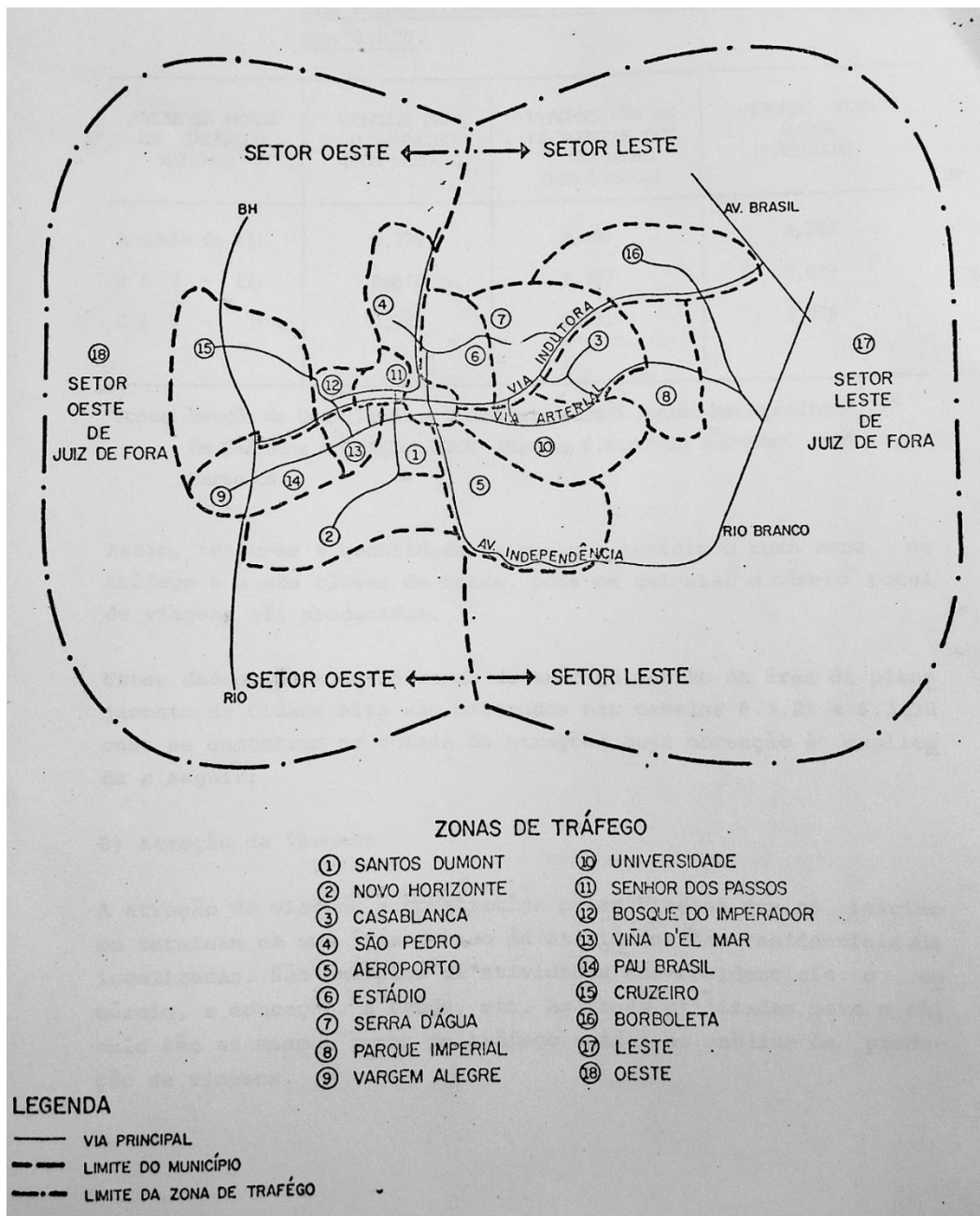
e) Vias Locais: complementam as coletoras e estruturam o acesso direto às moradias.

O Sistema Viário Básico incluiu apenas as vias Expressas e as Arteriais, por serem as que definem a configuração do plano, sendo estes os exemplos:

a) Vias Expressas: BR-040 e Via Indutora;

b) Vias Arteriais: Prolongamento da Avenida Independência; ligando a Via Indutora aos distritos rurais adjacentes (Humaitá, Torreões etc.), atravessando a BR-040.

Figura 7: Esquema de divisão da Cidade Alta em Zonas de Tráfego



Fonte: Juiz de Fora (1978).

#### D) Estudo de transporte

Uma vez definido o Sistema Viário Básico, iniciou-se o procedimento de cálculo de demandas futuras de viagens, ou seja, uma análise de fluxos gerados a partir do deslocamento da população prevista aos seus respectivos trabalhos ou atividades comerciais, fundamental para definir o número de faixas de tráfego necessárias. O estudo tinha a perspectiva de utilizar os parâmetros do Estudo de Transporte de Juiz de Fora, elaborado pelo IPPLAN, todavia, como estes ainda não se encontravam disponíveis, o plano adota a metodologia e emprega os parâmetros comumente utilizados em outros centros urbanos (Juiz de Fora, 1978).

Neste caso, os consultores se basearam, principalmente, em dados do Estudo de Uso do Solo e Transporte da Região Metropolitana de Salvador, conduzido pela PLANAVE em associação com outra empresa de planejamento. Parâmetros de outros estudos, como o projeto do Metrô do Rio de Janeiro, serviram como referência comparativa. A partir daí, o processo metodológico manteve a lógica de abordagem sistemática para o planejamento de transportes, organizado em quatro etapas: geração de viagens, distribuição de viagens, divisão modal e, alocação.

#### 4.6.3. O sistema de equipamentos

A concepção do Sistema de Equipamentos Urbanos da Cidade Alta foi estruturada para atuar em complementaridade com os sistemas habitacional e viário, respondendo às demandas que necessariamente fossem criadas. A organização dos equipamentos urbanos não se limita apenas às necessidades internas da área do projeto, incorporando também aqueles cujo raio de influência extrapola a escala local, assumindo um caráter metropolitano e/ou regional (Juiz de Fora, 1978). Entre esses equipamentos, se destacam o Estádio Municipal de Juiz de Fora, a Universidade Federal de Juiz de Fora, o Aeroporto, e os diversos parques municipais previstos para implantação. Além deles, o Plano Diretor previa ainda a chegada de outros equipamentos que poderiam se estabelecer na região devido à disponibilidade de terrenos e ao futuro promissor, visando consolidar a área como polo de serviços urbanos de maior complexidade.

Dessa proposta, decorre a definição de dois níveis principais de equipamentos urbanos: aqueles considerados locais, destinados à vida cotidiana e ao atendimento das necessidades básicas da população residente da Cidade Alta; e os considerados metropolitanos, responsáveis por atender populações além dos limites imediatos do bairro. A implantação e hierarquização desses equipamentos, conforme o plano, pressupunham projeções de demanda populacional

para o ano de 2000, articulando à lógica das Unidades de Vizinhança estruturadas a parte dos níveis setorial, vicinal e zonal.

#### A) Instrumentos de planejamento: aspectos quantitativos

A definição quantitativa das áreas destinadas aos equipamentos enfrentou um desafio metodológico importante. A idealização de uma correlação entre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a ampliação da proporção urbana dedicada a equipamentos não pôde ser plenamente explorada, porque o Plano Diretor não incorporou uma pesquisa específica sobre o tema em seu processo de coleta de dados (Juiz de Fora, 1978). A carência de normativas nacionais consolidadas e dados técnicos sobre o planejamento de grandes sistemas de equipamentos agravou essa limitação, especialmente porque as projeções econômicas e populacionais regionalizadas para o ano 2000 eram praticamente inexistentes.

Diante disso, o estudo recorreu a uma estratégia arriscada. A utilização de fontes nacionais e internacionais disponíveis, mesmo que originalmente pensadas para realidades distintas, adaptando-as às particularidades brasileiras e as especificidades de Juiz de Fora. Assim, foram reunidos indicadores de habitante por área, dimensões mínimas por equipamentos, raios de abrangência, demandas da população e parâmetros de uso do solo, estabelecendo um conjunto de valores de referência para o dimensionamento espacial básico da Cidade Alta (Juiz de Fora, 1978).

#### B) Instrumentos de planejamento: aspectos qualitativos

Além da dimensão quantitativa, o Plano Diretor avançou na avaliação qualitativa dos equipamentos, considerando critérios urbanísticos e ambientais, com o objetivo de assegurar melhores condições de vida para os futuros habitantes da Cidade Alta. Para isso, foram realizados estudos que avaliaram cada equipamento de acordo com seis critérios básicos: localização, distância, ecologia, topografia, conexões e ocupação do solo.

O Plano atribui, ainda, classificações de acordo com a necessidade, separando-os em essencial, necessário ou tolerável, considerando aspectos como:

- a) Localização em relação às habitações: proximidade como elemento chave para a integração local;
- b) Distância e acessibilidade: até 500 m se privilegiou o deslocamento a pé; entre 750 m e 2 km, uso complementar de bicicletas e transporte; acima de 2 km, acesso majoritariamente motorizado;

- c) Aspectos ecológicos: poluição sonora, ventilação natural, presença de áreas verdes, qualidade estética da paisagem;
- d) Topografia: adequação funcional ao relevo, respeitando limitações e potencialidades naturais;
- e) Conexões Urbanas: facilidade de circulação e interligação entre o equipamento e a região ao entorno;
- f) Ocupação do solo: equilíbrio entre áreas construídas e áreas livres.

A avaliação qualitativa forneceu subsídios para o conceito de “Centros Integrados” desenvolvido no Plano Diretor, alinhado à hierarquia baseada na Teoria do Lugar Central, da qual o Plano Diretor da Cidade Alta se fundamentou.

### C) Distribuição básica dos centros e dos equipamentos

O sistema de Centros Integrados (Zonal, Vicinal e Setorial) organizou a distribuição dos equipamentos dentro da Cidade Alta. A diretriz central era a de criar uma rede contínua de serviços, fazendo com que o morador tivesse acesso progressivo aos serviços à medida que se aproximava de sua moradia. Embora o Plano evitasse a rigidez excessiva, a proposta buscou posicionar os centros de forma a otimizar fluxos cotidianos e reforçar identidades comunitárias (Juiz de Fora, 1978).

Cada centralidade deveria abrigar um complexo integrado de equipamentos, articulando áreas verdes e espaços públicos qualificados. O Plano definia quatro funções estruturantes dos Centros Integrados:

- a) Economias de Escala: ao concentrar equipamentos em polos estruturados, otimizava-se os serviços compartilhados e diminuía-se os custos de construção, manutenção e circulação interna.
- b) Eficiência Urbana: a integração dos serviços reduziria deslocamentos múltiplos, racionalizaria o abastecimento, melhorando a segurança e evita a fragmentação típica de centros dispersos.
- c) Identidade Comunitária: os centros funcionariam como marcos simbólicos e espaciais, fortalecendo o pertencimento territorial e facilitando a orientação urbana.
- d) Centro Social: espaços integrados serviriam como locais de encontro, convivência e atividades culturais.

### D) Os equipamentos metropolitanos

A presença de equipamentos de escala metropolitana sempre foi entendida como um grande potencial estruturador da Cidade Alta. O Plano reconhece que tais equipamentos, públicos ou privados, integrariam a área ao restante do município, bem como a região, fortalecendo sua centralidade emergente.

Para isso, era prevista uma Zona de Grandes Equipamentos destinada a estruturas de maior porte, como: hospitais, centros especiais de ensino, grandes lojas e serviços, revendas e estruturas privadas de grande escala. Embora essa zona fosse prioritária, o Plano admitia que equipamentos urbanos se distribuem ao longo das vias arteriais e expressas, sempre com a mediação de vias laterais.

A proposta de criação de um Centro Zonal Distrital também foi concebida com a ideia de ser um equipamento metropolitano, reunindo comércio diversificado, serviços, praças, áreas culturais e terminais de transporte interligados por passarelas. O plano previa ainda a implantação do Parque Zonal, complementando os grandes parques metropolitanos, mas sem substituí-los. Por fim, outros equipamentos metropolitanos foram concebidos como adequados para a área, como o Morro do Cristo e um Centro Administrativo Integrado para Juiz de Fora.

#### **4.7. A implementação do Plano Diretor da Cidade Alta**

A etapa de implementação do Plano Diretor da Cidade Alta, marcou o momento em que a proposta técnico urbanística foi apresentada pela Prefeitura de Juiz de Fora e pela PLANAVE, passando de uma formulação projetual a uma diretriz concreta de ação do Estado sobre o território. Conforme explicitado no Relatório Final do Plano Diretor, tratava-se de um instrumento necessariamente inacabado, cujo pleno sentido dependeria da instalação de um processo contínuo de planejamento, gestão e readequação (Juiz de Fora, 1978). Em outras palavras, o plano não se encerrava propriamente dito, mas sim inaugurava uma agenda de planejamento contínuo mediante as práticas sociais que, inevitavelmente, moldaram a Cidade Alta no decorrer do tempo.

##### **A) Estratégias básicas de implantação:**

O tempo estimado para a implantação do plano, era visto como um processo dependente tanto das orientações políticas do Executivo municipal, ao longo das décadas seguintes, quanto das respostas do mercado imobiliário local à abertura de novas zonas de expansão urbana (Juiz

de Fora, 1978). Diante dessa dupla condicionante, o plano enfatiza que nenhuma ação seria possível sem a institucionalização imediata do plano, recomendando a sua conversão formal em uma lei municipal. Somente assim, garantiriam-se as bases legais para disciplinar o uso do solo, orientar investimentos públicos e inaugurar um regime duradouro de planejamento.

Além da legislação, o plano enumera um conjunto de instrumentos que permitiriam ao poder público conduzir e ordenar a ocupação do território da Cidade Alta, utilizando-se de: desapropriação de áreas estratégicas, compra de terrenos destinados a equipamentos urbanos, implementação de programas habitacionais voltados para camadas populares, coordenação de investimentos privados e a criação de projetos de adensamento urbano capazes de direcionar a ocupação de acordo com as diretrizes gerais (Juiz de Fora, 1978). Havia, portanto, a combinação de instrumentos para que o estado interviesse para evitar as distorções socioespaciais durante a aplicação do plano.

#### B) Aspectos metropolitanos da estratégia

O plano dedicava atenção especial às dimensões metropolitanas do projeto, afirmando que a acessibilidade e a integração viária desempenham um papel decisivo na indução de novas áreas de urbanização no Brasil. Assim, a ligação da área da Cidade Alta com as demais regiões urbanas vizinhas, aparecia como elemento estruturante, especialmente a conexão entre o Centro, a nova BR-040, o Aeroporto e o Estádio Municipal (Juiz de Fora, 1978). Essas intervenções não eram tratadas como obras locais, mas como investimentos metropolitanos, destinados a reorganizar o sistema urbano de Juiz de Fora em sua totalidade.

O Plano Diretor advertia ainda que a reserva de áreas para a abertura ou ampliação dessas vias arteriais deveria ser prioridade absoluta, sob pena de a cidade enfrentar, no futuro, problemas graves de circulação e congestionamentos estruturais. Do mesmo modo, a implantação de infraestrutura primária, como captação, tratamento e reserva de água, deveria preceder a ocupação, de modo a diluir custos entre toda a população urbana. Os custos das obras de caráter terciário, na Cidade Alta, recairiam exclusivamente sobre a população desta região do município (Juiz de Fora, 1978).

#### C) Aspectos locais e alternativas estratégicas de ocupação:

No plano local, o plano apresentava dois caminhos distintos para o desenvolvimento das Unidades de Vizinhança e seus respectivos setores urbanos:

- a) Implantação sequencial, executando integralmente uma Unidade de Vizinhança e seus setores para, somente depois, passar à unidade seguinte;
- b) Implantação paralela, começando um ou dois setores em cada Unidade de Vizinhança simultaneamente, promovendo uma urbanização mais distribuída no território.

Segundo o próprio plano, a primeira alternativa apresentava maior qualidade urbanística, permitindo um adensamento gradual, maior controle projetual e consolidação progressiva da vida comunitária. Porém, a segunda aparecia como mais factível tanto politicamente quanto economicamente, já que promoveria, desde o início, uma ocupação mais equilibrada, evitando grandes vazios urbanos e estimulando investimentos públicos e privados em diversos pontos do território (Quadro 2).

O plano enfatizava ainda que a estratégia de ocupação deveria considerar a necessidade de consolidar áreas já existentes, reforçar ligações com bairros vizinhos e orientar a formação de novos núcleos residenciais de forma articulada, sempre buscando evitar desequilíbrios entre a oferta e a demanda de infraestrutura e de serviços públicos (Juiz de Fora, 1978).

**Quadro 2: Estratégias Alternativas de Implementação do Plano Diretor da Cidade Alta**

I Alternativa	II Alternativa
Desenvolvimento mais uniforme, porém, monótono	Desenvolvimento orgânico com maior variedade
Menor custo ao curto prazo de infraestruturas urbanas e sistema viário	Maior custo ao curto prazo de infraestruturas urbanas e sistema viário
Maior custo ao longo prazo de infraestruturas e sistema viário	Menor custo ao longo prazo de infraestruturas e sistema viário
Desenvolvimento voltado para beneficiar o sistema de investimentos governamentais (conjuntos habitacionais)	Desenvolvimento voltado mais para o mercado privado (lotes para todos os tipos de edificações)

Fonte: Adaptado de Juiz de Fora (1978).

#### D) Faseamento e esquema de prioridades:

Reconhecendo que o plano atravessaria diferentes gestões municipais, o modelo de planejamento rejeitava a ideia de um calendário rígido de obras. Em vez disso, propunha um esquema flexível de prioridades, organizado em fases, cada uma englobando aproximadamente dois mandatos consecutivos, que sintetizavam ações táticas e obras previstas (Juiz de Fora, 1978).

Essa flexibilidade era considerada fundamental, uma vez que o texto argumentava que a avaliação da execução das obras caberia ao governo então vigente, devendo ser analisada a

partir de uma ótica mais atual e estratégica de implantação. Em vez de determinar quais intervenções deveriam ocorrer em cada mandato, o Plano oferecia uma lista de prioridades (Quadro 3) para que os governos sucessivos pudessem agir com coerência, mesmo diante de conjunturas variáveis.

**Quadro 3: Prioridades na Implementação do Plano Diretor da Cidade Alta**

Prioridade	Ações Táticas
1	Implantação da estrutura básica do plano, objetivando direcionar o desenvolvimento. Esta ação inclui, além do estabelecimento das ligações com os assentamentos vizinhos, também a solução de problemas de legalização de construções ilegais e posse de terra e implantação de programas de assistência para financiamento e autoconstrução nas áreas destinadas a populações de baixa renda.
2	Implantação, mesmo em caráter preliminar, dos equipamentos urbanos ao nível de Unidade de Vizinhança nas áreas escolhidas. Nesta ação, se insere a implantação de infraestruturas (em especial de saneamento básico) e dos equipamentos de educação e saúde dos centros vicinais das áreas a adensar. Os centros setoriais adquirirão esta prioridade na medida em que a ocupação efetiva das áreas for sendo feita de forma concentrada nos setores. Atenção especial deverá ser dada à instalação do sistema de equipamentos de lazer e sociocultural.
3	Implantação da rede básica de vias. Nesta ação, se insere a melhoria das condições das vias de penetração para as unidades a adensar e as melhorias na rede de ligações com os assentamentos vizinhos.
4	Implantação dos demais equipamentos da Cidade Alta, quando assegurada a frequência suficiente para mantê-los funcionando na esfera econômica. Incluindo a instalação de um Centro Zonal-Vicinal, da área de grandes equipamentos faltantes dos Centros Vicinais
5	Ocupação Total do Solo. Incluindo o tratamento ecológico dos vales e a complementação de equipamentos de todos os níveis de comunidade.

Fonte: Adaptado de Juiz de Fora (1978).

E) Ação pública, iniciativa privada e instrumentos de financiamento:

Outro eixo central da implementação dizia respeito à articulação entre Estado e mercado imobiliário. De modo coerente, com a orientação institucional expressa nas partes anteriores desenvolvidas pelo planejamento, entendeu-se que o sucesso do plano dependeria tanto das políticas municipais quanto das reações do mercado imobiliário à abertura de uma nova zona de expansão urbana (Juiz de Fora, 1978). Assim, o setor público deveria estimular investimentos privados nas zonas de interesse prioritário e desestimulá-los nas áreas incompatíveis com a estratégia de desenvolvimento.

A divisão de responsabilidades era clara:

- a) Sistema Viário: poder público executaria as vias arteriais, de penetração e coletoras; e, caberia ao setor privado a implantação de vias locais, salvo nos casos de programas sociais;
- b) Infraestruturas: o Estado implantaria órgãos primários e secundários; e o setor privado faria obras terciárias dentro de seus empreendimentos;
- c) Habitação: o mercado seria responsável pela maior parte do sistema habitacional, cabendo ao poder público atuar nos programas de interesse social;
- d) Equipamentos Urbanos: caberia ao município regulamentar os usos, definir áreas de centros e zonas especiais e induzir tanto investimentos públicos (Estado, União, empresas públicas) quanto privados.

Por fim, o Plano Diretor apresentava ainda, uma análise das fontes federais de financiamento disponíveis à época, como os Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, indicando condições de empréstimo, objetivos e possibilidades de enquadramento da Cidade Alta nesses programas (Juiz de Fora, 1978). Esses financiamentos, operados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), eram vistos como fundamentais para viabilizar parte significativa das obras de infraestrutura e urbanização.

#### **4.8. Efeitos e desdobramentos contemporâneos do Plano Diretor da Cidade Alta**

A análise realizada sobre o território, mediada pelas imagens de campo, permite não apenas ilustrar, mas aprofundar criticamente os desdobramentos das diretrizes formuladas no âmbito das políticas públicas de ordenamento territorial para a Cidade Alta. O que se observa é que o Plano Diretor e os demais instrumentos de planejamento, longe de produzirem um ordenamento territorial homogêneo, contribuíram para a construção de um espaço urbano

marcado por mudanças de lógicas de uso e ocupação, deslocamentos de centralidade e desigualdades socioespaciais.

Assim, o ordenamento territorial da Cidade Alta, analisado durante este capítulo expressa a realização plena de um projeto ideológico, no qual o Estado assumiu o papel de agente estruturador, mas sem a continuidade necessária para que todo o planejamento fosse concluído. Ao evidenciar essa dinâmica, é possível enfatizar o fato de que a Cidade Alta deve ser compreendida como um território em constante disputa, cuja sua conjuntura atual resulta tanto das intenções do planejamento quanto de suas conseqüentes limitações.

A análise das imagens obtidas por meio de trabalhos de campo permite compreender a formação e o ordenamento territorial da Cidade Alta como um processo marcado pela resistência da cultura germânica, reestruturações espaciais induzidas pelo planejamento estatal e contradições inerentes ao modelo desigual de produção do espaço urbano. Ao serem organizadas, segundo uma lógica que acompanha a formação e a consolidação da região, as imagens revelam como diferentes projetos de ordenamento urbano se sobrepõem e se materializam no território.

A realidade é que, em uma breve caminhada pelo bairro São Pedro, nas imediações da UFJF, hoje pouco revela que ali, em outro momento, se estabeleceu uma colônia de imigrantes germânicos. A paisagem urbana contemporânea oculta essa memória, diluída pelo avanço da urbanização. Ainda assim, persistem alguns redutos onde a presença da colônia alemã se mostra mais nítida, sobretudo na região do bairro Borboleta.

Embora atualmente integrado à região da Cidade Alta, esse espaço era identificado, durante o período da Colônia Dom Pedro II, como Colônia do Meio. Atualmente, é onde existe o maior conjunto de referências materiais e simbólicas à imigração germânica, visíveis tanto em construções que remetem ao característico estilo arquitetônico quanto na continuidade da tradição de estampar os sobrenomes familiares nas fachadas das edificações. Essa preservação, desses vestígios culturais, muito se deve à atuação da população local, que se organiza e propõe ações de resgate dessa memória. Um dos exemplos emblemáticos, é a “Festa Alemã”, idealizada por moradores e descendentes germânicos e realizada anualmente, reunindo danças folclóricas, cervejas artesanais e a culinária típica (Figura 8).

**Figura 8: Festa Alemã em Juiz de Fora (MG)**

Fonte: Narciso (2025)

A Figura 9 destaca, ainda, edificações remanescentes na região próxima ao campus universitário, no bairro São Pedro, constituindo importantes vestígios da formação territorial desta região da cidade. Essas construções, características por suas fachadas de pequenos tijolos, ainda presentes, apesar do intenso processo de urbanização, indicam que a ocupação do território foi marcada por um processo de apagamento simbólico no decorrer do tempo. Entretanto, a permanência dessas construções evidencia um território pré-existente, representando as diferentes lógicas de uso e ocupação que caracterizaram sua formação.

**Figura 9: Edificações remanescentes da Colônia de Cima**

Fonte: Autoria própria (2026).

Essa percepção é aprofundada pela Figura 10, que remete à uma residência remanescente localizada no antigo núcleo principal da Cidade Alta, nas proximidades da Igreja de São Pedro. A associação entre a concentração residencial e o templo religioso, muito típico em cidades mineiras e presente no início da conformação da Cidade Alta, permite entender este espaço como o primeiro núcleo urbano da Cidade Alta. A Figura 11, ao destacar a fachada da Igreja de São Pedro, reforça o papel deste templo religioso como elemento organizador da ocupação urbana inicial, funcionando como uma centralidade naquele momento. Nesse contexto, a centralidade era estabelecida menos por infraestruturas complexas, mas sim pela articulação entre a convivência e as práticas cotidianas dos colonos.

**Figura 10: Construção remanescente do período da Colônia de Cima próximo à igreja**



Fonte: Autoria Própria (2026).

**Figura 11: Fachada da Igreja de São Pedro**



Fonte: Autoria Própria (2026).

Entretanto, a dinâmica urbana contemporânea da Cidade Alta deixa evidente um deslocamento significativo dessa centralidade histórica. As Figuras 12 e 13 demonstram como a instalação e a consolidação da Universidade Federal de Juiz de Fora, na década de 1960, passou a exercer um papel central na reorganização do território. A avenida principal do bairro, a Presidente Costa e Silva, destacada na Figura 12, configura-se atualmente como uma centralidade funcional do bairro São Pedro e da Cidade Alta, marcada por um fluxo intenso de pessoas, forte presença comercial e desempenhando papel estratégico na circulação urbana. A largura da via e a sua capacidade de absorver elevados volumes de tráfego expressam os esforços propostos pelo Plano Diretor da Cidade Alta ao prever e mitigar os impactos decorrentes do crescimento da universidade, especialmente no que se refere à mobilidade urbana e aos prováveis congestionamentos associados ao deslocamento diário de estudantes, trabalhadores e visitantes.

**Figura 12: Avenida Presidente Costa e Silva, a nova centralidade.**



Fonte: Autoria Própria (2026) .

A Figura 13, ao destacar o pórtico norte da Universidade Federal de Juiz de Fora, localizado ao final da Avenida Presidente Costa e Silva, evidencia o papel da instituição como nó articulador dos fluxos cotidianos entre a Cidade Alta e o centro principal de Juiz de Fora.

Esse ponto de acesso extrapola a função de entrada e saída do campus universitário, funcionando também como um eixo de passagem e ligação urbana entre a Cidade Alta e o centro principal de Juiz de Fora, o que reforça ainda mais a centralidade adquirida pelo bairro São Pedro. Entende-se, por este motivo, a universidade como um importante elemento estruturador do ordenamento territorial da Cidade Alta, já que, foi a partir do estabelecimento do campus e posteriormente da adoção das políticas de ordenamento territorial, do período correspondente ao regime militar, que a região se consolidou.

**Figura 13: Pórtico norte da Universidade Federal de Juiz de Fora**



Fonte: Autoria Própria (2026).

Outro ponto importante a ser analisado, refere-se à população projetada para a Cidade Alta, a qual, segundo o Plano Diretor da Cidade Alta, alcançaria a marca de 97 mil habitantes até os anos 2000. Este fato, ajuda a explicar a concepção de equipamentos urbanos de grande porte, como o Estádio Municipal de Juiz de Fora, planejado para comportar mais de 30 mil pessoas. Tratava-se de um desenho urbano orientado por expectativas de crescimento acelerado e elevada concentração populacional. Contudo, esse cenário não se concretizou. A dinâmica real de ocupação da Cidade Alta seguiu trajetórias distintas daquelas previstas pelos planos, revelando um descompasso entre a cidade imaginada e a cidade efetivamente produzida. A

Tabela 7 apresenta a realidade populacional observada, evidenciando a distância existente entre as projeções demográficas e a ocupação efetiva do território.

**Tabela 7: População por bairro da Cidade Alta em 2000, 2010 e 2022**

Bairro	2000	2010	2022
Aeroporto	1.149	2.168	2.931
Borboleta	5.164	6.457	6.491
Cruzeiro de Santo A.	645	941	1.973
Martelos	4.632	5.961	6.932
Nova Califórnia	186	223	1.035
Novo Horizonte	1.631	2.086	5.499
São Pedro	10.681	14.641	18.940
Cidade Alta	24.088	32.477	43.801

Fonte: IBGE (2026)

Isso também se aplica ao caso de Juiz de Fora, uma vez que as projeções demográficas indicavam que o município atingiria entre 800 e 900 mil habitantes até os anos 2000, estima que orientou parte significativa das diretrizes de planejamento urbano. Todavia, tal expectativa não se confirmou. De acordo com o último censo demográfico, realizado em 2022, a população municipal era de aproximadamente 580 mil habitantes. Esse descompasso entre as projeções e a dinâmica demográfica efetivamente observada evidencia os limites das leituras prospectivas adotadas à época e contribui para a compreensão do superdimensionamento de infraestruturas e equipamentos urbanos, bem como das contradições inerentes ao planejamento urbano frente às dinâmicas reais de produção do espaço.

Além disso, é importante enfatizar que nem todo o planejamento idealizado foi colocado em prática. A Figura 14 permite atestar as contradições presentes nas políticas de ordenamento territorial implementadas na região. A chamada Via Indutora, hoje conhecida como Via São Pedro, estabelecida no contexto do Plano Diretor da Cidade Alta, foi concebida para ser um importante eixo de ligação entre a BR-040 (que havia sido recém inaugurada), a Cidade Alta e a região central de Juiz de Fora. Entretanto, devido a interrupção das obras, a via não teve sua execução concluída conforme o projeto original, resultando em uma infraestrutura que, na prática, exerce predominantemente a função de pista de circulação local. Ainda assim, as marginais do córrego São Pedro, efetivamente implantadas e posteriormente revitalizadas a partir da recente municipalização da via, passaram a desempenhar papel relevante na dinâmica urbana interna, funcionando como via arterial e contribuindo por uma melhor distribuição do tráfego. Esse caso evidencia uma distância entre o planejamento normativo e a sua

materialização concreta, bem como a capacidade do uso cotidiano de ressignificar projetos incompletos.

**Figura 14: Via Indutora, também conhecida como Via São Pedro**



Fonte: Autorial Própria (2026).

As limitações do planejamento urbano se tornam ainda mais evidentes a partir da análise da Figura 15, que expõe a materialização da segregação socioespacial na Cidade Alta. A divisão de um topo de morro entre um condomínio residencial de alto padrão e um bairro socialmente vulnerável, separados apenas por um muro, revela a coexistência conflituosa de grupos sociais distintos em um mesmo espaço. Essa configuração vigente evidencia a atuação simultânea do planejamento estatal e da lógica do mercado imobiliário, resultando em um território fragmentado e socialmente desigual.

Por fim, a Figura 16 aponta para a continuidade do processo de valorização imobiliária da Cidade Alta. A presença de novos empreendimentos de grande escala, com edifícios altos já concluídos ou em fase de construção, indica que a região permanece estratégica no contexto urbano contemporâneo de Juiz de Fora. A facilidade de acesso ao centro da cidade, a presença de infraestruturas consolidadas e a proximidade com a Universidade Federal de Juiz de Fora contribuem para a intensificação dessa dinâmica de valorização. Tal processo reforça que as

políticas públicas de ordenamento territorial, ao dotarem a região de acessibilidade e infraestrutura, criaram condições favoráveis à atração de investimentos privados, ainda que seus efeitos se manifestem de forma desigual no território.

**Figura 15: Divisa entre o bairro Adolfo Vireque e o Condomínio Granville**



Fonte: Autoria Própria (2026).

**Figura 16: Conjuntos de condomínios verticais na região do bairro Aeroporto**



Fonte: Autoria Própria (2026).

Dessa forma, a análise articulada das imagens apresentadas permite concluir que o estabelecimento da Colônia Agrícola Dom Pedro II e, posteriormente das políticas públicas

exerceram papel decisivo na formação e no ordenamento territorial da Cidade Alta. A região se consolidou, assim, como resultado de um processo histórico complexo, no qual o planejamento estatal, os interesses de mercado e as práticas cotidianas se entrelaçaram, deixando marcas evidentes na paisagem e na organização do território. Atualmente, a presença de equipamentos direta ou indiretamente ligados ao planejamento exposto, com destaque para o campus da Universidade Federal de Juiz de Fora e seu papel de polo regional para estudantes de nível superior, a estabelecem como centralidade. Sendo assim, é possível afirmar que a Cidade Alta, segue vivendo seu processo de consolidação em Juiz de Fora, sendo cada vez mais procurada por empreendimentos de grande porte e pelo processo de verticalização, para os quais caberiam pesquisas futuras relacionadas ao tema.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste intenso percurso de pesquisa, é possível compreender a complexidade por trás do processo de formação e ordenamento territorial da Cidade Alta. A partir de um revisão bibliográfica inicial, a pesquisa buscou apreender a formação territorial da Cidade Alta como um processo histórico, marcado por diferentes usos e intencionalidades. Ao decorrer do tempo, longe de se configurar como uma simples expansão urbana periférica, a Cidade Alta se revelou como um território produzido a partir de decisões técnicas e políticas, inscritas tanto no contexto de estabelecimento da colônia de imigrantes germânicos quanto no contexto mais amplo do projeto autoritário de planejamento estatal vigente durante a ditadura militar.

A análise das políticas públicas evidenciou que o ordenamento territorial não atuou apenas como instrumento normativo, mas como uma estratégia importante de produção do espaço, capaz de orientar fluxos e definir funções urbanas e hierarquizar diferentes áreas da cidade. Nesse processo, o ordenamento territorial da Cidade Alta foi condicionada por diretrizes que regulam o parcelamento do solo, a implantação de infraestruturas, a localização de equipamentos urbanos e os padrões de ocupação, conformando uma espacialidade completamente integrada ao projeto de desenvolvimento urbano então em curso, ainda que marcado por desigualdades e seletividades.

Ao articular a leitura dos planos, legislações e discursos técnicos com a observação empírica da paisagem e das formas urbanas, a dissertação demonstrou que a formação territorial da Cidade Alta é inseparável das práticas de ordenamento territorial implementadas no período analisado. Essas práticas não apenas moldaram a configuração do território, como também produziram efeitos duradouros sobre sua organização socioespacial, evidenciando a permanência de ideias de planejamento que seguem orientando a produção do espaço. Assim, ao relacionar Estado, planejamento e território, o estudo permitiu a compreensão do papel fundamental do ordenamento territorial na consolidação da Cidade Alta como região de expansão urbana.

O percurso desenvolvido ao longo desta dissertação permite refletir como as políticas públicas de ordenamento territorial implementadas durante a ditadura militar exerceram papel decisivo na formação e na consolidação da Cidade Alta, até mesmo quando não finalizados como o planejado. Essas políticas atuaram como forças de organização do espaço urbano, orientando a expansão da malha urbana, regulando o uso e a ocupação do solo e viabilizando a implantação de infraestruturas e equipamentos que estruturaram o território e conferiram importância para a região no contexto municipal.

O ordenamento territorial operou, desta forma, como instrumento de indução e controle da urbanização, atribuindo à Cidade Alta um papel específico na estrutura urbana de Juiz de Fora. As diretrizes formuladas em escalas superiores do planejamento foram adaptadas em escala local por meio de planos, legislações e intervenções que condicionaram o parcelamento do solo, estabeleceram padrões construtivos e definiram funções urbanas, contribuindo para a consolidação da região. Esse processo, contudo, não se deu de forma neutra, mas produziu uma espacialidade marcada por hierarquizações e seletividades, coerentes com a lógica autoritária que orientava o planejamento estatal no período.

Dessa forma, a análise evidencia que a consolidação da Cidade Alta resulta de uma combinação de processos historicamente planejados, no qual o Estado, por meio do ordenamento territorial, não apenas promoveu uma expansão urbana, bem como produziu ativamente o território, deixando marcas na configuração urbana e na organização socioespacial que ainda hoje estruturam essa porção da cidade.

Os principais achados desta pesquisa revelam que a forma contemporânea da Cidade Alta foi produzida a partir da combinação entre o planejamento estatal, urbanístico e as intervenções materiais que atribuíram função e sentido a sua ocupação intensiva. A análise demonstrou que o ordenamento territorial, longe de atuar apenas como instrumento técnico de organização do espaço, se constituiu como agente estruturador na condução da expansão urbana e na definição de padrões de uso e ocupação do solo, orientando a configuração física e funcional deste território.

Foi possível identificar, ainda, que a transição da Colônia de Cima para a conformação da Cidade Alta se deu por meio de um processo longo e marcado por transformações progressivas no uso e na apropriação do território. Esse movimento teve início com a migração gradual dos ex-colonos em direção ao núcleo urbano central, acompanhada do abandono parcial das terras originalmente ocupadas. Em um segundo momento, essas áreas passaram a ser arrendadas por brasileiros, configurando uma nova dinâmica socioespacial, que se intensificou de forma decisiva com o expressivo crescimento urbano observado a partir da implementação das políticas de ordenamento territorial durante o regime militar. Desse modo, torna-se evidente que não houve, em nenhum momento, um processo direto de expulsão da população de origem germânica, mas sim uma diversificação do território, operado pelo processo de urbanização e pela consolidação de uma nova centralidade.

Outro resultado fundamental para entender o contexto do processo de urbanização é a identificação da articulação entre escalas de planejamento. As diretrizes formuladas no âmbito

nacional, estadual, especialmente no contexto de fortalecimento do Estado como agente planejador durante a ditadura militar, foram incorporadas e reinterpretadas na escala municipal, produzindo efeitos concretos na estruturação do planejamento da Cidade Alta. Essa articulação evidencia que o território analisado não pode ser compreendido de maneira isolada, mas sim como parte de um projeto mais amplo de ordenamento territorial, no qual Juiz de Fora, e sobretudo a Cidade Alta, foram inseridas na lógica do desenvolvimento urbano vigente durante o regime militar.

A pesquisa também evidenciou que o processo de formação e consolidação da Cidade Alta se deu de forma seletiva e hierarquizada. O ordenamento territorial contribuiu para a distribuição diferenciada de infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos, reforçando desigualdades socioespaciais e consolidando uma lógica funcional do território. Por fim, os achados indicam que as marcas deixadas pelas políticas de ordenamento territorial permanecem visíveis na configuração contemporânea da Cidade Alta. A forma urbana, os padrões de ocupação e os mecanismos de articulação com o restante do município expressam a continuidade de um ideal que permite compreender o território como resultado de decisões políticas pretéritas, reafirmando o papel do Estado como agente central na produção do espaço urbano.

Sendo assim, esta dissertação buscou a articulação dos conceitos de formação e ordenamento territorial como categorias analíticas importantes para a compreensão da produção do espaço urbano, especialmente em um contexto associado às políticas de planejamento autoritário. Assim, utilizando-se da Geografia Histórica, em diálogo constante com a formação e o ordenamento territorial, o papel do Estado e o planejamento urbano, evidencia-se que o território não é apenas cenário para as políticas públicas, mas resultado direto de suas ações.

Ao evidenciar a articulação entre escalas, instrumentos e materialidades, a pesquisa procurou demonstrar como as diretrizes formuladas em distintos níveis superiores do Estado ganham forma no território local, produzindo espacialidades específicas e duradouros. Essa perspectiva reforça a necessidade de compreender o planejamento como prática política, dotada de intencionalidade e efeitos estruturantes, permitindo avançar na compreensão de como projetos políticos e ideologias se materializam no espaço urbano, especialmente em cidades médias, relação não abordada frequentemente.

A pesquisa buscou ainda realizar uma leitura crítica das políticas de ordenamento territorial, para revelar permanências e heranças do período da ditadura militar ainda presentes no ordenamento urbano da Cidade Alta. A identificação dessas continuidades contribui para o debate sobre o planejamento urbano e a gestão do território, apontando a importância de

considerar aspectos históricos e momentos políticos na formulação de políticas públicas urbanas. Assim, a pesquisa demonstra que, além de entender o processo de formação e ordenamento territorial, é importante a busca pela compreensão das ideologias e intencionalidades por trás do planejamento do espaço urbano.

A presente dissertação também apresenta limitações que precisam ser reconhecidas. Uma delas diz respeito à disponibilidade a ao acesso às fontes documentais. Embora os planos, legislações e registros institucionais analisados tenham sido fundamentais para compreender o ordenamento territorial da Cidade Alta, existe uma lacuna enorme de pesquisas e publicações em relação ao tema para a Cidade de Juiz de Fora. Existem pouquíssimos trabalhos que citam o Plano Diretor da Cidade Alta, e quando citam, na maior parte das vezes o faz superficialmente. Essa condição limitou a dissertação no sentido de dialogar com outras percepções e olhares sobre o tema, mas também compreende a complexidade da análise e a possibilidade de novas pesquisas que coloquem o planejamento municipal em foco.

Outra limitação se refere à escala de análise adotada. Ao se concentrar na Cidade Alta, o estudo privilegiou uma leitura aprofundada orientada para esse recorte espacial, o que, por um lado permitiu densidade analítica, mas, por outro, restringiu a comparação sistemática com outras áreas de Juiz de Fora. Essa opção metodológica, embora coerente com o objetivo da pesquisa, limita análises mais amplas sobre o território municipal como um todo, o que possibilitaria uma comparação sobre as condições das diferentes regiões de Juiz de Fora naquele momento.

Há também limites relacionados à dimensão social, já que, embora as análises de campo e a leitura da paisagem tenham permitido identificar permanências e materializações do ordenamento territorial, elas não esgotam as múltiplas vivências e percepções sociais associadas à Cidade Alta. A ausência de entrevistas ou de abordagem mais direta sobre as experiências dos moradores constitui uma escolha metodológica que delimita o alcance da análise, concentrando-a prioritariamente em questões relacionadas aos processos, ações do Estado e suas expressões espaciais.

Reconhecer essas limitações, indicam que a formação e a consolidação territorial da Cidade Alta são processos complexos, passíveis de novas leituras e aprofundamentos, e sinalizam caminhos possíveis para investigações futuras que possam ampliar, tensionar ou complementar as interpretações aqui apresentadas. O caminho trilhado por esta dissertação não se encerra por si mesmo, ao contrário, deixa rastros para pesquisas futuras que possam ampliar e aprofundar a compreensão sobre a formação e o ordenamento territorial da Cidade Alta e de outros contextos urbanos semelhantes.

Uma primeira possibilidade consiste na ampliação da análise comparativa, seja entre diferentes regiões de Juiz de Fora, seja entre outras cidades médias que passaram por processos de ordenamento territorial semelhantes durante o mesmo período. Tal abordagem permitiria identificar convergências, especificidades e variações na atuação do Estado sobre o espaço urbano. Outro desdobramento promissor se refere ao aprofundamento da dimensão qualitativa do território em apreço. Pesquisas futuras podem incorporar entrevistas e histórias orais, buscando compreender como os moradores vivenciaram e reinterpretaram, ao longo do tempo, as transformações impostas pelo ordenamento territorial na região.

Também se coloca como possibilidade a investigação das permanências institucionais e normativas do período analisado, analisando de que maneira instrumentos de planejamento elaborados durante a ditadura militar continuam a influenciar políticas urbanas contemporâneas. Esse tipo de estudo permitiria estabelecer pontes entre passado e presente, contribuindo para o debate sobre a reprodução de ideologias autoritárias no planejamento urbano atual. Ao seguir esses caminhos, novos estudos poderão não apenas dialogar com os resultados aqui apresentados, mas expandir o horizonte interpretativo sobre a produção do espaço urbano e o papel do Estado na conformação dos territórios.

Ao percorrer a formação e o ordenamento territorial da Cidade Alta, esta dissertação reafirma que o território é uma construção coletiva, feito de decisões políticas e técnicas que se materializam no espaço. O ordenamento territorial, aqui compreendido para além de sua dimensão normativa, revelou-se uma prática ativa de produção do espaço, ao hierarquizar e atribuir sentidos à cidade. Ao evidenciar esse processo, o trabalho demonstra que compreender o urbano exige olhar para o passado como força ainda operante no presente.

Nesse sentido, o estudo da Cidade Alta mostra que a cidade carrega heranças espaciais inscritas em ruas, loteamentos e infraestruturas, expressando projetos que ultrapassam o período histórico em que foram formulados. Analisar e tornar visíveis essas marcas permite questionar a aparente neutralidade do planejamento urbano e reconhecer o papel do Estado como agente central na conformação das desigualdades e das possibilidades do território. Mais do que explicar o que é a Cidade Alta e como ela se consolidou a partir de políticas públicas específicas, a pesquisa afirma a importância de pensar a cidade como construção histórica e política, lembrando que todo planejamento é, em última instância, uma tomada de posição sobre o modo como se vive e se projeta o espaço.

## 6. REFERÊNCIAS

- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; MARRA, R. Êxodo e sua Contribuição à Urbanização de 1950 à 2010. **Revista Política e Agrícola**. n.º 2, abr/mai/jun, 2011. Disponível em: <https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/61>. Acesso em: 03 jan. 2026.
- AMORIM FILHO, O. B.; SERRA, R. V. Evolução e Perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- ARQUIVO NACIONAL. Planta Topográfica da Colônia D. P. II e da Estação de Juiz de Fora da Cia União e Indústria. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [18--?].
- AZEVEDO, S. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.º 4, p. 107-119, 1988.
- BARBOSA, Y. A. **Pequena Geografia Histórica de Juiz de Fora: O Processo Urbano do Caminho Novo ao Início de Século XX**. Juiz de Fora: Funalfa, 2017.
- BARROS, N. A. Etnia e Proto-industrialização: História e Historiografia da Participação dos Imigrantes Alemães no Desenvolvimento Econômico de Juiz de Fora – 1856/1887. **Revista Ágora**, n. 7, p 1-14. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora/article/view/1922/1434>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. **Revista Estudos Avançados**, v. 19, n.º 53, 2005.
- BRASIL. Decreto Imperial n.º 1.031, de 7 de agosto de 1852. Concede a Mariano Procopio Ferreira Lage privilegio exclusivo pelo tempo de cinquenta annos, a fim de incorporar huma companhia para construir, melhorar e conservar duas linhas de estradas na Provincia de Minas Geraes. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. 1852. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1031-7-agosto-1852-559374-publicacaooriginal-81570-pe.html#:~:text=Concede%20a%20Mariano%20Procopio%20Ferreira,na%20Provincia%20de%20Minas%20Geraes>. Acesso em: 10 abr. 2026.
- BRASIL. Lei n.º 4504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 09 nov. 2025.
- BRASIL, Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 – 1974)**. Brasília: Diário Oficial, 1971.
- BRASIL, Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.
- BRASIL. Comissão Nacional de Planejamento Urbano. **Programa Cidades de Porte Médio**. Brasília: CNPU, 1975.
- BRASIL, Presidente da República. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980 – 1985)**. Brasília, 1980.
- BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 nov. 2025.

CABEZA, A. M. Ordenación Del Territorio em América Latina. Revista Electronica de Geografía e Ciencias Sociales. v. 6, nº 125, 2002. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>. Acesso em: 05 nov. 2025.

CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. O.; RUCKERT, A. A. O Planejamento Territorial na França e no Brasil: Uma Abordagem Comparativa. Rio de Janeiro: **Revista GeoUERJ**, nº 37, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/43601/34777>. Acesso em: 02 nov. 2025.

CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España): Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 1983.

CORDOVIL, W. D. **Do Caminho Novo à Manchester Mineira: As Dinâmicas Socioespaciais da Gênese e Evolução do Município de Juiz de Fora no Contexto Regional da Zona da Mata Mineira**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Juiz de Fora. 2013.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Editora Ática. 7ª ed. 2000.

COSTA, W. M. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

COUTO, R. C. L. **São Pedro: O Coração da Colônia Alemã em Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada, 2018.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, jul. 1993. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2306>. Acesso em 07 nov. 2025.

ESTEVES, A.; LAGE, O. V. B. **Álbum do Município de Juiz de Fora**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas, 1915.

NARCISO, A. Festa Alemã Juiz de Fora 2025: programação, horário e tudo sobre. **Folha JF**, Juiz de Fora, 01 nov. 2025. Disponível em: <https://folhajf.com.br/festa-alema-2025-programacao-juiz-de-fora>. Acesso em: 10 jan. 2026

GERALDO, W. M. **Novas Dinâmicas Socioespaciais na “Cidade Alta” de Juiz de Fora**. Monografia (Graduação em Geografia), Universidade Federal de Juiz de Fora. 2011.

GIROLETTI, D. **A Industrialização de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Edufjf, 1988.

GUDIÑO, M. E. El Ordenamiento Territorial como Política de Estado. **Perspectiva Geográfica**, v. 20, nº. 1, p. 11-36. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-37692015000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-37692015000100011&script=sci_arttext). Acesso em: 20 out. 2025.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: Ministério da Integração Nacional. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: Um Debate. **Revista GEOgraphia**, Niterói, v. 9, n. 17, p. 19-46, fev. 2007. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13531/8731>. Acesso em: 27 mai. 2025.

HAESBAERT, R. Conceitos Fundamentais da Geografia: Região. **Revista GEOgraphia**, Niterói, v. 21, nº. 45, jan-abr, 2019.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. In: GIAMBIAGI, F. CASTRO, L.; VILLELA, A.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea**, Editora GEN Atlas, 2016.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 1.161, de 29 de agosto de 1975. **Dispõe sobre Denominação de Logradouro Público**. Diário Oficial, Juiz de Fora, MG, 29 ago. 1975. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/j/juiz-de-fora/decreto/1975/167/1661/decreto-n-1661-1975-dispoe-sobre-denominacao-de-logradouro-publico?q=%22cidade%20alta%22>. Acesso em: 10 abr. 2025.

JUIZ DE FORA. Lei n.º 5.219, de 25 abril de 1977. Suspende a outorga de licença para a execução de arruamentos, loteamentos, desmembramentos e granjeamentos nas áreas que menciona e contém outras providências. Juiz de Fora: Diário Oficial. 1977. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000015829>. Acesso em: 15 dez. 2025.

JUIZ DE FORA. **Plano Diretor da Cidade Alta**. Ipplan -Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora. Planave – Escritório Técnico de Planejamento S/A. Juiz de Fora: Ipplan. 1978.

JUIZ DE FORA. Lei n.º 9.811 de 27 de junho de 2000. Institui o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora**. Diário Oficial, Juiz de Fora, MG, 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2000/982/9811/lei-ordinaria-n-9811-2000-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-de-juiz-de-fora?q=%22cidade%20alta%22>. Acesso em: 02 mai. 2025.

JUIZ DE FORA. Lei Complementar n.º 82, de 03 de julho de 2018. **Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora**. Diário Oficial, Juiz de Fora, MG, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/j/juiz-de-fora/lei-complementar/2018/9/82/lei-complementar-n-82-2018-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-territorial-o-sistema-municipal-de-planejamento-do-territorio-e-a-revisao-do-pdp-jf-de-juiz-de-fora-conforme-o-disposto-na-constituicao-federal-e-no-estatuto-da-cidade-e-da-outras-providencias?q=%22cidade+alta%22>. Acesso em: 02 mai. 2025.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª reimp, 2002.

LEFEBVRE, H. **La Producción del Espacio**. Tradução de Emílio Martínez Gutiérrez. Madrid: Capitán Swing Libros. 2013.

LESSA, J. **Juiz de Fora e seus Pioneiros: Do Caminho Novo à Proclamação**. Juiz de Fora: Funalfa, 1985.

LIMA, M. Quinta do Comendador Lage. Maurício Resgatando o Passado. 2025.

LIMA, M. Diligência com mulheres e crianças a caminho de Juiz de Fora. Maurício Resgatando o Passado. 2025.

MACHADO, P. J. O. **Formação e Ordenamento Territorial de Juiz de Fora: Um Exercício de Geografia Histórica**. Florianópolis: Autores do Brasil, 2023.

MAESTRINI, A. M. H. **Franz Hill – A História de um Imigrante Alemão: Tagebuch eines Deutschen Auswanderes**. Juiz de Fora: Editar. 2018.

MARTINS, M. T.; SILVA, J. C. G.; SOUSA, G. S.; REIS, L. N. G.; SANTOS, I. V.; PORFÍRIO, L. M. O. A Dinâmica Territorial Brasileira na Ditadura Militar (1964-1985): Uma Síntese das Hidrelétricas como Grandes Empreendimentos Geoestratégicos. **Revista Aracê**, v. 7, nº 9, 2025.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Programa de Centros Intermediários: Cidades-Dique**. Belo Horizonte: FJP, 1980.

MORAES, A. C. R. **Ideologias Geográficas: Espaço, Cultura e Política no Brasil**. São Paulo: Editora HUCITEC. 1991.

MORAES, A. C. R. **Território e História do Brasil**. São Paulo: Annablume. 2005a.

MORAES, A. C. R. Ordenamento Territorial: Uma conceituação para o Planejamento Estratégico. In: Ministério da Integração Nacional. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005b.

MORRO do Imperador. Pharol (MG). Juiz de Fora, 20 de abril de 1910. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=258822&pesq=&pagfis=26399>. Acesso em: 01 jun. 2025.

MOTTA, R. P. S. Sobre as Origens e Motivações do Ato Institucional 5. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 38, nº 79, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/jZh4sttTXLWN5KJMWXJNQzt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MOURA, A. B. A. P. M.; MACHADO, P. J. O.; ZAIDAN, R. T. **Ordenamento Territorial de Juiz de Fora/MG: Uma Análise das Divisões Territoriais Urbanas**. Revista de Geografia (PPGEO – UFJF), v.7, nº 1, p.91-106. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/geografia/article/view/18052>. Acesso em: 28 abr. 2025.

NAPOLITANO, M. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NUNES, O. R. V. **O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, 2020.

OLIVEIRA, M. R. **Imigração e Industrialização: Os Alemães e os Italianos em Juiz de Fora (1854-1920)**. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal Fluminense, 1991.

OLIVEIRA, L. C.; SANTOS, G. M.; NETO, M. L. S. **O Programa de Integração Nacional (PIN) Junto ao Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/1974)**. São José dos Campos: UNIVAP, 2006.

OLIVEIRA, P. **História de Juiz de fora: até 1950**. Juiz de Fora: Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2023.

PEREIRA, D. **O Programa Cidade de Porte Médio em Juiz de Fora: O Caso do Milho Branco**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais), Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

PRIETO, G. F. T. A Aliança entre Terra e Capital na Ditadura Brasileira. **Revista Mercator**, Fortaleza, n.º 16, 2017. Disponível: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/XLfxSkqJSjjgbWB9xwJTmd/abstract/?lang=pt>. Acesso: 15 out. 2025.

REZENDE, R. F.; REZENDE, V. F. **O Campus da Universidade Federal de Juiz de Fora: A Contribuição de um Projeto Moderno para uma Cidade Contemporânea**. s.l., v. 8, p. 1-15, 2025.

REZENDE, A. M. N. Lei de descanso e primeiro plano rodoviário mineiro, realidade em 1835. **Minas Gerais- História De Estradas & Estradeiros**. 21 mai., 2014.

RUCKERT, A. A. O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

SANTANA, N. M. C. **Colonização Alemã no Brasil: Uma História de Identidade, Assimilação e Conflito**. Revista Dimensões, v. 25, p. 235-248, 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3638002>. Acesso em: 25 abr. 2025

SANTOS, M. **Metrópole Corporativa Fragmentada: O caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional**. São Paulo: Edusp. 1994

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2 reimpr. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2014.

SEYFERTH, G. Imigração e Colonização Alemã no Brasil: Uma Revisão Bibliográfica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n.º

25, p. 03-55, 1988. Disponível em:

<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/87/82>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SILVA FILHO, E. G. A Amazônia e o Plano de Integração Nacional: Os Projetos de Expansão e o Avanço do Capital nas Sociedades Tradicionais. **Revista Tempo Amazônico**, v. 3, nº. 2, p. 136-152, 2016. Disponível em:

[https://www.pr.anpuh.org/resources/download/1506090987\\_ARQUIVO\\_Ok08-AAamazoniaeoplanodeintegracaonacional.pdf](https://www.pr.anpuh.org/resources/download/1506090987_ARQUIVO_Ok08-AAamazoniaeoplanodeintegracaonacional.pdf). Acesso em: 23 out. 2025.

SILVEIRA, F. J. **Impactos da BR-440 na Mobilidade Urbana da Cidade Alta, Juiz de Fora /MG**. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2023.

SIMON, R. **As Duas Aberturas: Redemocratização e Política Internacional no Brasil de Figueiredo (1979-1985)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2013.

SOUZA, A. M. **Descontinuidades e permanências no Planejamento Urbano a partir do Plano Diretor Participativo da cidade de Juiz de Fora – MG**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Juiz de Fora. 2019.

SOUZA BRAGA, F. **A Ditadura Militar e a Governança da Água no Brasil: Ideologia, Poderes Político-econômico e Sociedade Civil na Construção das Hidrelétricas de Grande Porte**. Tese (Doutorado em História), Universidade de Leiden, 2020.

SPOSITO, M. E. B. As Cidades Médias e os Contextos Econômicos Contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Urbanização e Cidades: Perspectivas Geográficas**. Presidente Prudente: GAsPERR, v.1, p. 609-643, 2001.

STEHLLING, L. J. **Juiz de Fora a Companhia União Indústria e os Alemães**. Juiz de Fora: Funalfa. 1979.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades Médias: Elos do Urbano-Regional e do Público-Privado. In: In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

TUAN, Y. F. **Topofilia: Um Estudo de Percepção, Atitudes, Valores do Meio Ambiente**. Tradução de DIFEL/Difusão Editorial S.A. São Paulo: Difusão Editorial S/A. 1980.

WESTERMANN, C. H. **O Desenvolvimentismo no Período Militar Brasileiro – Uma Análise das Políticas Econômicas entre 1964 e 1985**. Monografia (Bacharelado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

WORLD BANK. **Filosofia do Projeto Cidade de Porte Médio**. [s.l.]: World Bank Group. 1975?.