

HELEN RIBEIRO RODRIGUES

**A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO E SEUS IMPACTOS NO ESPAÇO
INTRAURBANO DE VARGINHA/MG, NO PERÍODO DE 1970 A 2020**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientadora: Teresa Cristina de A. Faria

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

R696a
2023
Rodrigues, Helen Ribeiro, 1991-
A atuação do poder público e seus impactos no espaço
intraurbano de Varginha/MG, no período de 1970 a 2020 / Helen
Ribeiro Rodrigues. – Viçosa, MG, 2023.
1 tese eletrônica (232 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.

Referências bibliográficas: f. 214-222.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.350>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Crescimento urbano - Varginha (MG). 2. Política urbana.
3. Varginha (MG) - Condições econômicas. 4. Renovação
urbana. I. Faria, Teresa Cristina de Almeida, 1957-.
II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 711.4098151


HELEN RIBEIRO RODRIGUES

**A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO E SEUS IMPACTOS NO ESPAÇO
INTRAURBANO DE VARGINHA/MG, NO PERÍODO DE 1970 A 2020**


Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 05 de abril de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 HELEN RIBEIRO RODRIGUES
Data: 06/06/2023 11:19:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Helen Ribeiro Rodrigues
Autora

Documento assinado digitalmente
 TERESA CRISTINA DE ALMEIDA FARIA
Data: 09/06/2023 11:52:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Teresa Cristina de Almeida Faria
Orientadora

Aos meus pais e irmão.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Agradeço à Universidade Federal de Viçosa e, em especial, ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo, extensivo a todos os professores e funcionários, pelos anos de ensinamentos e convivência durante minha graduação e pós-graduação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa e aos seus professores, pela acolhida e apoio ao desenvolvimento desta pesquisa. Aos colegas de doutorado, pelo companheirismo nessa caminhada.

Às professoras Maria Encarnação Beltrão Sposito e Maria Isabel de Jesus Chrysostomo e aos professores Ítalo Itamar Caixeiro Stephan e Wagner Barbosa Batella, pelas sugestões e por toda a colaboração.

À minha orientadora, professora Teresa Cristina de Almeida Faria, pela contribuição sempre eficaz e por toda a iluminação teórica que tornou possível esta pesquisa. Obrigada pela confiança e pelo apoio à minha pesquisa, e, sobretudo, por toda a dedicação na trajetória de orientação que iniciou ainda na minha graduação.

À minha família pelo apoio incondicional sempre torcendo por mim e comemorando em todas as minhas vitórias.

Aos profissionais entrevistados, pela concessão de informações importantes para a realização deste estudo.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

“A persistência é o menor caminho do êxito”.

(Charles Chaplin)

RESUMO

RODRIGUES, Helen R., D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2023. **A atuação do poder público e seus impactos no espaço intraurbano de Varginha/MG, no período de 1970 a 2020.** Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Esta tese dedica-se a analisar a atuação do poder público no espaço intraurbano no período de 1970 a 2020, possuindo como recorte espacial a cidade média de Varginha/MG. Diante da reestruturação produtiva decorrente do processo de globalização da economia, a organização sócio-espacial vem sofrendo reestruturações para atender às demandas do capitalismo. Neste contexto, as formas espaciais caracterizam-se como *locus* das atividades econômicas e políticas, cabendo ao poder público (re)produzir a organização sócio-espacial. Ressalta-se que o poder público enquanto agente social é responsável por desempenhar múltiplos papéis na produção espacial, visto que possui o papel de centralizador dos interesses e conflitos dos demais agentes produtores do espaço urbano. Parte-se da hipótese que o Estado, agente público considerando todas as suas esferas (municipal, estadual e federal), atua de maneira significativa na produção do espaço urbano varginhense, e que o fato de Varginha ser uma cidade média, condiciona a sua forma de atuação. A pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica, análise documental do histórico da cidade, de planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região, da legislação urbanística varginhense, além de análise cartográfica comparando-se a evolução urbana, a fim de analisar a influência da atuação do poder público na indução do desenvolvimento urbano de Varginha. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com indivíduos que ocupam cargos públicos na Prefeitura Municipal de Varginha com o intuito de compreender a forma de atuação destes agentes, suas estratégias e impasses. Os resultados alcançados possibilitaram analisar sobre como as atividades econômicas e políticas articulam-se e condicionam a produção do espaço urbano varginhense e que o perfil da cidade média resultou em formas específicas de atuação do Estado no período estudado. É notório que todos os entes governamentais possuem interesses e estratégias voltados ao desenvolvimento socioeconômico e que o poder público vem atuando em consonância com os interesses dos principais agentes econômicos que performam em Varginha. Na escala intraurbana ficam evidentes as modificações, influências e impactos da atuação do

poder público na produção espacial. Salienta-se que, para que este processo ocorra de forma sustentável, a política municipal, em especial o plano diretor e a legislação urbanística, devem consistir em instrumentos de contínua avaliação e revisão, visto que a cidade é altamente mutável e condicionada aos agentes internos e externos, públicos e privados.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva. Cidade média. Varginha/MG. Produção do espaço.

ABSTRACT

RODRIGUES, Helen R., D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2023. **The performance of the public power and its impacts on the intraurban space of Varginha/MG, from 1970 to 2020.** Adviser: Teresa Cristina de Almeida Faria.

This thesis is dedicated to analyzing the performance of the public power in the intra-urban space in the period from 1970 to 2020, having as a spatial cut the medium-sized city of Varginha/MG. Faced with the productive restructuring resulting from the process of globalization of the economy, the socio-spatial organization has been undergoing restructuring to meet the demands of capitalism. In this context, the spatial forms are characterized as the locus of economic and political activities, leaving the public power to (re)produce the socio-spatial organization. It is emphasized that the public power as a social agent is responsible for playing multiple roles in spatial production, since it has the role of centralizing the interests and conflicts of other agents producing urban space. It starts from the hypothesis that the State, a public agent considering all its spheres (municipal, state and federal), acts significantly in the production of the urban space of Varginhense, and that the fact that Varginha is a medium-sized city, conditions its shape of acting. The research was based on a bibliographical review, documentary analysis of the city's history, plans and programs for the development of Varginha and the region, Varginha's urban legislation, in addition to cartographic analysis comparing urban evolution, in order to analyze the influence of performance of public power in inducing the urban development of Varginha. Semi-structured interviews were also carried out with individuals who occupy public positions in the Municipality of Varginha in order to understand the way these agents act, their strategies and impasses. The results achieved made it possible to analyze how economic and political activities are articulated and condition the production of urban space in Varginense and that the profile of the medium-sized city resulted in specific forms of State action in the period studied. It is notorious that all government entities have interests and strategies aimed at socioeconomic development and that the public power has been acting in line with the interests of the main economic agents that perform in Varginha. On the intra-urban scale, the modifications, influences and impacts of the role of the public power in spatial production are evident. It should be noted that, for this process to occur in a sustainable manner, municipal policy,

especially the master plan and urban legislation, must consist of instruments for continuous evaluation and revision, since the city is highly changeable and conditioned by internal agents and external, publics and privates.

Keywords: Productive restructuring. Medium-sized city. Varginha/MG. Space production.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização de Varginha no contexto regional.....	20
Figura 2 - Configuração urbana de Varginha-MG	23
Figura 3 - Análise esquemática divisão do território de Varginha em dois segmentos	24
Figura 4 - Procedimentos metodológicos adotados na pesquisa	30
Figura 5 - Cronologia dos planos e programas de desenvolvimento em Varginha/MG	60
Figura 6 - Processo de integração das grandes forças que atuam sobre o desenvolvimento da região do Sul de Minas	65
Figura 7 - Eixos de desenvolvimento de Minas Gerais em 1978.....	67
Figura 8 - Cidades polos do Sul de Minas e suas áreas de influência - 1978	69
Figura 9 - Rede aeroportuária de Minas Gerais em 1999	81
Figura 10 - Classificação dos aeroportos brasileiros por função e nível de contribuição	88
Figura 11 - Esforços orçamentários de cada mandato municipal em Varginha.....	95
Figura 12 - Estrutura das relações entre os circuitos primário, secundário e terciário do capital.....	99
Figura 13 - Localização estratégica de Varginha em relação às capitais.....	107
Figura 14 - Infraestrutura industrial e logística do Sul de Minas.....	108
Figura 15 - Instalação do Porto Seco Sul de Minas, ao lado do sítio aeroportuário	109
Figura 16 - Armazenagem de café - 2013.....	110
Figura 17 - Fluxos entre municípios de origem e porto de exportação de café – 2014	111
Figura 18 - Região imediata e intermediária de influência de Varginha-MG	114
Figura 19 - Rede urbana brasileira - 2018.....	115
Figura 20 - Região de Influência da Grande Metrópole Nacional São Paulo	116
Figura 21 - Região de Influência da Metrópole Belo Horizonte	117
Figura 22 - Gestão pública de acordo com o REGIC 2018	119
Figura 23 - Gestão empresarial de acordo com o REGIC 2018.....	121
Figura 24 - Gestão do território de acordo com o REGIC 2018.....	122
Figura 25 - Atividades de serviços e comércio de acordo com o REGIC 2018	124
Figura 26 - Espaço urbano de Varginha em 2020.....	126
Figura 27 - Cronologia de Varginha entre 1763 - 1899	128
Figura 28 - Cronologia de Varginha entre 1900 - 1939	129
Figura 29 - Cronologia de Varginha entre 1940 - 1979	130
Figura 30 - Cronologia de Varginha entre 1980 - 2021	131
Figura 31 - Mapa urbano de Varginha entre 1850 e 1881	132
Figura 32 - Evolução urbana até 1982	134
Figura 33 - Empreendimentos polarizadores de Varginha de acordo com o diagnóstico do Plano Diretor de 2020	136
Figura 34 - Esquema cronológico de presidentes do Brasil, governadores de Minas Gerais e prefeitos de Varginha entre 1970 e 2023.....	138
Figura 35 - Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período anterior à Constituição Federal de 1988	140
Figura 36 - Classificação dos centros urbanos do Sul de Minas de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado (1978)	145

Figura 37 - Eixos de desenvolvimento de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado	147
Figura 38 - Centros industriais de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado	148
Figura 39 - Níveis de Influência Ativa para Distritos Industriais.....	149
Figura 40 - Situação da legislação urbanística de Varginha em 1980.....	156
Figura 41 - Estrutura urbana de Varginha proposta pelo Programa Estadual de Centros Intermediários	158
Figura 42 - Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período posterior à Constituição Federal de 1988.....	163
Figura 43 - Legislação urbanística de Varginha segundo o Projeto SOMMA.....	166
Figura 44 - Tipo de impactos nos municípios da área de influência da BR-381	169
Figura 45 - Recomendações para a estrutura urbana dos municípios da área de influência da BR-381	169
Figura 46 - Recomendações para a estrutura urbana dos municípios da área de influência da BR-381 (continuação)	170
Figura 47 - Divisão dos grupos para as diretrizes setoriais da segunda revisão do Plano Diretor de Varginha	184
Figura 48 - Macrozoneamento de Varginha	186
Figura 49 - Mapa do zoneamento de Varginha	187
Figura 50 - Espaço urbano de Varginha em 1984.....	191
Figura 51 - Espaço urbano de Varginha em 1994.....	192
Figura 52 - Espaço urbano de Varginha em 2004.....	193
Figura 53 - Espaço urbano de Varginha em 2014.....	194
Figura 54 - Espaço urbano de Varginha em 2020.....	195
Figura 55 - Cidade universitária do Unis	197
Figura 56 - Instalações do Porto Seco, CIT, Unis e sítio aeroportuário em 2023....	197
Figura 57 - Espaço urbano no entorno do sítio aeroportuário de Varginha.....	198
Figura 58 - Fazenda Experimental de café em Varginha	200
Figura 59 - Centro de Excelência em Cafeicultura de Varginha.....	200
Figura 60 - Fazenda Experimental, seu entorno e demais atividades cafeeiras em Varginha.....	201
Figura 61 - Zoneamento urbano de Varginha (proposto pela segunda revisão do Plano Diretor) em relação às áreas analisadas nesta pesquisa.....	205
Figura 62 - Vetores de desenvolvimento de Varginha.....	206
Gráfico 1 - Dispositivos do Plano Diretor de 1996.....	181
Gráfico 2 - Dispositivos do Plano Diretor de 2006.....	181
Gráfico 3 - Dispositivos do Plano Diretor de 2020.....	182
Quadro 1 - Comparativo dos PIB's de cidades brasileiras	21
Quadro 2 - Delimitação dos agentes sociais entrevistados.....	27
Quadro 3 - Contraste da atuação do Estado entre o fordismo e a acumulação flexível	45
Quadro 4 - Globalização como reterritorialização: reescalonamento de cidades e estado	49

Quadro 5 - Definição de conceitos adotados na pesquisa	51
Quadro 6 - Composição da rede urbana sul mineira em 1978	68
Quadro 7 - Programações planejadas para aprimorar a estrutura espacial do Sul de Minas entre as décadas de 1970 e 1980	70
Quadro 8 - Legislação urbanística de Varginha no início da década de 1980	74
Quadro 9 - Síntese dos PMDI's desenvolvidos	82
Quadro 10 - Síntese dos PPA's desenvolvidos	83
Quadro 11 - Síntese dos PPAG's desenvolvidos	84
Quadro 12 - Quantitativo da legislação federal e estadual coletada	91
Quadro 13 - Quantitativo da legislação municipal de Varginha coletada	92
Quadro 14 - Matriz dos verbetes e da legislação identificada como relevante à pesquisa	93
Quadro 15 - Contraste do espaço entre o fordismo e a acumulação flexível	98
Quadro 16 - Classificação de Varginha-MG em estudos da hierarquia urbana brasileira (1966 - 2018)	107
Quadro 17 - Elementos de atração regional situados no Município de Varginha....	112
Quadro 18 - Obstáculos e potencialidades de Varginha segundo o Programa Cidades Dique.....	153
Quadro 19 - Projetos Elaborados para a cidade de Varginha segundo o Programa Cidades Dique.....	154
Quadro 20 - Agendas de gestão das cidades: modelos empreendedorista e progressista.....	161
Quadro 21 - Linhas de atuação do Projeto SOMMA e suas atividades previstas ...	164
Quadro 22 - Recomendações para o planejamento urbano e administração pública de acordo com o projeto de duplicação da rodovia Fernão Dias.....	173
Quadro 23 - Comparação do Plano Diretor e suas revisões quanto aos instrumentos urbanísticos.....	183
Quadro 24 - Planos e programas de desenvolvimento analisados para o estudo...	223
Quadro 25 - Relação entre os planos e programas de desenvolvimento em Varginha e a legislação sancionada nas três esferas estatais durante o período analisado ..	228

Tabela 1 - Evolução populacional de Varginha entre 1970 a 2021	20
----------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
ANEDI	Associação Nacional de Entidades de Desenvolvimento Industrial.
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.
BR-116	Rodovia Presidente Dutra.
BR-381	Rodovia Fernão Dias.
CBC	Companhia Brasileira de Caldeiras.
CCCMG	Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais.
CDI	Companhia de Distritos Industriais.
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas.
Cesul	Conselho Empresarial do Sul de Minas.
CF88	Constituição Federal de 1988.
CIL	Centros de Integração Logística.
CIT	Condomínio Industrial Tecnológico de Varginha/MG.
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais.
COHAB	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais.
CONCIDADE	Conselho Municipal da Cidade de Varginha.
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais.
CPM	Programa Cidades de Porte Médio.
CSB	Capital Social Básico.
DER	Departamento de Estradas de Rodagem.
EUA	Estados Unidos da América.
FAEMG	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais.
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.
IBC	Instituto Brasileiro de Café.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDH	Índice de desenvolvimento humano.
INDI	Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano.
ISS	Imposto Sobre Serviços.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA	Lei Orçamentária Anual.
Mercosul	Mercado comum do Sul.
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento.
PAEMG	Plano Aeroviário do Estado de Minas Gerais.
PAN	Plano Aeroviário Nacional.
PCIR	Programa Competitividade Industrial Regional.
PDEV	Plano de Desenvolvimento Econômico de Varginha.
PEA	População economicamente ativa.
PIB	Produto interno bruto.
PMDDES	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais.
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.
PND	Plano de Desenvolvimento Nacional.
PPA	Plano Plurianual.
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental.
PPP	Parceria Público-Privada.
PRAI	Plano Regional de Atração de Investimentos.
REGIC	Regiões de Influência das Cidades.
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.
SOMMA	<i>Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure Project.</i>
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	16
2.	A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	33
2.1.	Delimitações sobre os agentes sociais.....	33
2.2.	O debate sobre a atuação do Estado na produção espacial	43
2.3.	O papel do Estado frente a descentralização administrativa brasileira.....	50
2.4.	O panorama da política urbana em Varginha	57
2.4.1.	Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região	58
2.4.2.	Legislação de Varginha.....	90
3.	AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO E SEUS IMPACTOS NA DINÂMICA ESPACIAL	97
3.1.	Os reflexos da reestruturação produtiva no espaço urbano brasileiro.....	97
3.2.	A cidade média no contexto da reestruturação urbana	102
3.3.	A particularidade da cidade média de Varginha	105
4.	AS TRANSFORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM VARGINHA	127
4.1.	A produção do espaço urbano de Varginha e sua articulação com os instrumentos da política urbana	139
4.1.1.	Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região	139
4.1.1.1.	Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período anterior à Constituição Federal de 1988	139
4.1.1.2.	Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período posterior à Constituição Federal de 1988.....	159
4.1.2.	O Plano Diretor de Varginha e a legislação urbanística.....	178
4.2.	O poder público como indutor do desenvolvimento urbano varginhense	189
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	208
	REFERÊNCIAS.....	214
	APÊNDICE A.....	223
	APÊNDICE B.....	228
	APÊNDICE C	230
	APÊNDICE D	231
	APÊNDICE E.....	232

1. INTRODUÇÃO

O espaço não é um “reflexo da sociedade”, ele é a sociedade. [...] Portanto, as formas espaciais, pelo menos em nosso planeta, não de ser produzidas, como o são todos os outros objetos, pela ação humana. Não de expressar e executar os interesses da classe dominante, de acordo com um dado modo de produção e com um modo específico de desenvolvimento. Não de expressar e implementar as relações de poder do Estado numa sociedade historicamente definida. Serão realizadas e moldadas pelo processo de dominação sexual e pela vida familiar imposta pelo Estado. Ao mesmo tempo, as formas espaciais serão marcadas pela resistência das classes exploradas, dos sujeitos oprimidos e das mulheres dominadas. E a ação desse processo histórico tão contraditório sobre o espaço será exercida numa forma espacial já herdada, produto da história anterior e sustentáculo de novos interesses, projetos, protestos e sonhos. Finalmente, de quando em quando, surgirão movimentos sociais para questionar o sentido da estrutura espacial e, por conseguinte, tentar novas funções e novas formas (CASTELLS, 1983 *apud* SOJA, 1993, p. 90).

Com a globalização e a reestruturação produtiva, a organização sócio-espacial¹ vem sofrendo reestruturações para atender às recentes demandas do capitalismo, como expansão das possibilidades de lucratividade, manutenção do controle social e da força de trabalho e estímulo à produção e consumo, dentro da nova ordem econômica. Este cenário abrange todas as escalas espaciais, ou seja, do global ao local (SOJA, 1993).

Segundo Gottdiener (2016), as formas espaciais consistem em receptáculos das atividades econômicas e políticas. O poder público tem um papel relevante na estruturação do espaço, uma vez que ele atua na disponibilização de serviços sociais e na reprodução da força de trabalho mediante os anseios do capital. Sendo assim, Gottdiener afirma que a lógica de acumulação do capital é responsável por regular as mudanças sócio-espaciais na cidade. Esse processo implica no desenvolvimento sócio-espacial desigual e causa injustiças sociais que são difundidas tanto espacialmente quanto demograficamente. Diante disso, a coalizão entre o capital e o Estado resultou no replanejamento da cidade, intensificando “a segregação residencial, a fragmentação social e a segmentação ocupacional da classe trabalhadora” (SOJA, 1993, p. 126).

¹ Souza (2015) discute a grafia conceitual de socioespacial ou sócio-espacial. Segundo o autor, a ortografia de termos técnicos deve obedecer a questões de conteúdo, ou seja, no caso do termo em análise, o uso do hífen pode modificar a ideia que se pretende transmitir. Logo, “sócio-espacial”, com hífen, refere-se às relações sociais e ao espaço, considerando a individualidade dos vocábulos, compreendendo a dinâmica da produção espacial, seus agentes e interações. No caso de “socioespacial”, sem hífen, o social apenas qualifica o espacial.

Para Soja (1993), as relações sociais de produção formam o espaço e são ocasionadas pelo espaço. Ao mesmo tempo, a organização espacial expressa as relações sociais e também reage contra elas. Dessa forma, o autor coloca que as relações sociais e espaciais são interdependentes. Logo, Soja afirma que fundamentar, tanto em perspectiva teórica como prática, a reestruturação da espacialidade capitalista atual, transformou-se no objetivo da geografia urbana contemporânea.

Brenner (2018, p. 106), reafirma Soja (1993) ao dizer que desde o início dos anos 1980, a maior parte dos trabalhos relevantes “no campo dos estudos urbanos e regionais críticos tentou decifrar a ‘mescla complexa de continuidade e mudança’ relacionada com esses processos de reestruturação” abrangendo suas razões, manifestações e reflexos. O autor destaca Lefebvre, Soja e Harvey, dentre os pesquisadores que buscaram ou ainda buscam teorizar o espaço social, sua produção e sua transformação diante do capitalismo moderno. Brenner diz que grande parte dos estudos urbanos e regionais, a partir de 1980, concentram-se menos na problemática do espaço social em si, ou seja, consideram as dimensões e as dinâmicas do processo de reestruturação sócio-espacial contemporâneo. Dentre os exemplos citados pelo autor, ressalta-se

a descentralização e reconfiguração das divisões espaciais do trabalho, construção e desmantelamento de arranjos espaciais, tendências de regionalização, desenvolvimento espacial desigual das relações político-econômicas, e mais recentemente, a produção da escala geográfica e o processo associado de reescalonamento² (BRENNER, 2018, p. 108).

Para Brenner (2018, p. 115), as escalas não são mais “vinculadas a funções sociais unitárias, mas são consideradas como cristalizações de processos econômico-políticos sobrepostos e variados”. O autor considera que não podemos desassociar os processos de produção do espaço intraurbano das articulações com as escalas geográficas *supraurbanas*.

Nesse sentido, Gottdiener (2016) questiona: quais são as relações entre o espaço e a luta de classes, entre economia e espaço, entre o Estado e o espaço? O autor ainda indaga como é possível especificar as articulações sociais, políticas e econômicas em relação ao contexto espacial, a fim de compreender os padrões de

² Brenner define reescalonamento como o “processo de reorganização/rearranjo dos vínculos entre as escalas geográficas” (BRENNER, 2018, p. 108).

distribuição responsáveis pela produção do espaço, de modo a desenvolver um ambiente saudável para toda a sociedade.

Corrêa (2018, p. 43) aponta que a produção do espaço, seja intra ou interurbano, é desenvolvida por agentes sociais “concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade”. Além disso, para o autor, os agentes sociais atuam de acordo com “a temporalidade e a espacialidade de cada arranjo socioespacial capitalista”.

Dentre os agentes sociais, esta pesquisa destaca a atuação do poder público (Estado) enquanto agente público que desempenha múltiplos papéis na produção espacial, uma vez que possui o papel de centralizador dos interesses e conflitos dos demais agentes produtores do espaço.

Ressalta-se que no âmbito dos estudos urbanos, as pesquisas sobre cidades não metropolitanas estão se tornando cada vez mais relevantes. Nos últimos anos, os estudos têm abordado a temática das articulações e interações entre os diferentes centros urbanos dentro do território brasileiro (SPOSITO, 2007).

Diante dessa temática, destaca-se que o tamanho demográfico pode retratar, para um mesmo contexto regional de renda e padrão cultural, maior ou menor articulação envolvendo a cidade e sua área de influência, viabilizando assim maior ou menor desenvolvimento dos papéis urbanos. Com base nessas relações é possível distinguir a pequena, média e grande cidade e a metrópole (CORRÊA, 2007).

Quanto maior o tamanho demográfico e mais complexas forem as atividades econômicas, em especial as funções urbanas, mais complexa será a configuração espacial da cidade. Neste contexto, que engloba desde pequenos povoamentos às cidades globais, se inserem as cidades médias, “um tipo de cidade caracterizado por uma particular combinação de tamanho demográfico, funções urbanas e organização do seu espaço intra-urbano” (CORRÊA, 2007, p. 25).

Para Sposito *et al* (2007), as cidades médias têm se beneficiado devido à reestruturação produtiva, principalmente pelo processo de redistribuição espacial das atividades industriais. Essas cidades se tornaram local de atração para atividades industriais ou polos intermediários para o armazenamento e distribuição de produtos, provocando relações econômicas em escalas que ultrapassam a regional,

combinando “áreas e eixos, e continuidade com descontinuidade territorial” (SPOSITO *et al*, 2007, p. 51).

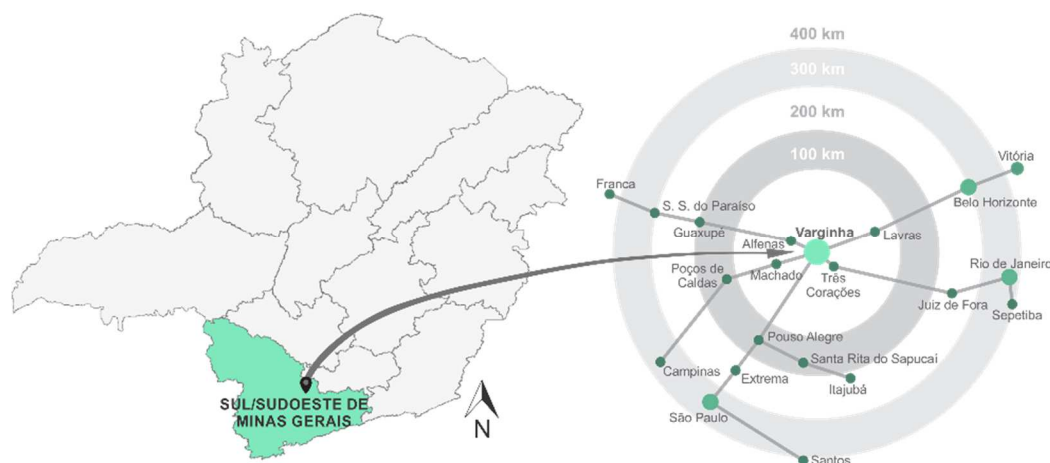
De acordo com Corrêa (2007), a construção de uma conceituação sobre cidade média apresenta dificuldades, como a delimitação do tamanho demográfico, a escala das articulações com outros núcleos urbanos e a dimensão temporal, ou seja, o momento e o contexto da urbanização de cada cidade média. O autor ressalta que para tentar compreender o conceito é necessário abordar a presença de uma elite empreendedora, a localidade relativa e as interações espaciais.

Segundo Soares (2007), para a compreensão do conceito e os fenômenos em processo nas cidades médias brasileiras é necessário assimilar que existem diferenças entre cidades médias, regionais ou intermediárias e cidades de porte médio. Estas últimas consideram apenas o porte demográfico enquanto as cidades médias possuem características mais complexas como especialização econômica, o comando regional, a existência de equipamentos urbanos, entre outros. Além disso, a construção do conceito de cidade média passa pela análise intra e interurbana dos espaços articulados no entorno da cidade média, além de ser possível avaliar o nível de centralidade das cidades na rede urbana.

Com o objetivo de contribuir para o debate dos processos de reestruturação produtiva e seus impactos na reconfiguração espacial, essa pesquisa definiu como estudo de caso a cidade de Varginha. O Município de Varginha está situado na mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas Gerais e possui uma área de 396 km². Varginha é caracterizada como cidade média de nível superior³ (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007) e conta com localização estratégica. O município está situado às margens do Lago de Furnas e equidistante das três importantes capitais do Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, além de ser próximo de centros urbanos importantes como Campinas e a região do Vale do Paraíba (Figura 1) (PORTO SECO SUL DE MINAS, 2023).

³ Segundo Amorim Filho *et al* (2007), em 2006 as cidades médias mineiras eram classificadas em quatro níveis hierárquicos, sendo eles: grandes centros regionais, cidades médias de nível superior, cidades médias propriamente ditas e centros emergentes.

Figura 1 - Localização de Varginha no contexto regional



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Em 2021, o Município⁴ de Varginha possuía uma população estimada de 137.608 habitantes, sendo a maior parte residente na área urbana. No período de 1970 a 2010, a população varginhense cresceu em média 30% a cada década (Tabela 1). Observa-se também que houve redução da população rural de 6,5% em 1991 para 3,3% em 2010, enquanto a população urbana aumentou de 93,4% em 1991 para 96,7% em 2010. Isso expressa a expansão da urbanização, que em 2010 alcançou a taxa de 68,4% (IBGE, 2023).

Tabela 1 - Evolução populacional de Varginha entre 1970 a 2021

Período	População	População urbana	População rural	Crescimento populacional
1970	43.628	36.375	7.253	-
1980	64.904	57.774	7.123	49%
1991	88.022	82.242	5.780	36%
2000	108.998	104.165	4.833	24%
2010	123.081	119.061	4.020	13%
2021	137.608	-	-	-
	(estimada)			

Fonte: IBGE (2023); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984), organizado pela autora.

Varginha, bem como sua microrregião, se destaca pela produção de café, o que gerou e continua gerando boa parte da receita regional. A cidade é um centro de industrialização e comercialização da produção de café da região, configurando-se,

⁴ Destaca-se que alguns dados são obtidos na escala do município e não propriamente ao espaço urbano, ou seja, a cidade. Dessa forma, no decorrer do texto, podem ser usadas as duas denominações que variam de acordo com o contexto do estudo.

ao lado de outras cidades do Sul de Minas, como produtoras de cafés de qualidade (CCCMG, 2023).

Por abrigar um porto seco⁵, o Porto Seco Sul de Minas, existem diversas empresas que atuam no comércio exterior, trabalhando diretamente com os serviços de importação e exportação, fator que atraiu unidades de grandes empresas multinacionais para a cidade e região. As atuais instalações do Porto Seco, hoje situado ao lado do Aeroporto de Varginha e do Condomínio Industrial Tecnológico, reforçam a mudança territorial que a reestruturação produtiva vem exercendo no espaço urbano varginhense.

O Município de Varginha, em 2022, possuía o quarto maior Produto Interno Bruto⁶ da Mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas e um dos maiores do Estado de Minas Gerais. Em 2020, o setor terciário da economia, incluindo administração, defesa, educação, saúde públicas e seguridade social, produziu 76,2% do total PIB, o setor secundário 22,4% e o setor primário apenas 1,4% (IBGE, 2023). Este resultado é atribuído à influência do Porto Seco Sul de Minas, à existência de diversas empresas ligadas ao comércio exterior, principalmente na área cafeeira, e à diversidade de comércio e serviços que atendem a nível regional.

Quadro 1 - Comparativo dos PIB's de cidades brasileiras

	Varginha/MG		Pouso Alegre/MG		Juiz de Fora/MG		Belo Horizonte/MG		São Paulo/SP	
Total	R\$ 4.984.738,17	(%)	R\$ 6.552.323,30	(%)	R\$ 14.602.725,17	(%)	R\$ 85.623.345,68	(%)	R\$ 624.409.861,15	(%)
Atividade econômica										
AGROPECUÁRIA	R\$ 68.724,85	1,38%	R\$ 86.879,40	1,33%	R\$ 44.772,72	0,31%	R\$ 3.109,75	0,00%	R\$ 61.896,38	0,01%
INDÚSTRIA	R\$ 1.116.500,25	22,40%	R\$ 1.389.909,61	21,21%	R\$ 2.360.966,80	16,17%	R\$ 15.188.789,42	17,74%	R\$ 58.077.783,60	9,30%
SERVIÇOS - EXCLUSIVE ADMINISTRAÇÃO, DEFESA, EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICAS E SEGURIDADE SOCIAL	R\$ 3.146.400,80	63,12%	R\$ 4.342.991,77	66,28%	R\$ 9.725.672,36	66,60%	R\$ 58.130.693,21	67,89%	R\$ 520.357.968,89	83,34%
ADMINISTRAÇÃO, DEFESA, EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICAS E SEGURIDADE SOCIAL	R\$ 653.112,28	13,10%	R\$ 732.542,52	11,18%	R\$ 2.471.313,30	16,92%	R\$ 12.300.753,29	14,37%	R\$ 45.912.212,28	7,35%

Fonte: IBGE (2023)

No quadro 1 é apresentada a distribuição do PIB em relação às atividades econômicas de alguns municípios brasileiros. A comparação entre os municípios tem como objetivo caracterizar as atividades econômicas de Varginha perante outras

⁵ Os portos secos foram implantados no território brasileiro com o intuito de redimensionar a logística brasileira, reduzindo a sobrecarga dos principais meios de entradas e saídas de mercadorias do Brasil, ou seja, dos portos, aeroportos e pontos de fronteira.

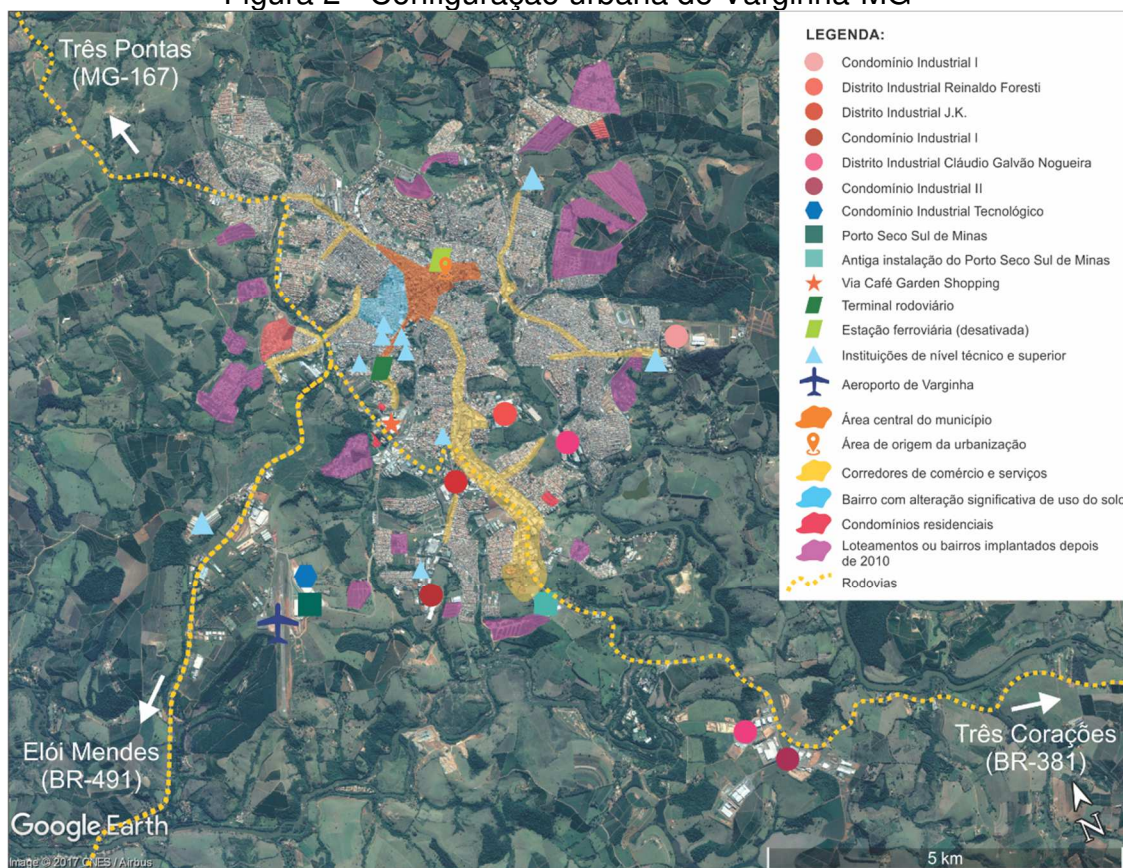
⁶ O Produto Interno Bruto consiste em um relevante indicador para a compreensão do desempenho econômico de um município, região, estado ou país. Além de expressar o dinamismo das atividades econômicas de maneira geral, o PIB também revela a participação de cada um dos três principais setores da economia (agropecuária, indústria e serviços) (IBGE, 2023).

idades médias mineiras como Pouso Alegre e Juiz de Fora e as metrópoles Belo Horizonte (capital mineira) e São Paulo (município que possui o maior PIB no Brasil). Nota-se que dentre os municípios apresentados, Varginha possui o maior índice de participação do setor industrial na composição do PIB. Também é notório o índice do setor agropecuário na participação dos PIB's de Varginha e Pouso Alegre. As duas cidades estão localizadas no Sul de Minas, importante polo cafeeiro brasileiro.

É importante ressaltar que a produção do espaço urbano, seja de Varginha ou de outra cidade, é promovida pelos agentes sociais. Dessa maneira, em relação aos agentes sociais, esta pesquisa será fundamentada pela definição dos agentes produtores do espaço urbano proposta por Corrêa (1989). São eles: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; os grupos sociais excluídos. A pesquisa parte da hipótese que o Estado, agente público considerando todas as suas esferas (municipal, estadual e federal) atua de maneira significativa na produção do espaço urbano varginhense. Cabe ressaltar que a pesquisa delimita o agente Estado como o poder público atuante em Varginha, responsável pelo planejamento e pela gestão do município. Pretende-se investigar como a sua dinâmica de atuação, seus interesses e articulações com os outros agentes definidos por Corrêa (1989) impactam a configuração do espaço urbano de Varginha.

Arantes, Vainer e Maricato (2002), há duas décadas atrás já argumentavam que as cidades vêm sendo submetidas a projetos idealizados pelo empreendedorismo e pelo poder público, muitas vezes excluindo-se a participação popular. Este processo, que continua avançando sobre a mancha urbana, possui como efeito o aumento dos conflitos e contradições do desenvolvimento do espaço urbano. Por meio de observação direta, é perceptível que a configuração do espaço urbano varginhense vem sendo direcionada para certos empreendimentos e atividades com grandes potenciais de desenvolvimento econômico, em detrimento de outras áreas com menor potencial de desenvolvimento (Figura 2).

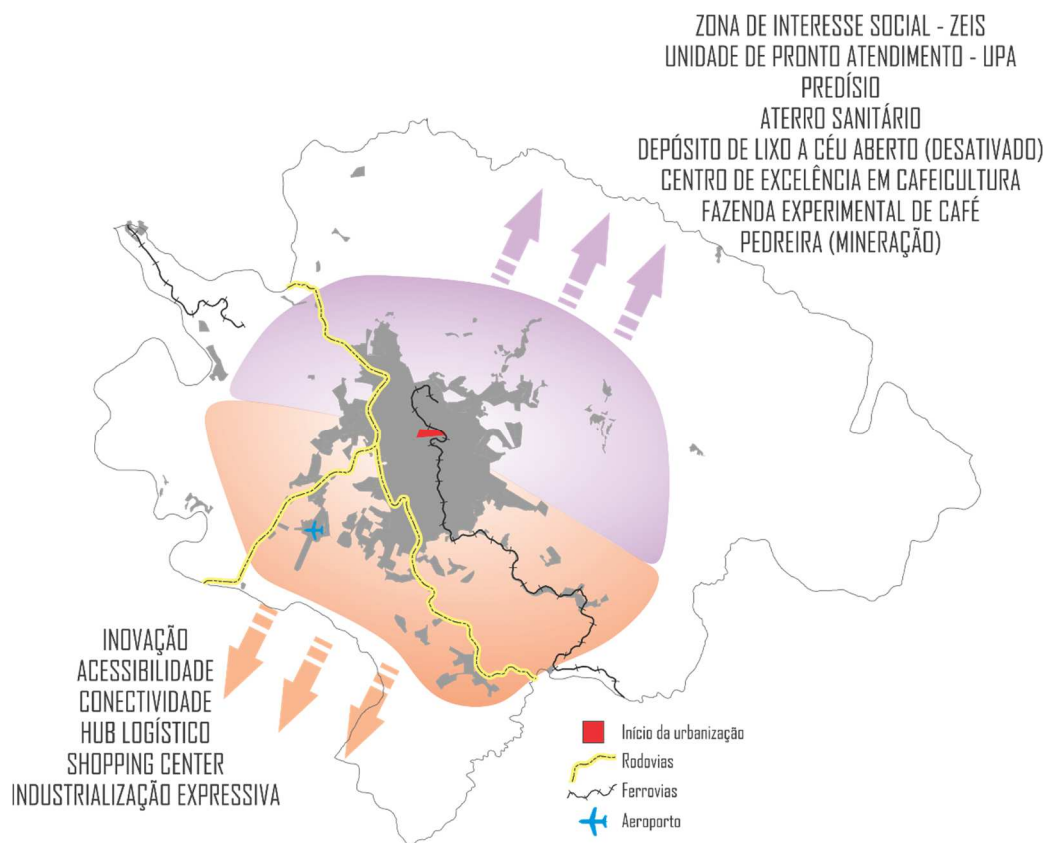
Figura 2 - Configuração urbana de Varginha-MG



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2016).

Dessa forma, cria-se assim a divisão do território de Varginha em dois segmentos. Um representado pela conformação de um espaço voltado para a inovação e orientado para as atuais tendências do capital, com a presença de distritos industriais, porto seco, aeroporto, universidades, ocupado por um grande número de bairros de alta classe e equipamentos urbanos relacionados às amenidades urbanas e conectividade regional. E o outro que se apresenta destinado a poucos equipamentos urbanos com significativas potencialidades de avanço capitalista, ocupado por classes com renda mais baixa e onde são implantados os loteamentos para habitações de interesse social do município (Figura 3). Veremos mais adiante que este segundo segmento possui características que induzem o adensamento residencial, em especial. O segmento, visto como um importante vetor de expansão urbana devido à localização da mancha urbana em relação ao território do Município de Varginha, vem despertando o interesse do poder público para a indução da urbanização.

Figura 3 - Análise esquemática divisão do território de Varginha em dois segmentos



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2023).

A partir do contexto apresentado, a pesquisa busca avançar no conhecimento sobre como o poder público⁷ atua de forma a (re)produzir a organização sócio-espacial, principalmente na escala intraurbana. Por meio das características econômicas e sociais espera-se discutir as articulações entre as diferentes escalas e o arranjo espacial dos centros urbanos, enfatizando o papel do poder público como centralizador de interesses e conflitos da sociedade em geral e como regulador da produção do espaço.

Diante do local a ser estudado, observa-se que Varginha sofre transformações territoriais e socioambientais decorrentes da atual atuação dos seus agentes sociais e que o poder público, aliado aos agentes econômicos, tem atuado de forma a prover o desenvolvimento econômico, redefinindo a legislação urbana que modificará o espaço urbano para atender aos objetivos do capital. Este fato também vem

⁷ Nesta pesquisa o agente Estado delimitado por Corrêa (1989) é interpretado como poder público, especialmente o municipal, responsável por promover as ações de interesse público na escala intraurbana e desenvolver a política urbana.

desencadeando a ampliação de alguns aspectos negativos na cidade de Varginha, como o aumento de problemas urbanos e ambientais.

Além disso, as interações espaciais que definem uma cidade média, ou seja, sua localização estratégica em relação a outros centros urbanos de importância econômica no cenário nacional e a presença de uma elite empreendedora que garante a posição da cidade na sua rede urbana, são fatos que podem ser observados em Varginha. Portanto, parte-se da investigação que tais características influenciam a atuação do poder público e interferem na política urbana varginhense. Logo, questiona-se: o perfil de uma cidade média resulta em diferenças na atuação dos seus agentes sociais? Qual o papel do poder público na configuração do espaço urbano e como o planejamento urbano pode influenciar nas relações sociais e no arranjo espacial dos centros urbanos?

O objetivo geral desta pesquisa consiste em avaliar a atuação do poder público, como agente social, em relação à multifuncionalidade do espaço urbano de Varginha, e o impacto desta atuação na escala intraurbana⁸. Diante disso, a pesquisa possui três objetivos específicos, sendo:

- OE₁: Analisar as mudanças econômicas, organizacionais, políticas e sociais relacionadas à produção do espaço urbano e seus agentes sociais;
- OE₂: Diagnosticar a atuação do poder público e suas articulações com os demais agentes sociais diante da política urbana de Varginha, e como esta atuação impacta o espaço urbano;
- OE₃: Identificar as alterações na configuração urbana de Varginha resultantes da atuação constatada no objetivo específico anterior.

Em relação à metodologia adotada, esta pesquisa possui caráter descritivo e exploratório, abrangendo uma investigação por métodos qualitativos e quantitativos. A pesquisa foi desenvolvida nos aspectos de um estudo de caso, no qual se pretende analisar a atuação do Estado, no caso o poder público, como agente social produtor do espaço urbano, e seus impactos na configuração espacial, tendo como recorte a cidade de Varginha, considerando-se sua dinâmica intraurbana.

⁸ De acordo com Villaça (2001), o conceito intraurbano faz menção aos estudos do arranjo dos espaços urbanos, que são altamente heterogêneos. O autor menciona que para a compreensão do intraurbano é necessário investigar como e porque a produção do espaço ocorre de tal forma em determinada cidade. Para o autor, a produção do espaço urbano segue uma lógica social e econômica.

Visando atender ao OE₁, foi realizado levantamento bibliográfico sobre os aspectos relativos à reestruturação produtiva, produção e reprodução do espaço urbano e seus agentes sociais. Também foi efetuado levantamento bibliográfico complementar para contextualização da escala interurbana e de aspectos elencados como secundários para esta pesquisa, em relação à atuação do Estado no espaço urbano. Foram pesquisados os conceitos de rede urbana, teorias de localização, questão urbana, reescalamento, gestão e governança urbana. O OE₂ também foi parcialmente respondido por meio de levantamento bibliográfico sobre a configuração espacial de Varginha, sua relação com o entorno e a expansão da urbanização de Varginha ao longo dos últimos anos, além do perfil da cidade e dos agentes sociais.

Foram realizadas pesquisas documentais envolvendo o tema do estudo proposto através da análise de planos urbanos e regionais de desenvolvimento de Varginha e/ou do Sul de Minas e da legislação urbanística de Varginha, para atender aos objetivos específicos 2 e 3. Este procedimento metodológico visou obter dados e informações sobre a configuração espacial desta área, o perfil da cidade e dos seus agentes sociais. Foram coletados dados sobre o perfil populacional, renda e emprego, taxa de migração, novos parcelamentos, seus usos e ocupação do solo, além de indicadores econômicos, sociais e urbanos pertinentes à pesquisa.

Dentre a legislação urbanística de Varginha analisada, ressaltam-se os planos diretores do Município de Varginha, a lei de uso de ocupação do solo, as leis sobre as alterações do perímetro urbano e demais instrumentos legais que compreendam a política urbana varginhense e que influenciam a interação sócio-espacial.

Em relação aos planos de desenvolvimento, foi delimitado o recorte temporal de 1970 a 2020 para análise. Foram levantados planos nacionais, estaduais, regionais e do Município de Varginha para a compreensão da atuação do poder público frente à urbanização e atração de recursos e investimentos para o espaço urbano varginhense.

A pesquisa documental foi realizada em base de dados públicas como sites da prefeitura e câmara municipal, IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro, órgãos do governo estadual e federal e instituições ligadas aos diversos agentes sociais atuantes em Varginha, tais como FIEMG, SEBRAE, entre outras.

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas a fim de atender ao OE₂. As entrevistas seriam realizadas com participantes de alguns dos agentes sociais

conforme a definição de Corrêa (1989). São eles: poder público (Estado) (agente público e responsável pela política urbana) e os proprietários dos meios de produção (agente econômico) (Quadro 2). Destaca-se que a intenção das entrevistas realizadas foi buscar compreender a forma de atuação destes agentes, seus interesses e conflitos, uma vez que a produção espacial é resultante da aplicação dos instrumentos reguladores da política urbana (analisados no procedimento metodológico descrito anteriormente). Portanto, as entrevistas serviriam como amparo para a produção dos resultados que possuem como fundamento a política urbana de Varginha.

Os agentes delimitados foram abordados quanto ao cargo exercido e não quanto ao indivíduo em si. Inicialmente, esperava-se, através do cruzamento dos dados coletados nas entrevistas e da análise documental, obter os resultados que apoiariam as discussões sobre a produção do espaço urbano no Município de Varginha.

Quadro 2 - Delimitação dos agentes sociais entrevistados

AGENTE	AGENTES PÚBLICOS/ INDIVÍDUOS ENTREVISTADOS		OBJETIVO DA ENTREVISTA
	ESFERA	CARGO	
Poder Público (Estado)	Estadual	Servidor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE	Compreender sua atuação no espaço urbano de Varginha e região, além das articulações com os demais agentes, visando apreender os conflitos e interesses resultantes e o desenvolvimento da política urbana no recorte espacial da pesquisa. Além de coletar dados e informações sobre o cenário de expansão urbana varginhense, a infraestrutura urbana atual, as estratégias de desenvolvimento urbano e a atuação da gestão urbana de Varginha
		Servidor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG	
		Funcionário do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI	
		Funcionário da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG	
	Municipal	Prefeito de Varginha	
		Servidor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SEDEC	
		Servidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMEA	
		Servidor da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social - SEHAD	
		Secretário de Planejamento Urbano - SEPLA	
		Diretor Departamento de Planejamento	
	Arquiteto e urbanista - Servidor público municipal		
	Diretor Porto Seco Sul de Minas		

Proprietários dos meios de produção	Presidente FIEMG	Colher informações sobre o perfil atual do setor, sua atuação na cidade e região, as possibilidades de expansão das suas articulações nas diferentes escalas e a articulação com Estado (enquanto poder público) em suas três esferas.
	Presidente CCCMG	
	Diretor Regional SEBRAE-MG	
	CEO do Cesul Lab	

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Em 2020, foram realizadas três entrevistas visto que, devido às eleições municipais de 2020, foi necessário adiantar a coleta das entrevistas com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Sr. Juliano Cornélio, com o Chefe do Departamento de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social, Sr. Ricardo Maurício Bandoni e com a funcionária da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Sra. Valéria Tavares Rabelo.

A antecipação das entrevistas, que ocorreram no mês de dezembro de 2020, justificou-se pela incerteza da continuidade das pessoas citadas nos cargos ocupados e que uma possível substituição nos cargos comissionados poderia implicar em atraso, pouco conhecimento e experiência sobre o cargo ocupado.

Cabe salientar que a primeira etapa de coleta das entrevistas também incluía o Secretário Municipal de Meio Ambiente ou servidor por ele indicado e o Secretário Municipal de Planejamento Urbano, no entanto, os mesmos não responderam às comunicações transmitidas.

No ano de 2021, a coleta das entrevistas permaneceu incerta em consequência da pandemia de Covid-19. Além disso, devido ao baixo incentivo governamental à área acadêmica durante a realização desta pesquisa e por questões financeiras da pesquisadora, não foi possível permanecer com a dedicação exclusiva à pesquisa, sendo necessário ingressar no mercado de trabalho. Tal fato prejudicou o andamento das entrevistas, pois não houve horário e data compatível para que as mesmas pudessem ser realizadas.

Houve tentativa de realização das entrevistas no final de outubro de 2022, porém os possíveis entrevistados não retornaram o contato. Acredita-se que a proximidade com o segundo turno da eleição presidencial possa ter dificultado a realização das entrevistas neste período.

No entanto, com o andamento da pesquisa e dos demais procedimentos metodológicos observou-se que o resultado reduzido em relação às coletas das entrevistas não afetou significativamente o desenvolvimento desta tese. Conforme já abordado, as entrevistas seriam utilizadas como amparo para a discussão dos

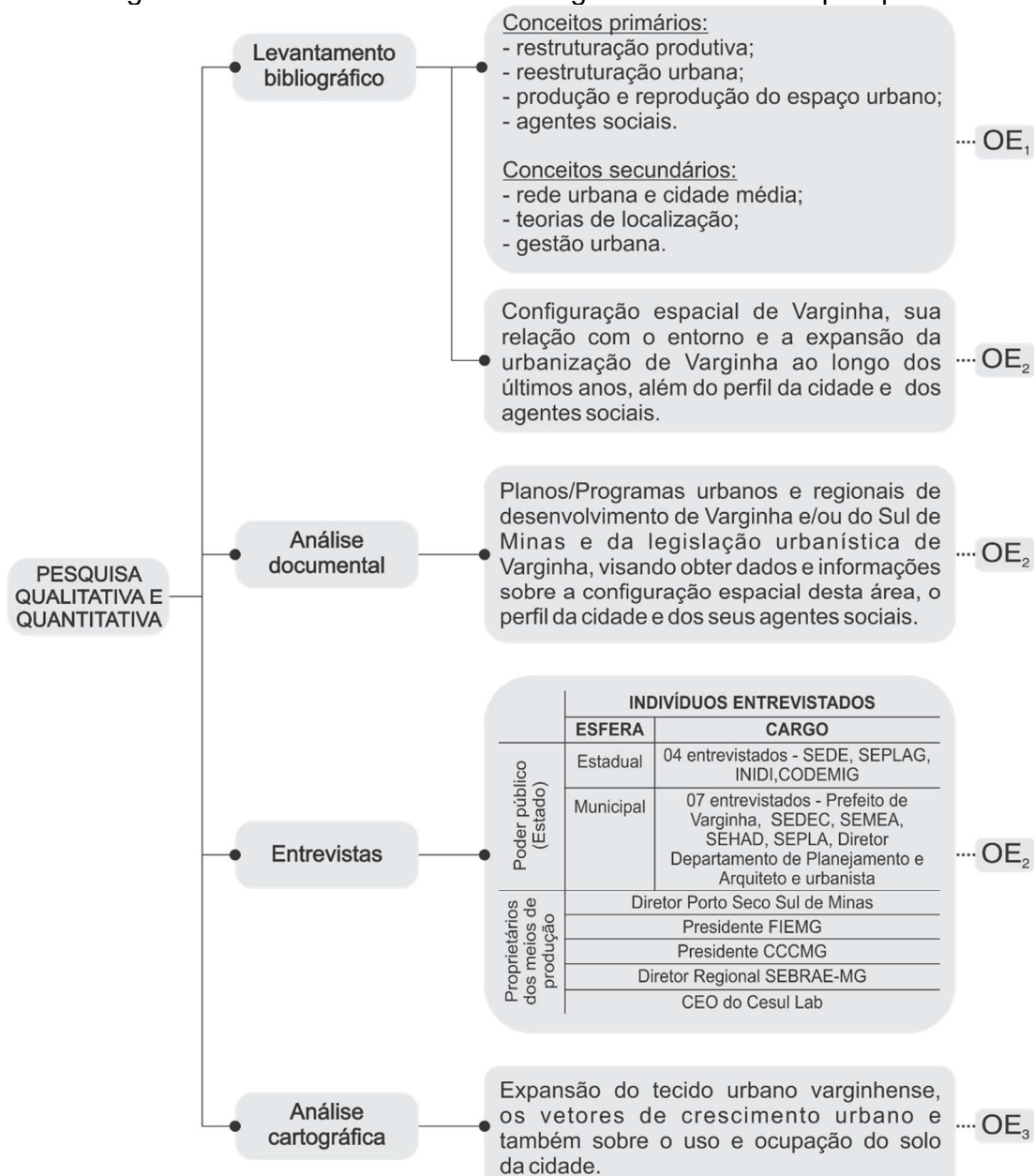
resultados que possuem como base estruturadora os planos e programas de desenvolvimento e a legislação urbanística de Varginha e suas implicações no espaço urbano varginhense.

A partir do cruzamento das informações obtidas nos procedimentos metodológicos mencionados anteriormente e a análise cartográfica sobre a expansão do tecido urbano varginhense, os vetores de crescimento urbano e também sobre o uso e ocupação do solo da cidade estudada, foi possível investigar os efeitos da pesquisa compreendendo seus impactos positivos e negativos, visando atender o OE₃. Para isso, foram utilizadas imagens de satélites e mapas desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Varginha, observando-se o avanço da mancha urbana, o adensamento, a infraestrutura urbana, a situação ambiental e as tendências de crescimento.

Tendo em vista os procedimentos metodológicos citados acima, iniciou-se a etapa de análise e espacialização dos dados e informações coletadas, que resultaram na discussão da pesquisa apoiada na produção de gráficos, tabelas, quadros e mapas buscando investigar a atuação do poder público frente a urbanização varginhense.

A Figura 4 é apresentada a fim de ilustrar os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa:

Figura 4 - Procedimentos metodológicos adotados na pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

Por meio desta pesquisa espera-se avançar no conhecimento sobre como a organização social, no cenário atual, interfere no arranjo espacial, além de contribuir para a expansão do conhecimento sobre as cidades médias brasileiras, focando em um centro urbano ainda pouco estudado em relação a esta categoria de cidade e com potencialidades socioeconômicas relevantes para a rede urbana brasileira.

Espera-se ainda contribuir para a análise do espaço urbano varginhense, identificando as desigualdades sócio-espaciais resultantes da atuação dos seus agentes sociais. A pesquisa pode gerar diretrizes para a criação de programas de desenvolvimento urbano de Varginha, além de programas de desenvolvimento regional.

Este trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro capítulo são apresentados os agentes sociais responsáveis pela produção do espaço urbano. Nesta pesquisa destaca-se o papel do poder público. Logo, o agente Estado foi melhor abordado para a compreensão do seu papel na produção do espaço urbano. Em seguida, é apresentado o debate sobre a atuação do Estado na produção do espacial. O referencial teórico deste assunto foi obtido a partir de Soja, Gottdiener, Santos e Brenner. Além disso, também foi debatido o papel do Estado no cenário brasileiro, o qual em razão da descentralização administrativa, sofreu modificações quanto às responsabilidades de cada ente da federação (municipal, estadual e federal). O capítulo finaliza com a apresentação dos planos/programas de desenvolvimento, tendo como recorte temporal 1970-2021, e da legislação urbanística de Varginha. Por meio do cruzamento desses dados e como análise preliminar dos resultados, foi desenvolvida a relação cronológica dos instrumentos coletados visando posteriormente identificar e discutir a atuação do poder público em Varginha, considerando os três entes federativos.

O segundo capítulo inicia com a apresentação dos conceitos de reestruturação produtiva e reestruturação urbana no espaço brasileiro. Para contextualizar a reestruturação produtiva foram adotados os autores: Harvey, Sposito e Reolon, sendo que o primeiro autor trata de uma abordagem global e os outros dois discutem o conceito para o espaço urbano brasileiro. A partir da compreensão do contexto da reestruturação produtiva foi discutida a reestruturação urbana brasileira, tendo como referencial Soja, Gottdiener, Santos, Sposito e Carlos. Além disso, também foi discutida a inserção da cidade média no panorama da reestruturação urbana a partir de Corrêa, Santos, Sposito e Amorim Filho. Esta abordagem tem como finalidade apresentar as características do espaço intraurbano da cidade média, que Sposito descreve como reestruturação da cidade. Após a discussão sobre o estado da arte, a cidade de Varginha é apresentada. Foram abordados os dados de perfil populacional e indicadores econômicos visando expor a identidade da cidade como uma cidade média, mas também as suas particularidades que compõem o ambiente para a promoção do desenvolvimento urbano.

Já o último capítulo investiga as transformações sócio-espaciais produzidas pela atuação do poder público em Varginha. Para isso, é apresentada a contextualização histórica da urbanização varginhense. Foi analisada a cronologia da instalação dos principais equipamentos promotores do desenvolvimento urbano da

cidade e suas relações com o entorno. A urbanização atual é discutida a partir da atuação dos agentes, em especial o agente econômico e o Estado, a presença de infraestrutura e tendências da urbanização no decorrer dos anos. A princípio, foram destacadas duas atividades que promovem o desenvolvimento econômico de Varginha: industrial e logística, principalmente a atual configuração do Porto Seco Sul de Minas, e a atividade cafeeira aliada ao setor de serviços, demonstrando assim a multifuncionalidade do espaço urbano varginhense. Também foi realizada a análise da relação entre a urbanização atual e seus equipamentos promotores do desenvolvimento urbano com a aplicação dos planos e legislações urbanísticas. Por fim, é discutido como o planejamento urbano pode auxiliar a atuação do poder público tendo em vista o desenvolvimento sustentável da cidade.

2. A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

De fato na medida em que mostramos que não se pode separar a análise do Estado capitalista e a da divisão técnica e social do trabalho, um vínculo deve ser estabelecido entre as principais características da atual socialização das forças produtivas e nossa definição de Estado: a partir do momento em que a cooperação das forças produtivas humanas e materiais não se limita mais à unidade física da fábrica, mas atinge, através da "empresa conjugada" do grupo monopolista, o conjunto de um território nacional e, depois, dos conjuntos multinacionais, não se pode mais separar a concentração dos homens e a das máquinas, os lugares de reprodução de sua força de trabalho e os lugares de acumulação do capital. A forma mais desenvolvida da divisão do trabalho material e intelectual é a atual segregação urbana entre, de um lado, as zonas centrais de produção intelectual e de mando e, de outro, as zonas periféricas onde estão espalhadas as atividades de execução e os lugares de reprodução mutilada da força de trabalho (LOJKINE, 1997, p.343).

A forma como a sociedade se organiza no modo de produção capitalista resulta em dinâmicas e provoca contradições econômicas, políticas e sociais que se territorializam no espaço urbano. Segundo Lojkine (1997, p. 135), a “estrutura do Estado capitalista não pode deixar de refletir, em última instância, a evolução fundamental da estrutura de classes, e principalmente a modificação da relação de forças entre frações do capital”.

Para o autor não é possível desenvolver análise científica do Estado, ou seja, análise que transmita suas diversas formas concretas, sem considerar a periodização econômica e a periodização sociológica, além das variações das formas do Estado. Dessa forma, neste primeiro momento será discutido o estado da arte sobre os agentes sociais, especialmente o Estado, e suas dinâmicas na produção espacial, além da discussão sobre a atuação do Estado brasileiro e o avanço da sua política urbana.

Considera-se que a urbanização é primordial para o desenvolvimento capitalista, mas também deve ser analisada na perspectiva dos impactos que este desenvolvimento gera para os agentes sociais. Neste contexto, o Estado enquanto poder público consiste em um importante agente responsável por múltiplos papéis na regulação e promoção do espaço urbano.

2.1. Delimitações sobre os agentes sociais

Segundo o dicionário Michaelis (AGENTE, 2021) o termo “agente” pode ser definido como: “qualquer coisa, força ou substância que produz ou é capaz de produzir uma determinada ação ou um resultado específico; causa ativa”. Já o termo “social” é definido como “relativo ou pertencente à sociedade humana, considerada entidade

dividida em classes”. No contexto da produção espacial, a expressão agente social é utilizada para designar os grupos que produzem o espaço urbano, ou seja, que determinam a morfologia urbana (CAPEL, 2013).

Por meio da análise elaborada por Vasconcelos (2018), nota-se que o uso da noção de agente social teve origem nos estudos do sociólogo Max Weber visando a compreensão da “ação social”. Tal noção está presente nos estudos sociológicos, históricos e geográficos desde o início do século XX. Como aponta o autor, William Form foi um dos primeiros sociólogos a abordar a questão dos agentes sociais a partir da identificação de “grupos e organizações que agem no mercado urbano” (VASCONCELOS, 2018, p.76), referindo-se aos grupos e organizações: imobiliário, grandes empresas, residentes e governo. No entanto, em seu estudo de 1954, Form não menciona os termos agente ou ator⁹.

Outros sociólogos como Henri Lefebvre, Alain Touraine, Manuel Castells, Christian Topalov e Pierre Bourdieu também debatem sobre a noção de agente social, com diferentes perspectivas. Destaca-se a abordagem desenvolvida por Lefebvre que contribuiu de forma relevante para os estudos urbanos a partir da discussão sobre a produção espacial no contexto capitalista. Para Lefebvre, o capitalismo se decompõe em capital fundiário, capital comercial e capital financeiro (VASCONCELOS, 2018). Dessa forma, apesar de o sociólogo relacionar a produção do espaço urbano aos tipos de capital, não deixa de elaborar uma categorização de produtores do espaço urbano.

No campo da Geografia Urbana, em 1973, David Harvey introduziu uma importante contribuição sobre o tema dos agentes sociais na geografia urbana, apontando a denominação “atores do mercado da moradia” a fim de identificar os grupos responsáveis pela questão habitacional. Um ano após o estudo de Harvey, Horácio Capel foi um dos primeiros geógrafos a utilizar o termo “agente de produção do espaço”, identificando quatro agentes com diferentes estratégias de produção do espaço urbano. São eles: (1) as grandes empresas industriais e de serviços; (2) os proprietários do solo; (3) os promotores imobiliários e as empresas construtoras; e (4) o Estado (VASCONCELOS, 2018).

⁹ Segundo Vasconcelos (2018), os termos agente e ator são utilizados para designar os indivíduos envolvidos com a produção do espaço urbano. Ator refere-se ao sujeito ou grupo que está associado a papéis de protagonismo na produção espacial (papel de representação), enquanto agente refere-se aos demais casos. Nesse sentido, Form, em sua publicação de 1954, identifica grupos e organizações atuantes no mercado urbano, mas não os define como agentes ou atores.

De acordo com Capel (1974), a produção do espaço urbano surge como consequência das práticas dos agentes apresentados, que atuam diante do sistema capitalista e por meio de mecanismos jurídicos ou agindo além destes mecanismos, mas almejando sanção legal posterior. Sob essa perspectiva, o espaço urbano não pertenceria aos cidadãos e sim ao grupo de agentes que atuam segundo seus próprios interesses.

As grandes empresas industriais e de serviços atuam de forma significativa na produção do espaço urbano, pois as decisões e estratégias dos proprietários dos meios de produção afetam a configuração urbana (CAPEL, 1974). As tendências de urbanização, vetores de crescimento e implantação de equipamentos urbanos são diretamente influenciadas pela localização dos meios de produção e por sua evolução na rede urbana. Tais agentes demandam espaços amplos para a instalação de suas edificações e futuras ampliações, além da localização estratégica aliada à conectividade a redes de comunicação e transportes, ou seja, suas estratégias articulam-se a certas especificidades relacionadas ao uso do solo urbano.

Os proprietários do solo são subdivididos em dois grupos por Capel (1974). O primeiro grupo, dos grandes e médios proprietários, possui duas estratégias para a produção do espaço urbano: parcelar legalmente perímetro urbano baseado na legislação urbanística ou criar loteamentos ilegais que serão objetos de autoconstrução e posterior regularização. O segundo grupo, dos pequenos proprietários, atua para realizar as mais-valias dos lotes de forma individual. Tais lotes geralmente são localizados em áreas definidas como área de expansão urbana ou na periferia imediata, o que possibilita a especulação fundiária.

O penúltimo grupo de agentes proposto por Capel são os promotores imobiliários e as empresas construtoras, responsáveis pela produção das moradias e dos demais equipamentos que constituem a cidade. Portanto, Capel (1974) afirma que a conformação da morfologia urbana é resultado das ações e decisões desse agente.

Para o autor, dentre os quatro agentes identificados, o Estado atua como agente e mediador simultaneamente na produção espacial. É agente pois realiza ações concretas que contribuem para a urbanização e também possui o papel de mediação conforme intervém nos conflitos de interesses que ocorrem entre os outros agentes.

Em seu estudo desenvolvido em 2013, *La morfología de las ciudades*, Capel reforça sua teoria e defende a ideia de que todos os habitantes utilizam o espaço urbano, mas poucos possuem capacidade real de intervenção na sua produção. O autor define que os cidadãos são atores, enquanto os agentes urbanos são: os proprietários de terrenos, os proprietários dos meios de produção, os promotores imobiliários, as construtoras, os técnicos ao serviço do desenvolvimento, construção e comercialização. Ressalta-se que para o autor, os agentes e atores podem atuar individualmente ou como pessoas jurídicas, representado empresas e organizações.

Capel (2013) define o conjunto dos agentes que transformam o espaço rural em espaço urbano como agentes urbanizadores. Dessa forma, os loteamentos e construções são adquiridos ou utilizados pelos consumidores do espaço urbano. Para o autor, a construção da cidade consiste em um processo marcado muitas vezes por conflitos, uma vez que pode haver divergências entre os agentes, entre seus interesses e as atividades desenvolvidas.

Além disso, o autor afirma que a distinção entre os agentes públicos e privados é fundamental, pois ambos atuam baseados em diferentes interesses e critérios e este fato pode resultar em diversas ações para a produção do espaço urbano. Enquanto os agentes públicos, em geral, atuam para a promoção do bem-estar social, da melhoria da qualidade de vida e de aspectos ambientais, os agentes privados atuam buscando sua própria vantagem econômica e, em alguns casos, prestígio político ou social. Portanto, o interesse dominante entre os agentes impacta as intervenções espaciais de forma expressiva.

No entanto, tem se tornado cada vez mais difícil distinguir o agente público do privado. Capel (2013), exemplifica ideia a partir da hipótese que um mesmo agente pode ser incorporador e proprietário fundiário, trabalhar em empresas prestadora de serviço e ainda ser vereador ou um funcionário público, pode gerir empresa imobiliária ou interferir em sua gestão através dos seus familiares. Em contrapartida, os agentes privados também podem atuar a fim de garantir a ordem social, agindo sobre a dimensão pública e institucional. Ou seja, as duas esferas são separadas, mas podem atuar de forma interligada.

Sobre os agentes públicos Capel diz que:

Los agentes publicos pueden actuar, en el marco del Estado, en diferentes niveles: el del gobierno central, el regional y el local. Puede haber desacuerdos y conflictos entre dichos niveles (por ejemplo, entre

ayuntamientos y gobiernos centrales o regionales) y dentro de cada uno de ellos (por ejemplo, entre los diversos Ministerios que componen un gobierno). El concepto de interes general puede ser muy diferente segun los diversos organos de la administracion; por ejemplo, el ministerio de Defensa tratara de buscar la seguridad del pais y el de la Vivienda resolver el problema del alojamiento de los ciudadanos, lo que puede dar lugar a conflictos sobre la asignacion de los presupuestos del Estado (CAPEL, 2013, p. 19).

Outro fator determinante para a produção espacial é a escala da tomada de decisões, ou seja, agentes locais ou externos à cidade. Capel (2013) defende que a morfologia urbana pode ser impactada conforme a escala de atuação do agente. No caso do agente local, geralmente a identidade e as particularidades do local são preservadas. Já sob a atuação do agente externo, espera-se a difusão de técnicas de construção e maior homogeneização da paisagem.

Devido à globalização, os agentes desempenham seus papéis frente ao contexto de projetos de estruturação e reestruturação econômica, social e política. Segundo o autor, consistem em “proyectos de acumulacion capitalista y de alcance planetario, que se desarrollan a traves de otros proyectos subordinados que pueden tener profundas contradicciones internas, y conducir a conflictos y alianzas internacionales” (CAPEL, 2013, p. 24).

O interesse por compreender os diversos agentes produtores do espaço urbano e os atores que utilizam as cidades vem sendo estimulado e justificado pela ascensão do conceito de governança urbana¹⁰. Tal abordagem vem enfatizando a participação mais ativa dos agentes privados e uma menor intervenção do Estado na produção espacial. Capel (2013) afirma que a governança destaca a negociação, a relevância do privado, deixando o Estado como o responsável pela regulação neutra e subsidiária. Para o autor, no contexto econômico e político contemporâneo, a administração pública deve considerar os interesses dos agentes privados, mas desde que predomine a posição pública. Sendo assim, defende que talvez o termo correto para a problemática exposta seja gestão e não governança.

Segundo o autor, deve-se ter um olhar atento ao marco legal e à dimensão institucional, visto que os agentes e atores atuam de acordo com a legislação, principalmente a urbanística.

Estas reglas estan definidas, ante todo, por la Constitucion politica del pais, por los distintos codigos legales: el codigo civil, el penal, el laboral, el

¹⁰ “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo economico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economia” (CAPEL, 2013, p. 42).

comercial o mercantil y todas las normas legales de otras ramas del derecho. En lo que se refiere a los aspectos mas especificamente urbanos, se han de tener en cuenta las leyes del suelo, las ordenanzas municipales, los planes de urbanismo, las normas de construccion y todas aquellas reglas promulgadas para regular ese campo. Todas ellas senalan los limites en que las acciones deben realizarse, ya que establecen posibilidades de urbanizacion, servidumbres, normas de construccion, zonificacion, etc. Tambien ha de quedar claro que todas esas normas pueden ser modificadas y reelaboradas; lo que, en un sistema politico democratico, depende de la composicion de los parlamentos que los ciudadanos elijan (CAPEL, 2013, p. 44).

Diante do exposto, Capel (2013) defende que o estudo sobre os agentes urbanos permite expandir a análise de quais são seus interesses e estratégias e como influenciam o desenvolvimento da cidade e a morfologia urbana.

No contexto brasileiro, três autores destacam-se em relação à categorização dos agentes sociais. São eles: Luís Cavalcanti da Cunha Bahiana em sua publicação de 1978, Roberto Lobato Corrêa com os estudos produzidos em 1989 e 2011 e Pedro de Almeida Vasconcelos com sua publicação de 2011.

Bahiana (1978) introduz a discussão sobre os agentes modeladores do espaço urbano, apresentando, em seu estudo, o estado da arte sobre a produção espacial a partir de cinco teóricos (Form, Capel, Clichevsky, Harvey e Borja). O autor defende a tipologia dos seguintes agentes: o “morador” (proprietário ou inquilino); os proprietários do solo (urbano ou rural); a indústria imobiliária; a indústria da construção civil, os proprietários industriais e o setor público.

De acordo com Bahiana (1978), o morador tem pouca influência sobre a produção do espaço urbano. Este agente é caracterizado pela população em geral, que é usuária da cidade. Os proprietários de solo são os agentes que visam ao lucro máximo do solo urbano, e por isso, são responsáveis por realizar operações de especulação imobiliária. Já a indústria imobiliária abrange toda a organização que negocia com o solo urbano e equipamentos a fim de adicionar valor para troca. A indústria da construção civil é caracterizada pelo grupo de agentes que cria novos valores de uso visando criar valores de troca para si próprio. As ações deste último grupo estão intimamente ligadas ao agente da indústria imobiliária. O grupo dos proprietários industriais objetiva a localização estratégica, gerando conflitos de interesse com os demais agentes. Por fim, o setor público atua como agente e mediador na gestão do solo urbano. Este agente se responsabiliza pelos encargos sociais do desenvolvimento urbano baseados na política urbana ou não e, simultaneamente, atua como mediador dos conflitos de interesse que se manifestam

entre os demais agentes e que possam levar ao comprometimento da política urbana e ao aumento das contradições.

Para Corrêa (2018, p. 43), a produção espacial não é consequência da “‘mão invisível do mercado’, nem de um Estado hegeliano, [...] ou de um capital abstrato que emerge fora das relações sociais”, pelo contrário, é desenvolvida por agentes concretos que materializam no espaço seus interesses e estratégias considerando o contexto temporal e espacial.

No estudo desenvolvido por Corrêa (1989), o autor afirma que o espaço urbano é um produto social resultante das ações acumuladas e desenvolvidas por agentes que produzem e consomem o espaço. Sendo assim, Corrêa identifica cinco grupos de agentes sociais: os proprietários dos meios de produção, em especial, os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos.

Segundo o autor, os proprietários dos meios de produção consistem em grandes consumidores do solo urbano, buscando terrenos amplos e baratos. Devido à especulação fundiária produzida pelos proprietários fundiários, há o surgimento de conflitos entre estes dois agentes, pois o alto valor da terra onera os custos da expansão produtiva e também atinge o salário da força de trabalho. Visando a resolução dos conflitos, o Estado atua realizando desapropriações, criando infraestrutura e condições para o desempenho industrial e para a reprodução da força de trabalho.

Em grandes cidades com expressiva atividade produtiva, o Estado direciona investimentos para a criação de distritos industriais ou área fabris, além de investir nas amenidades urbanas visando à qualidade de vida dos proprietários industriais. Dessa forma, os proprietários dos meios de produção condicionam a configuração urbana através da produção dos seus espaços de uso e da localização dos demais usos do solo urbano (CORRÊA, 1989).

O segundo grupo estabelecido por Corrêa (1989) são os proprietários fundiários que atuam na produção espacial a fim de obter maior renda a partir da venda de suas terras. Este grupo de agente social tem interesse pela especulação fundiária e pela conversão da terra rural em terra urbana, resultando na expansão do perímetro urbano. Sendo assim, os proprietários fundiários podem influenciar nas ações do Estado, principalmente do poder público municipal, a partir da intervenção no

processo de consolidação da legislação urbanística e do zoneamento urbano em benefício de suas terras. Ou ainda obter valorização fundiária por meio da implantação de infraestrutura pública. No entanto, para o autor, a transformação da terra rural (uso agrícola) para a terra urbana é um processo complexo envolvendo demanda de terra e habitações. Este processo depende da criação de novas camadas sociais resultantes do fluxo migratório e que possuam nível de renda compatível ao mercado fundiário, e da política adotada pelo Estado para a reprodução da força de trabalho.

Dessa forma, os proprietários fundiários atuam provocando duas tipologias de ocupação do espaço urbano: a urbanização de *status* e a urbanização popular (CORRÊA, 1989). Na primeira tipologia, as terras são bem localizadas, valorizadas por amenidades físicas e infraestrutura adequada, evidenciadas muitas vezes através da publicidade sobre a sustentabilidade, acessibilidade e qualidade de vida. Já a segunda tipologia é caracterizada pela ocupação de população de baixa renda, localização periférica, sem amenidades e com a infraestrutura mínima determinada em lei. Nestes locais há constante adoção da autoconstrução ou da intervenção do Estado para a produção de conjuntos habitacionais.

Os promotores imobiliários são descritos por Corrêa (1989, p.19-20) como os agentes que realizam parcial ou totalmente:

- (a) incorporação, que é a operação-chave da promoção imobiliária; o incorporador realiza a gestão do capital-dinheiro na fase de sua transformação em mercadoria, em imóvel; a localização, o tamanho das unidades e a qualidade do prédio a ser construído são definidos na incorporação, assim como as decisões de quem vai construí-lo, a propaganda e a venda das unidades;
- (b) financiamento, ou sejam a partir da formação de recursos monetários provenientes de pessoas físicas e jurídicas, verifica-se, de acordo como incorporador, o investimento visando à compra do terreno e à construção do imóvel;
- (c) estudo técnico, realizado por economistas e arquitetos, visando verificar a viabilidade técnica da obra dentro de parâmetros definidos anteriormente pelo incorporador e à luz do código de obras;
- (d) construção ou produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas especializadas nas mais diversas etapas do processo produtivo; a força de trabalho está vinculada às firmas construtoras; e
- (e) comercialização ou transformação de capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucros; os corretores, os planejadores de vendas e os profissionais de propaganda são os responsáveis por esta operação.

Estes agentes interessam-se em especial por empreendimentos mais lucrativos no mercado imobiliário. Logo, as habitações para a população de baixa renda ficam em segundo plano e são realizadas com o apoio do Estado através de

créditos imobiliários, facilidades para a desapropriação de terras e crédito para os consumidores finais. Especialmente, este agente social contribui para o crescimento da segregação socioespacial.

Através da discussão teórica apresentada até aqui pode-se notar que o Estado possui múltiplas funções como agente produtor do espaço urbano. Corrêa (1989, p. 24) reafirma que o Estado pode atuar como “grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário” além de efetuar seu papel fundamental de regulador do uso do solo e gerenciador dos conflitos de interesses. Além disso, o autor ressalta que o Estado se articula entre os três níveis político-administrativos e espaciais (federal, estadual e municipal) tendo como efeito a mudança da forma da atuação e dos interesses dominantes.

Tendo em vista a multiplicidade de papéis desempenhados na produção espacial e seus impactos para a consolidação da urbanização das cidades, a abordagem desenvolvida por Corrêa sobre o agente Estado será melhor discutida no próximo subcapítulo. No entanto, é importante ressaltar que a escala local é a que melhor evidencia os interesses predominantes e as estratégias para a reprodução do capital.

Por fim, o último grupo estabelecido por Corrêa (1989) são os grupos sociais excluídos, caracterizados pela população que não possui acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Ou seja, a população que não tem renda para aluguel da habitação, que possui baixo índice de escolaridade, pertence à parcela dos desempregados ou dos empregos informais. Tal agente frequentemente reside em favelas, cortiços, em ocupações irregulares ou em conjuntos habitacionais implantados pelo Estado. Diante disso, para o autor, os grupos sociais excluídos não atuam como modeladores do espaço urbano, pois estão subordinados aos interesses dos demais agentes. Apenas na conformação da favela é que este agente possui poder de modelar o espaço como forma de resistência e sobrevivência na cidade.

Além da identificação dos agentes sociais proposta, Corrêa (2018, p. 43) afirma que tais agentes se inserem “na temporalidade e na espacialidade de cada formação socioespacial capitalista”. Portanto, refletem as particularidades do espaço em que atuam. O autor indaga sobre a relevância de cada grupo de agente na produção espacial e se há diferenças de atuação que variam de acordo com o porte da cidade e as individualidades em relação às atividades econômicas e a localização no

território. Este questionamento vai em direção ao objetivo proposto por esta pesquisa, de investigar se os atributos característicos da cidade média são influenciados pela atuação dos agentes sociais, em especial a atuação do Estado.

Nesse sentido, Vasconcelos (2018) propõe o estudo de diferentes estratégias e práticas espaciais para ampliar os conhecimentos sobre os agentes sociais. O autor apresenta algumas possibilidades:

- 1) Agentes vistos como indivíduos, como famílias ou ainda como grupos ou movimentos sociais;
- 2) Agentes vistos como empresas, associações ou outras instituições coletivas (com contratos, normas, etc.);
- 3) Agentes privados ou públicos (limites do privado; papel normativo e outros do público);
- 4) Agentes legais ou ilegais (ou “formais” ou “informais”) (Direito, regulamentação);
- 5) Agentes hegemônicos ou dominantes, ou dominados (poder, economia, cultura, etc.);
- 6) Agentes visíveis ou invisíveis (ex. decisões tomadas por agentes do mercado financeiro);
- 7) Agentes móveis ou imóveis (ex. mobilidade dos empresários, dos residentes);
- 8) Agentes examinados segundo suas ações locais, regionais, nacionais ou globais (escala);
- 9) Agentes centrais ou periféricos (em diferentes escalas);
- 10) Agentes internos e externos à cidade (decisões locais ou decisões externas);
- 11) Agentes revolucionários ou reformistas (na sociedade com reflexos nas cidades);
- 12) Agentes transformadores ou “conservadores” das cidades (ex. agentes imobiliários, defensores do patrimônio);
- 13) Agentes ativos ou passivos (cidadania, participação política, movimentos sociais);
- 14) Agentes estáveis ou efêmeros (ex. Igreja, organizadores de eventos);
- 15) Agentes difusores ou receptores (da técnica, da cultura, etc.);
- 16) Agentes articulados ou desarticulados (noção de redes);
- 17) Agentes unifuncionais ou plurifuncionais (vários papéis ou funções exercidos por um agente);
- 18) Agentes sociais, culturais, econômicos, políticos, etc. (plurifuncionais);
- 19) Agentes religiosos ou seculares;
- 20) Agentes atuais ou pretéritos (VASCONCELOS, 2018, p. 91-92, grifo nosso).

Destaca-se que esta pesquisa pretende analisar as possibilidades grifadas na citação apresentada acima. Ou seja, pretende-se analisar o poder público frente ao agente privado, suas funções normativas, seu papel dominante e escalar na

conformação do espaço urbano, suas articulações com os demais agentes e os diversos papéis exercidos na produção espacial, com ênfase no espaço urbano varginhense.

2.2. O debate sobre a atuação do Estado na produção espacial

Antes de iniciar a discussão proposta neste subcapítulo, é importante destacar que a pesquisa adota o termo Estado a fim de utilizar o mesmo termo abordado pelo referencial teórico estudado. No entanto, como já abordado anteriormente, nesta pesquisa o termo é interpretado como poder público, especialmente o municipal, responsável por promover as ações de interesse público na escala intraurbana e desenvolver a política urbana.

O estudo sobre o Estado enquanto agente capitalista emerge das contribuições de Marx e Engels, a partir da teoria marxista do Estado. Diversos autores resgataram esta teoria visando compreender o papel do Estado. Harvey (2005) afirma que o Estado sempre esteve presente na conformação da sociedade capitalista, o que se transformou foi a sua forma de atuação. Nos anos 2000, o autor já defendia a ideia que existem poucos aspectos da produção ou do consumo que não são afetados pelas políticas do Estado, seja de forma direta ou indireta.

A fim de conceituar o Estado, Harvey (2005) cita trechos de estudos de Engels e Marx argumentando que o Estado é produto da sociedade cujo objetivo é controlar os antagonismos das classes sociais. Dessa forma, este agente deve “atuar de forma autônoma e independente”, expressando de maneira ilusória a dominação de toda a sociedade e de seu interesse comum. Porém, para Engels e Marx, a classe dominante sempre impôs a ideologia, fazendo com que o Estado atue para beneficiar os ideais capitalistas.

Harvey (2005) afirma que o sistema legal desempenha função crucial para a estabilidade do capitalismo, visto que consiste no instrumento de dominação de classe, sustentando a relação entre capital e trabalho. Para o autor,

o Estado capitalista também tem de funcionar como veículo pelo qual os interesses de classe dos capitalistas se expressam em todos os campos da produção, da circulação e da troca. Ele desempenha um papel importante na regulação da competição, na regulação da exploração do trabalho (por meio, por exemplo, da legislação do salário mínimo e da quantidade máxima de horas de trabalho) e, geralmente, estabelecendo um piso sob os processos de exploração e acumulação capitalista. O Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infra-

estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo (HARVEY, 2005, p. 85).

Harvey (2016) defende que a “mão invisível” do mercado nunca foi suficiente para garantir o crescimento capitalista, cabendo à regulamentação e à intervenção do Estado o papel de suprir as possíveis falhas, como excesso de concentração de poder, combate ao monopólio e aos surtos especulativos, além do fornecimento de bens coletivos.

No período fordista, o Estado assumiu diversas obrigações, visto que a produção em massa demandava grandes investimentos em capital fixo. Dessa forma, o Estado era responsável por controlar os ciclos econômicos e investir em transporte e equipamentos públicos, por exemplo, setores indispensáveis para a produção e o consumo e para o avanço capitalista. Além disso, os governos também buscavam investir na qualidade de vida dos trabalhadores através da seguridade social, saúde, habitação e educação (HARVEY, 2016).

Com o avanço do fordismo, o Estado passou a se responsabilizar por uma carga excessiva de atribuições que resultou em descontentamento e conflitos com a população excluída. O Estado do Bem-Estar Social só se tornaria eficiente com a aceleração contínua da produtividade capitalista. No período de 1965-1973 tornou-se evidente que tanto o fordismo quanto o Estado do Bem-Estar Social eram incapazes de conter as contradições capitalistas consequentes (HARVEY, 2016).

Segundo Harvey (2016), a partir da crise econômica de 1973-1975, houve a redução gradativa do Estado do Bem-Estar Social, da intervenção no salário real e surgiram ataques ao poder sindical, como forma de controle e recuperação econômica. Neste período também se iniciou o aumento da competição internacional, pressionando os Estados a se tornarem cada vez mais empreendedores e focados aos negócios e questões financeiras.

A passagem para o regime de acumulação flexível culminou na transformação das ações desempenhadas pelo Estado. Como responsável por regular as atividades do capital com interesse nacional e com o interesse do setor financeiro, o Estado passou por mudanças conforme Harvey (2016) apresenta:

Quadro 3 - Contraste da atuação do Estado entre o fordismo e a acumulação flexível

Produção fordista (baseada em economias de escala)	Produção <i>just-in-time</i> (baseada em economias de escopo)
regulamentação	desregulamentação/ rerregulamentação
rigidez	Flexibilidade
negociação coletiva	divisão/ individualização, negociações locais ou por empresa
socialização do bem-estar social (o Estado do Bem-Estar Social)	privatização das necessidades coletivas e da seguridade social
estabilidade internacional através de acordos multilaterais	desestabilização internacional; crescente tensões geopolíticas
centralização	descentralização e agudização da competição inter-regional/interurbana
o Estado/cidade “subsidiador”	o Estado/cidade “empreendedor”
intervenção indireta em mercados através de políticas de renda e de preços	intervenção estatal direta em mercados através de aquisição
políticas regionais nacionais	políticas regionais “territoriais” (na forma de uma terceira parte)
pesquisa e desenvolvimento financiados pelas firmas	pesquisa e desenvolvimento financiados pelo Estado
inovação liderada pela indústria	inovação liderada pelo Estado

Fonte: HARVEY (2016, p. 168-169).

Harvey (2020) contribui de forma relevante para a compreensão da transformação da atuação do Estado diante das mudanças no capitalismo. Para o autor, o Estado passa de gerenciador a empreendedor. O conceito de gestão urbana é adotado pelo autor, referindo-se a uma junção de forças entre o governo e a administração urbana que atuam apenas como facilitador e coordenador. Isto é, a função da gestão urbana consiste em “atrair para dentro de seu espaço fluxos altamente móveis e flexíveis de produção, financiamento e consumo” (HARVEY, 2020, p. 167). Desse modo, a produção espacial é resultado de um complexo de forças provocado por vários agentes sociais e caracteriza-se por um processo conflituoso.

Segundo Harvey (2020), o papel do Estado local como facilitador dos interesses estratégicos do capital entra em declínio, passando a atuar como empreendedor, principalmente através da parceria público-privada, em que o *boosterism*¹¹ aliado ao poder público local agem buscando a atração de fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego.

A parceria público-privada consiste em atividade empresarial visto que seu objetivo tem características especulativas. Geralmente, enquanto o setor público (poder local) responsabiliza-se pelos riscos, o setor privado arrecada os benefícios. Para Harvey (2020), a distinção na transformação da atuação do Estado é justamente a escala da atuação, que passa a ser do poder local e do *boosterism* municipal ao

¹¹ *Boosterism*, segundo Harvey (2020), expressa a prática da promoção de uma cidade ou região visando alavancar sua imagem e atrair certos investimentos.

invés do poder na escala federal. Além disso, o empreendedorismo concentra-se mais na economia política local (focada no investimento e desenvolvimento econômico) que na política territorial (centrada na melhoria das condições de vida ou trabalho em determinado espaço).

De acordo com o autor, a autonomia do Estado local tem sido objeto de debate no âmbito das atividades capitalistas. A forma de atuação da gestão urbana, focada no empreendedorismo, direciona para significativa autonomia do agente local o que pode resultar em processos de concorrência ou cooperação interurbana.

Retomando a abordagem quanto ao papel desempenhado pelo Estado na sociedade capitalista, Harvey (2005) propõe alguns questionamentos relevantes para o desenvolvimento das reflexões desta pesquisa:

1. Até que ponto os diversos aspectos e instrumentos do poder estatal dão uma função relativamente autônoma ao Estado com respeito ao curso do desenvolvimento capitalista, e até que ponto os funcionários do Estado podem agir como entes totalmente neutros, ou mesmo árbitros auto-suficientes, nos conflitos de classe e intraclasses? Essas questões estão, em primeiro plano, em grande parte da obra recente de Poulantzas.

2. Até que ponto o Estado capitalista é capaz de variar suas formas e estruturas, dando a aparência de diferenciação substancial entre as nações capitalistas, enquanto cumpre a função básica de sustentar a sociedade capitalista, e assegura a reprodução dessa sociedade? Em outras palavras, que variedade de instituições é possível, admitindo-se a hipótese de um propósito subjacente básico relativo à ação do Estado?

3. No Estado, que estruturas e funções são "orgânicas" em relação ao modo capitalista de produção e, assim, fundamentais para a sobrevivência das formações sociais capitalistas, que são, segundo Gramsci, meramente conjunturais?

Essas questões estão relacionadas entre si, e se situam no âmago de qualquer entendimento no tocante a como o poder estatal pode ser (e é) usado numa sociedade que continua essencialmente capitalista, embora mudando e transformando suas formas institucionais (HARVEY, 2005, p. 94).

No contexto da produção espacial propriamente dita, Gottdiener (2016) faz uma importante reflexão sobre as percepções de dois teóricos do assunto: Manuel Castells e Henri Lefebvre. Segundo Gottdiener (2016), as abordagens do Estado são diferentes para Castells e Lefebvre. Castells parte da prerrogativa que o Estado age como regulador dos conflitos e que “suas decisões e políticas se inserem nos interesses de longo prazo do capital monopolista, mas seu *status* é relativamente independente das necessidades capitalistas imediatas”, o Estado reflete o poder através de suas intervenções nas relações entre as classes (GOTTDIENER, 2016, p. 146). Já Lefebvre defende que o Estado consiste em “uma estrutura para o exercício do poder, que no sentido weberiano não pode ser resumido apenas a interesses

econômicos”. Ou seja, para Lefebvre, o Estado é uma “estrutura espacial” que se caracteriza por uma forma hierárquica de subordinação-dominação para o controle da sociedade (GOTTDIENER, 2016, p. 146).

Gottdiener (2016) afirma que os autores também diferem quanto à reprodução do capitalismo. Lefebvre argumenta que a essência do espaço urbano consiste na forma espacial que sustenta o processo de reprodução do capital, enquanto Castells afirma que a essência é o processo pelo qual a reprodução da força de trabalho está encaixada na forma espacial. Diante das abordagens citadas, Gottdiener (2016) defende que apenas Lefebvre, dentre os autores marxistas, aponta o papel do espaço como fundamental para as relações sociais capitalistas.

Na perspectiva lefebvriana, o espaço é um instrumento político de importância capital para o Estado. Isto é, para a promoção dos seus interesses, o Estado utiliza a configuração espacial como um instrumento político de controle social, assegurando assim a hierarquia e o poder.

Nesse contexto, Gottdiener (2016) ressalta que alguns estudiosos equiparam as intervenções do Estado no espaço urbano ao planejamento urbano, o que é um equívoco. O autor afirma que as investigações urbanas sobre a relação entre o Estado e o espaço evidenciam, em sua maioria, o papel do agente estatal como instrumento de política pública, minimizando seu papel para a conformação do *design* espacial. A análise do desempenho do Estado frente às contradições sociais nos leva a questionar a natureza do Estado capitalista, aprofundando nas contradições de suas intervenções políticas e no planejamento como suporte do capital.

Gottdiener (2016) cita Lefebvre ao tratar do planejamento urbano. Segundo os autores, o planejamento se estabelece como um mecanismo funcional de controle social. Ao utilizar o planejamento, o Estado cria a falsa sensação de que os interesses das classes menos favorecidas estão sendo atendidos. Os autores defendem que a ideologia do planejamento urbano (e do urbanismo) é utilizada como um instrumento estratégico para manipular e mascarar a produção espacial, que na realidade, avança em direção à reprodução do capital. Logo, o que ocorre é que o ambiente construído transforma-se principalmente a partir do capital intervencionista que atua por meio do Estado.

Dessa maneira, a política urbana pode ser delimitada pela “intervenção do Estado como expressão de uma sociedade de classes que apenas pode ajudar a

tornar políticas as contradições econômicas que necessitam dessa intervenção” (GOTTDIENER, 2016, p. 141). Portanto, questões habitacionais, educacionais, ambientais e de mobilidade, entre outras, compõem um programa político compartilhado pela sociedade, visto que o Estado se responsabiliza pela qualidade de vida dos cidadãos, ao invés de atribuir tal competência ao setor privado. Para o autor, o estudo da política urbana destaca a relação entre a intervenção do Estado e os usuários do espaço urbano.

No âmbito dos países em desenvolvimento, Santos (2012) argumenta que os Estados destes países têm um grande papel no desenvolvimento urbano, pois a criação de novas estruturas urbanas ou a modernização das estruturas obsoletas, além do ritmo e das modalidades do crescimento econômico das cidades, está diretamente atrelado à ação do Estado. Para Santos, o papel do Estado é relevante, contudo, não pode contrariar as condições sociais e econômicas vigentes, tornando-se reflexo da estrutura capitalista contemporânea.

Brenner (2018) defende que a reconfiguração e o reescalamento da organização territorial de cidades e Estados devem ser analisadas como um aspecto característico ao atual ciclo de globalização. Segundo o autor, a globalização consiste em um processo socioeconômico e político-institucional de reterritorialização dos espaços que se reproduzem em múltiplas escalas geográficas sobrepostas. Esta configuração, que vem ocorrendo desde 1970, caracteriza-se pela articulação entre acumulação de capital, urbanização e regulamentação estatal.

De acordo com Brenner (2018), a globalização descentralizou o papel da escala nacional, enquanto detentora exclusiva das relações socioeconômicas. Dessa maneira, houve a intensificação da relevância dos modelos de organização territorial sub e supranacionais. O reescalamento do Estado vem redefinindo o papel local e regional que o mesmo estabelece, isto é, a produção do espaço vem sendo submetida a atuação de agentes de diversas escalas, reorganizando o papel do Estado como regulador territorial e impulsionando as ações das instituições de forma a melhorar as vantagens competitivas do local.

Para o autor, o Estado e seus instrumentos políticos e burocráticos vêm intervindo de forma contínua no espaço. Desse modo, o reescalamento do Estado é visto como uma importante estratégia para a reestruturação de espaços urbanos e

regionais. A fim de ilustrar suas afirmações, Brenner (2018) apresenta o seguinte quadro:

Quadro 4 - Globalização como reterritorialização: reescalamento de cidades e estado

Escala espacial do acúmulo de capital			
Forma de (re) territorialização	Global	Nacional	Urbano-regional
Cidades - Reescalamento urbano; - Formação da cidade global	Formação de uma hierarquia urbana global. Competição interespaçial intensificada entre as cidades e toda a economia mundial.	Rearticulação de sistemas de cidades nacionais em hierarquias globais e urbanas suprarregionais. Desvinculação do crescimento da cidade global do crescimento econômico nacional.	Formação de “exópolis”: recomposição da forma urbana: emergência de regiões urbanas policêntricas e novos distritos industriais.
Estados - Reestruturação territorial do Estado; - Emergência dos “Estados glocais” neoliberais	Estados territoriais voltados “para dentro” (<i>outside-in</i>): reescalados para cima, para os níveis supranacionais de regulamentação, onde instituições como União Europeia, FMI e Banco Mundial reestruturam o espaço do Estado.	“Desnacionalização” da escala nacional. Estado Central transfere várias tarefas para cima, para agências supranacionais, e retorna outras para baixo, para instituições estatais locais e regionais.	Estados territoriais virados “de dentro para fora”: redimensionados para baixo em direção aos níveis subnacionais. Estados promovem investimento por corporações transnacionais dentro das maiores regiões urbanas. Construção de “novos espaços estaduais” para regulamentar “novos espaços industriais”.

Fonte: Brenner (2018, p. 86).

Conforme Brenner (2018), diante do reescalamento urbano e do Estado, as escalas espaciais estão sendo sistematicamente reorganizadas. As infraestruturas urbanas e a regulamentação do Estado são reestruturadas resultando em flexibilidade administrativa e estratégias de desenvolvimento econômico voltadas ao espaço urbano e regional.

Diante da multiplicidade de papéis exercidos pelo Estado em relação à produção do espaço, Corrêa (2018) argumenta que sua atuação associa-se ao contexto político, econômico e social das dinâmicas sócio-espaciais nas escalas do intraurbano e da rede urbana em que se encontra. Para o autor, o Estado possui uma série de possíveis ações:

- estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
- taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxaação refletem e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano;

- produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento [...];
- controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas condições, proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais;
- tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial;
- tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação e unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais: conjuntos habitacionais, loteamentos populares e favelas são criados, em parte, em decorrência das indústrias do Estado, cuja ação interfere na divisão econômica do espaço e na divisão social do espaço da cidade. (CÔRREA, 2018, p. 45-46).

Dada a multiplicidade de papéis, o autor afirma que o Estado capitalista estabelece relações com os demais agentes sociais, que muitas vezes, abrangem mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo. Logo, Corrêa (2018) defende que devido à complexidade de papéis desempenhados pelo Estado, é necessário que novos estudos sejam desenvolvidos considerando as esferas federal, estadual e/ou municipal, pois as diferentes escalas espaciais podem resultar em diversas ações que se articulam. O autor também apresenta alguns questionamentos importantes para o estudo dos agentes sociais, como: qual a relevância desses agentes na produção espacial? A relevância se mantém igual nas diferentes áreas do intraurbano e das cidades de diferentes portes, atividades econômicas e localização no território brasileiro? E, em especial, questiona-se o Estado enquanto agente com múltiplos papéis: Como variam suas ações nas diferentes escalas? Quais os conflitos e negociações resultantes da sua atuação? Quais os impactos políticos, econômicos e sociais resultantes? Como sua atuação impacta o espaço urbano?

Os questionamentos e os múltiplos papéis do Estado apontados por Corrêa servirão como fundamento para a análise do espaço intraurbano de Varginha. Dessa maneira, espera-se refletir e contribuir para a compreensão da forma de atuação do Estado na produção do espaço urbano varginhense.

2.3. O papel do Estado frente a descentralização administrativa brasileira

Inicialmente, a fim de elucidar alguns conceitos que nortearão a pesquisa, torna-se necessário a contextualização das definições adotadas. Meirelles (2016) em

sua publicação sobre o direito administrativo municipal, traz algumas noções sobre os termos utilizados nesta pesquisa. O quadro a seguir apresenta os termos e definições extraídos da conceituação proposta por Meirelles:

Quadro 5 - Definição de conceitos adotados na pesquisa

Termo	Definição
Estado	<p>Possui variações de definição de acordo com a área abordada. No âmbito sociológico, consiste na “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”. No âmbito político é definido como “comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção”. Já sob o aspecto constitucional é “pessoa jurídica territorial soberana” (MEIRELLES, 2016, p 64).</p> <p>Segundo o autor, o Estado é formado por três elementos originários e indissociáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Povo</u>: componente humano; - <u>Território</u>: a base física; - <u>Governo soberano</u>: elemento condutor, que detém e exerce poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.
Poder de Estado	<p>Para Meirelles (2016), são os três poderes estruturais do Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder Legislativo: elabora as leis (função normativa); - Poder Executivo: responsável pela conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); - Poder Judiciário: responsável pela aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial).
Entidade estatal	<p>Na Federação brasileira são as entidades que possuem autonomia política (além de administrativa e financeira): União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal.</p>
Governo	<p>Consiste na “atividade política e discricionária”. Para o autor, há três sentidos que podem ser aplicados a este conceito. Sentido formal: conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; sentido material: complexo de funções estatais básicas; sentido operacional: condução política dos negócios públicos. O Governo pode ser definido como a resultante da interação dos três Poderes de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Já a Administração Pública é o resultado da interação de todos os órgãos dos três Poderes.</p>
Administração Pública	<p>Consiste no conjunto de entidades e órgãos existentes para o desenvolvimento dos objetivos políticos do Governo, todo o aparelhamento do Estado destinado à promoção de serviços públicos em geral. É responsável pela execução por meio dos atos administrativos, que desempenham as funções do poder público. Segundo Meirelles (2016, p. 69) a “administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica”.</p> <p>Administração pública, portanto, é a atividade pela qual as autoridades satisfazem as necessidades de interesse público utilizando prerrogativas de poder. Meirelles (2016) ressalta que a doutrina e os tribunais empregam o termo poder público com o sentido de Administração Pública, quando abordam a responsabilidade civil advinda de ação ou omissão do Estado.</p>
Agentes públicos	<p>Pessoas físicas responsáveis, de forma definitiva ou transitória, por exercer função estatal. O agente público é o indivíduo que ocupa o cargo e exerce funções em um órgão do Estado.</p>

Fonte: MEIRELLES (2016).

Diante do quadro exposto, salienta-se que a pesquisa será fundamentada na delimitação do agente Estado (descrito nas classificações dos agentes produtores do espaço urbano apresentadas nos subcapítulos anteriores) como o poder público exercido pelos agentes públicos.

Dentre os agentes públicos, a pesquisa abordará duas categorias: o agente político e o agente administrativo. O agente político é componente do Governo em

seus primeiros escalões e caracteriza-se por ocupar “cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” (MEIRELLES, 2016, p.80). Isto é, as autoridades públicas máximas do Governo e da Administração em área de sua atuação, que no caso desta pesquisa é o Prefeito Municipal de Varginha (Chefe do Executivo) e seus secretários municipais, além dos secretários estaduais elencados no quadro 2.

O agente administrativo, conhecido como servidor público, é o profissional que se vincula ao Estado ou às suas entidades e estão submetidos à hierarquia funcional e ao regime jurídico da entidade estatal em que trabalham. Tal agente não é membro de Poder de Estado, não o representa, nem exerce competências políticas ou governamentais (MEIRELLES, 2016). Mas, é importante esclarecer que suas funções técnicas podem incidir em decisões políticas ou na consolidação de políticas públicas. Nesta pesquisa, é este agente delimitado pelos servidores que foram ser elencados pelos secretários municipais ou estaduais para a realização das entrevistas, além dos servidores públicos relacionados à produção espacial, como arquiteto e urbanista e diretor do Departamento de Planejamento do Município de Varginha. Também se enquadram nesta categoria, os funcionários da Administração Pública indireta que possuem emprego público, logo, os servidores do INDI e da CODEMIG são agentes administrativos.

Após a compreensão dos conceitos adotados, é preciso elucidar o Estado a partir do âmbito político e jurídico, ou seja, expor as características do Estado moderno, suas competências e esferas no contexto brasileiro a fim de entender o cenário da pesquisa. Nesse sentido, Castro (2005) em sua publicação “Geografia e política”, traz importantes contribuições sobre o assunto.

Para a autora, o surgimento do Estado moderno delimitou o “marco da centralidade territorial e institucional do poder político”, uma vez que encarrega-se da delimitação territorial para o exercício de suas funções de poder e obediência, com base em normas e leis determinadas e legítimas (CASTRO, 2005, p. 111).

Segundo Castro (2005), o Estado é uma instituição, portanto, está inserido nos aspectos temporal, territorial e social, transformando-os e sofrendo as transformações decorrentes do processo. Em relação ao modelo de organização, há dois clássicos: o Estado Unitário ou centralizado (adotado na França) e o Estado Federal, cujo EUA é exemplo. No Brasil, adota-se o último modelo que é caracterizado pela aliança ou

pacto de coexistência entre várias regiões e povos para a consolidação de uma nação. Para a autora, a adesão a um dos modelos é uma questão relevante para a compreensão dos limites de ação da sociedade local em seu território.

No federalismo brasileiro, a Constituição delimita a estrutura e as competências de cada ente federativo, visto que o Estado é dividido em União, Estados (unidades da federação), municípios e Distrito Federal. Atualmente, a União e os Estados possuem os três poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), já os municípios possuem atribuições dos poderes Legislativo e Executivo (MEIRELLES, 2016). Em relação aos poderes do Estado, Harvey (2005), tomando como base a federação americana, justifica que a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário consiste em uma forma de evitar a concentração de poder político em apenas um subgrupo.

Devido ao processo de consolidação do Estado federativo brasileiro, resultante da descentralização do poder imperial, as três esferas político-administrativas não possuem o mesmo grau de autonomia. Segundo Castro (2005), as competências da União são muito abrangentes, cabendo aos estados e municípios as atribuições remanescentes.

A partir da Constituição Federal de 1988, a esfera municipal passa a ser reconhecida como entidade de terceiro grau, ampliando sua autonomia política, administrativa e financeira, que anteriormente era apenas nominal (MEIRELLES, 2008). O município (poder local) torna-se responsável pelo ordenamento da cidade e pela organização dos serviços públicos locais, por exemplo, que são influenciados pelo processo de urbanização.

De acordo com Meirelles (2008, p. 132),

O Município Brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores -, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas).

Nos aspectos da política urbana, todos os níveis de governo possuem atribuições, no entanto, é na escala municipal que as políticas públicas são concretizadas. Tomando como referência a legislação e o plano nacional, são estabelecidas normas e legislações urbanísticas na escala local em relação tanto ao planejamento e à construção de edificações quanto ao ordenamento territorial, seu

traçado, a forma de uso e ocupação do solo, a oferta de serviços públicos e a conduta social visando otimizar o bem-estar da população no espaço urbano.

Neste contexto, o Urbanismo e o Direito se associam permitindo, através do direito urbanístico, a atuação do Estado almejando o desenvolvimento urbano. A Constituição de 1988 é o primeiro instrumento legal a fazer menção ao direito urbanístico definindo suas competências legislativas e executivas:

No tocante à competência legislativa, esta é concorrente, restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (CF, art. 24, I), cabendo à União a edição de normas gerais (art. 24, § 1º) e aos Estados a competência suplementar sobre a matéria (art. 24, § 2º). Contudo, determina, ainda, o dispositivo constitucional que, inexistindo norma geral, a competência estadual é plena para legislar sobre Urbanismo, em atendimento às suas peculiaridades, vigorando a lei estadual até a superveniência da norma federal (art. 24, § 3º-4º).

Dentro da competência executiva, cabe privativamente à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (CF, art. 21, XX),¹⁷ permanecendo competência executiva comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (CF, art. 23, IX). Mais especificamente em relação aos Municípios, possuem estes competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) (MEIRELLES, 2008, p. 530).

Na divisão das competências entre as esferas estatais, cabe à União estabelecer as normas gerais de urbanismo. Atendendo a tal atribuição, foi criada a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais para a execução da política urbana baseadas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art.1º § único).

Dentre os instrumentos da política urbana, a Lei 10.257/2001 especifica:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros: [...]
- V – institutos jurídicos e políticos: [...]
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). (BRASIL, 2001, art. 4º, grifo nosso)

Por meio dos instrumentos listados, o Município responsabiliza-se por ordenar física e socialmente o seu território com base no plano diretor, além de regular o uso e ocupação do solo, a execução de obras, a instalação de equipamentos urbanos e o desempenho de atividades que influenciam a qualidade de vida da população.

Na escala municipal, o plano diretor é definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001). Segundo Meirelles (2008), o plano diretor não é estático, pelo contrário, deve ser dinâmico e evolutivo. Este instrumento possui como função nortear o desenvolvimento urbano, estabelecendo prioridades para a atuação do governo local, direcionando o crescimento da cidade, a atuação dos agentes privados e assegurando o atendimento às necessidades da população.

De acordo com a Lei 10.257/2001, o plano diretor é obrigatório para cidades com população acima de vinte mil habitantes, dentre outras delimitações, e deve ser revisto a cada 10 anos, no mínimo. No caso desta pesquisa, o município estudado possui três planos diretores (1996, 2006 e 2020), que serão melhor abordados no subcapítulo a seguir, juntamente com o conjunto da legislação urbanística que envolve o município.

Outro ponto anunciado no Estatuto da Cidade é a gestão democrática da cidade. Segundo o Estatuto, para assegurar a gestão democrática deverão ser adotados alguns instrumentos como a criação de órgãos colegiados de política urbana em todas as esferas do Estado, a realização de debates, audiências e consultas públicas, a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano em todas as esferas estatais e a promoção de iniciativa popular de projetos de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

De acordo com Dowbor (2016), é incontestável que uma boa prática administrativa resulta da aproximação entre o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento e as pessoas que serão envolvidas diretamente nesse contexto e que irão lidar com as implicações sejam positivas ou negativas.

Para o autor, os municípios ainda se encontram atrelados a estrutura jurídica, prejudicando a administração e centralizando as decisões. De fato, à administração municipal compete conter as pressões que surgem no município, mas sem possuir preferência de acesso aos recursos. Sendo assim, a ação local facilita a democratização das decisões, uma vez que o cidadão pode manifestar-se sobre o cenário que vivencia, ou seja, possui relação direta e conseqüentemente conhecimento prático sobre o espaço.

Dowbor (2016) afirma que no cenário contemporâneo, a administração local não pode se responsabilizar apenas pela construção de equipamentos urbanos e pela manutenção da cidade, por exemplo.

Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes econômicos e sociais que agem no território. A preocupação com o perigo da política local ser muito “bairrista”, de visão estreita, não se justifica. Experiências recentes como dos consórcios intermunicipais, das agências regionais de desenvolvimento no Paraná, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em Santa Catarina, de Fórum do Grande ABC nas vizinhanças de São Paulo, mostram que há um imenso campo de trabalho na coordenação intermunicipal, que permite políticas amplas e coordenadas, mas respondendo diretamente aos anseios da população (DOWBOR, 2016, p.44).

Segundo Souza (2010), o termo gestão é distinto e complementar ao termo planejamento. Enquanto planejar refere-se a prever ou simular eventos futuros, gestão remete a administrar determinada situação no tempo presente. Dessa forma, o planejamento consiste na “preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra” (SOUZA, 2010, p.46). Portanto, para o autor, é tolice afirmar que o planejamento está desaparecendo e que todas as ações são voltadas para a gestão urbana.

Planejamento e gestão urbana consistem em estratégias, cujo objetivo principal é o desenvolvimento urbano, que devem se articular às estratégias de desenvolvimento regional e nacional, entre outras. As ações de planejamento ou gestão promovidas pelo Estado ou por outros agentes sociais devem ser compreendidas em relação aos conflitos de interesses existentes na produção do espaço urbano, ou seja, devem ser caracterizadas como políticas (SOUZA, 2010).

Para Maricato (2002), existe a ineficácia da legislação, uma vez que o que se observa é o exercício arbitrário do poder, privilegiando muitas vezes a minoria da sociedade, que possui interesses fundiários, políticos, econômicos e sociais. A gestão

do espaço urbano reduziu-se a um processo controlado pela classe empresarial, ocasionando muitas vezes o atropelamento das regras urbanísticas em prol da geração de riquezas e atração de investimentos pela e para a iniciativa privada.

A autora também afirma que os planos diretores municipais geralmente não são totalmente implantados, pois as obras não estão contidas no plano (aparentemente), e o Plano Diretor não aponta obras. Além disso, observa-se a ocorrência de legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da lei, que cria margens para diversas interpretações a respeito da legislação, resultando na emergência cada vez maior de problemas socioambientais dentro do espaço urbano.

As questões relacionadas ao espaço urbano, economia e política, entre outras, vêm desafiando os municípios, solicitando avanços nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. A busca pelo equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos e a garantia da participação popular de forma efetiva tende a ser o maior desafio da administração pública local. Diante disso, a administração pública municipal deve se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

2.4. O panorama da política urbana em Varginha

Segundo Carvalho Filho (2008, p.141), a política urbana consiste no “conjunto de estratégias e ações do poder público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”.

Visando compreender o contexto da política urbana em Varginha, este subcapítulo será dividido em dois tópicos. O primeiro compreende os planos e programas de desenvolvimento de Varginha que foram elaborados entre 1970 e 2020. Já o segundo tópico aborda a legislação urbanística de Varginha considerando as três esferas do poder público. Sendo assim, os dois tópicos têm como objetivo apresentar o panorama dos instrumentos da política urbana adotados para o desenvolvimento da cidade de Varginha, possibilitando a análise posterior do impacto destes instrumentos no espaço urbano varginhense.

2.4.1. Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região

Com o intuito de analisar a gestão urbana de Varginha foram levantados planos e programas de desenvolvimento urbano ou regional que compreenderam a cidade ou o Sul de Minas. Como já informado, foi delimitado o recorte temporal de 1970-2020 para a coleta dos dados, visto que este período compreende o momento caracterizado pela intensificação da reestruturação produtiva brasileira e suas implicações no espaço urbano, em especial o espaço urbano varginhense, até a conjuntura atual decorrente da desaceleração do capitalismo industrial e do avanço da globalização.

Para a delimitação dos planos e programas de desenvolvimento foram consultadas as bases de dados da Fundação João Pinheiro, da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, da Assembleia Federal e Assembleia do Estado de Minas Gerais, da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG, da Prefeitura Municipal de Varginha, dos Ministérios de Desenvolvimento Regional e de Infraestrutura.

A princípio, foram levantados 54 planos e programas, sendo uma parte composta por instrumentos setoriais que são aplicados diretamente no espaço urbano de Varginha, e a outra composta por planos norteadores do desenvolvimento em geral, como é o caso dos PND's, PPA's (esfera federal) e dos PMDES's, PMDI's e PPAG's (esfera estadual). Os planos levantados durante a coleta de dados, bem como o ente estatal responsável e a síntese destes instrumentos encontram-se em apêndice nesta tese.

Diante dos dados coletados, foi desenvolvida a cronologia dos planos e programas de desenvolvimento, conforme ilustrado na Figura 5. Por meio da interpretação da figura, nota-se que a intervenção do poder público municipal inicia-se após a Constituição Federal de 1988, reforçando a competência do poder local e a autonomia delimitada constitucionalmente. É válido mencionar que o poder público municipal desenvolveu apenas os três planos diretores e os planos plurianuais do Município de Varginha. O plano de desenvolvimento de Varginha (PDEV) foi elaborado por iniciativa conjunta do Grupo Unis (instituição educacional), do Conselho Empresarial do Sul de Minas (Cesul) e do Cesul Lab (*hub* de inovação situado em Varginha). Este plano, que apresenta diretrizes para dez áreas de desenvolvimento municipal, vem sendo aplicado pela gestão pública a partir de ações fundamentadas no diagnóstico e nas diretrizes apontadas no plano.

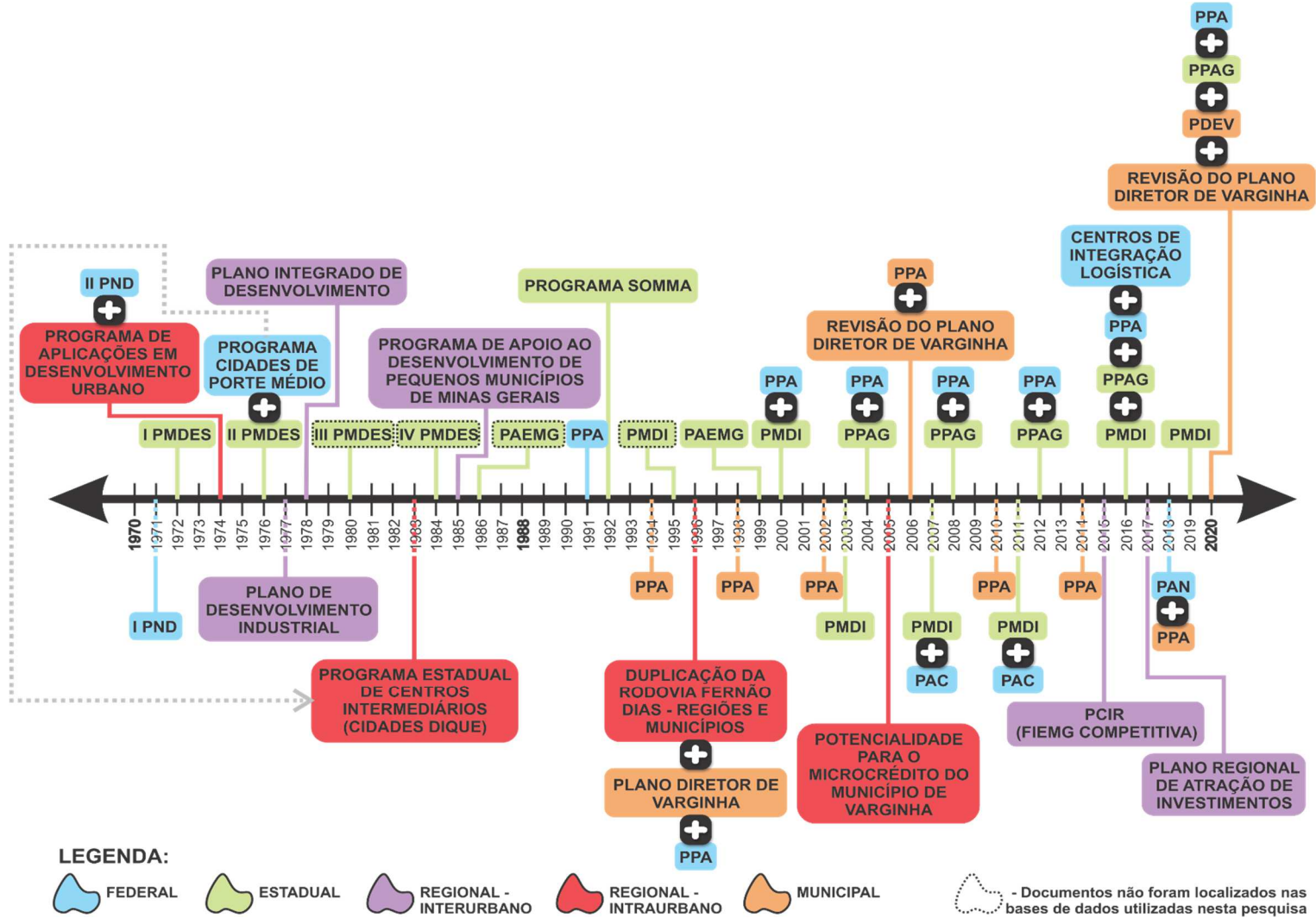
Por meio da análise introdutória da linha cronológica dos planos municipais observou-se a aplicação empírica da abordagem teórica dos autores estudados nesta pesquisa, principalmente as afirmações de David Harvey. Ao examinar a temporalidade dos planos municipais e seus conteúdos, percebe-se que além de terem sido desenvolvidos após o ano de 1988, eles passam de uma elaboração meramente técnica e burocrática, para planos aplicáveis e, com destaque para o PDEV, plano desenvolvido pela iniciativa privada e que tem suas diretrizes aplicadas pelo poder público, caracterizando o agente estatal como empreendedor no espaço urbano.

No geral, observa-se que a maior parte dos planos levantados foram desenvolvidos pelo ente estadual ou por instituições parceiras do Estado de Minas Gerais. Os planos e programas estaduais compreendem desde o desenvolvimento do estado como um todo, quanto instrumentos de aplicação específica em determinado território ou campo de atuação. Esses últimos são apresentados na Figura 5 como instrumentos regionais de aplicação intra ou interurbana.

Já os planos federais são, em sua maioria, planos gerais que orientam o desenvolvimento de todo o território nacional. Dentre os planos e programas identificados, apenas o Plano Aeroviário Nacional (PAN) e o Centros de Integração Logística possuem diretrizes em que se verifica o potencial para a transformação do espaço urbano varginhense de forma direta. Cabe ressaltar que os Planos de Aceleração do Crescimento (PAC's) possuem ações aplicadas no espaço urbano varginhense, no entanto o plano não menciona diretamente o município como os dois instrumentos citados anteriormente.

É possível observar através da figura a seguir que o contexto dos planos e programas de desenvolvimento identificados pode ser dividido em dois períodos políticos distintos. O primeiro caracteriza-se pelos instrumentos de planejamento urbano e regional desenvolvidos desde o período da ditadura militar até a abertura política, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (1970-1988). Já o segundo período é caracterizado pelo avanço da autonomia municipal concedida pela CF88. Este período é marcado pelo conjunto de planos e programas, em especial os planos plurianuais de todas as esferas governamentais (1989-2020), que estimulam a descentralização política e maior envolvimento do poder público municipal na elaboração de políticas públicas.

Figura 5 - Cronologia dos planos e programas de desenvolvimento em Varginha/MG



Ao iniciar a análise seguindo a cronologia dos planos, observamos que o I Plano de Desenvolvimento Nacional – PND tinha dentre seus objetivos: “VIII - realização de estratégia regional para efetivar a Integração Nacional” (BRASIL, 1971). Objetivava-se implantar novos polos regionais no território brasileiro, fortalecendo a consolidação do núcleo desenvolvido do Centro-Sul, além da expansão desenvolvimentista para o Sul, Norte e Nordeste do país.

No ano de 1972, o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social é apresentado. Este plano buscava criar estratégias articuladas aos objetivos do I PND, visando acompanhar a dinâmica de desenvolvimento por meio de diretrizes orientadas para o Estado de Minas Gerais que foi dividido em oito regiões de desenvolvimento.

Assim conscientes e atentos aos marcos mais amplos do interesse nacional, preconizam-se as medidas e alinham-se os programas e projetos que correspondem, em Minas, não apenas à preocupação com a política de integração territorial e econômica do País, mas, ainda, ao fortalecimento do poder competitivo e à modernização do parque industrial brasileiro, à recuperação e expansão da atividade agropecuária, à ocupação mais adequada do espaço econômico e ao melhor aproveitamento dos recursos humanos e naturais. Isto sem desconhecer, também, a necessidade de se fortalecer a pauta de exportações do País (MINAS GERAIS, 1971, p. 8).

No I PMDES ficou definido que a descentralização urbano-industrial seria realizada por seis grandes vias, dentre elas a região do Sul de Minas devido à sua localização intermediária entre Belo Horizonte e São Paulo.

A política de urbanização do I PMDES consistia no fortalecimento das funções polarizadoras de certas cidades. De acordo com o plano seria implementada a partir da “descentralização administrativa dos serviços públicos, pelo reforço do equipamento urbano das cidades-pólos e pela integração dos municípios no planejamento geral e urbano do Estado” (MINAS GERAIS, 1971, p. 42). Esta política dependia da política de localização industrial, de ocupação rural e das facilidades de acesso a outros núcleos.

Segundo a descrição da região de desenvolvimento III (Sul de Minas), a política de urbanização para esta região compreendia:

A conformação do sistema de continuidade urbana entre Belo Horizonte—São Paulo inicia-se nesse período. Exemplo disso é a tendência de formação de um conglomerado por Varginha e Três Corações, dada sua posição locacional intermediária entre os dois grandes centros e devido a condições favoráveis de acesso a toda a região e aos pólos do Centro-Sul. Nessa etapa deverá ser iniciada a construção de um Distrito Industrial nessa área, o que constitui ponto importante para a concretização da política de descentralização industrial. Serão promovidas a recuperação e a expansão da indústria de laticínios e a instalação de indústrias derivadas tanto do leite quanto da horticultura e fruticultura. Outros tipos de indústria, como a de produtos básicos (alumínio e fertilizantes) e as indústrias mecânicas e de material elétrico também serão desenvolvidas na região.

Na atividade rural, ter-se-á a intensificação da cafeicultura, da produção hortícola e frutícola, da avicultura, da pecuária de leite e do reflorestamento como base de futuras indústrias de celulose e papel (MINAS GERAIS, 1971, p. 43-44).

Neste panorama, em 1974 é publicado o Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano para o Município de Varginha pela Fundação João Pinheiro. Este programa, que teve início em 1971 com o estudo sobre identificação de um núcleo urbano polarizador no Sul de Minas, previa a criação de um centro urbano industrial polarizador na região do Sul de Minas, a ser localizado ao longo do eixo Varginha - Três Corações, tendo Varginha como município polarizador. No diagnóstico do programa, considerava-se que, posteriormente, a proximidade entre as duas cidades (cerca de 29km) resultaria em um complexo urbano único, ao longo do eixo de ligação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1974). Salienta-se que a conurbação entre os dois centros urbanos ainda não ocorreu apesar da conectividade que as duas cidades possuem com a rodovia Fernão Dias, via que divide os acessos a Varginha e Três Corações.

Neste Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano para o Município de Varginha há ainda o diagnóstico sobre o papel de Varginha no contexto regional e os obstáculos existentes para a consolidação do município como polo de desenvolvimento urbano.

Segundo o documento, Varginha foi considerada como “polo regional no setor de prestação de serviços comercial, educacional e médico; centro administrativo dos serviços públicos federais e estaduais; expressivo núcleo de indústrias de transformação e equipamentos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1974, p. 9). No entanto, para a consolidação de polo de desenvolvimento foi identificado que a infraestrutura e alguns serviços deveriam ser ampliados e melhorados, tais como: rede viária urbana, a antiga rodoviária e a rede hoteleira varginhense, uma vez que as condições existentes não atenderiam à demanda estimada, e qualitativamente foram caracterizadas como deficientes. Diante disso, foi elaborado o dimensionamento dos investimentos prioritários para que o programa alcançasse resultados positivos.

Por meio da análise dos documentos do II PND e II PMDES, nota-se que os planos possuem caráter mais discursivo quando comparados aos I PND e I PMDES. É interessante observar que o II PMDES apresenta o cenário “global” brasileiro, relacionando com o II PND, e indica ações para o panorama mineiro visando o desenvolvimento do estado articulado aos objetivos nacionais.

O documento afirmava que a região Sul de Minas Gerais, apesar de estar entre as regiões mais importantes na geração do PIB do estado, não apresentou dinamismo em diversas áreas, reduzindo a força de atração de fluxos migratórios e posição relativa do setor urbano dentro do estado.

De acordo com o II PMDES, visando à política de integração nacional contida nas diretrizes de descentralização e desconcentração espacial do desenvolvimento brasileiro, previstas no II PND (BRASIL, 1974), foram propostas novas perspectivas de dinamização para a economia de Minas:

Levando-se em consideração tais aspectos, poder-se-á dizer que o Governo de Minas Gerais, ao enfatizar, em sua estratégia, prioridade para a produção de bens de capital, de consumo durável e de bens intermediários, retorna ao processo de substituição de importações e se prepara para o abastecimento do mercado nacional, procurando adaptar-se às necessidades do País, numa tentativa de contribuir para aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos, neutralizar a crise mundial de energia e interiorizar o desenvolvimento, além de impulsionar, internamente, a consolidação de seu parque industrial.

[...]

A política nacional de integração e ocupação do território brasileiro, bem como a opção por um modelo de mercado tem fortalecido a posição de Minas Gerais como ponto de ligação entre uma nação desenvolvida e uma em desenvolvimento, com a eclosão de toda uma rede de infra-estrutura de apoio, econômica e social, que terá de cumprir o importante papel de indutora do desenvolvimento (MINAS GERAIS, 1975, p. 37).

Dentre as estratégias do II PMDES para alavancar o desenvolvimento regional de Minas Gerais, para a região III – Sul de Minas foram elencadas metas relacionadas à expansão e modernização da agroindústria e expansão da indústria dinâmica, principalmente minerais não-metálicos, químicos e construção civil. Além disso, como base para a implantação das diretrizes voltadas ao desenvolvimento industrial, foi sugerido a seleção de um ou dois centros com infraestrutura urbana e industrial, preferencialmente nas proximidades do eixo Belo Horizonte - São Paulo.

Como estratégias para otimizar o desenvolvimento industrial e urbano da região foram apontadas diretrizes com o intuito de melhorar os equipamentos urbanos de alguns centros urbanos médios. Esta estratégia pretendia aumentar o poder de atração face à desconcentração de São Paulo. No documento também foi proposto a melhoria do sistema de transporte intra e inter-regional, em especial os modais ferroviário e lacustre (MINAS GERAIS, 1975).

No ano de 1976, também se iniciou o Programa Cidades de Porte Médio – CPM (1976-1986) que foi elaborado e implementado pelo governo federal visando a promoção das cidades de porte médio a centros urbanos estratégicos na composição

da rede urbana nacional. Este programa será melhor analisado no contexto do Programa Estadual de Centros Intermediários, que contempla a cidade de Varginha como um dos centros urbanos selecionados para a implementação das diretrizes destes programas.

Segundo Nunes (2020, p. 14), o objetivo principal do CPM consistia em “possibilitar que a política intraurbana, a política intrarregional e a política inter-regional interagissem concomitantemente”. A previsão do programa baseava-se no crescimento acelerado das cidades de porte médio, ultrapassando o crescimento metropolitano. Dessa forma, as cidades de porte médio se tornariam responsáveis por integrar o território nacional a fim de otimizar o desenvolvimento econômico.

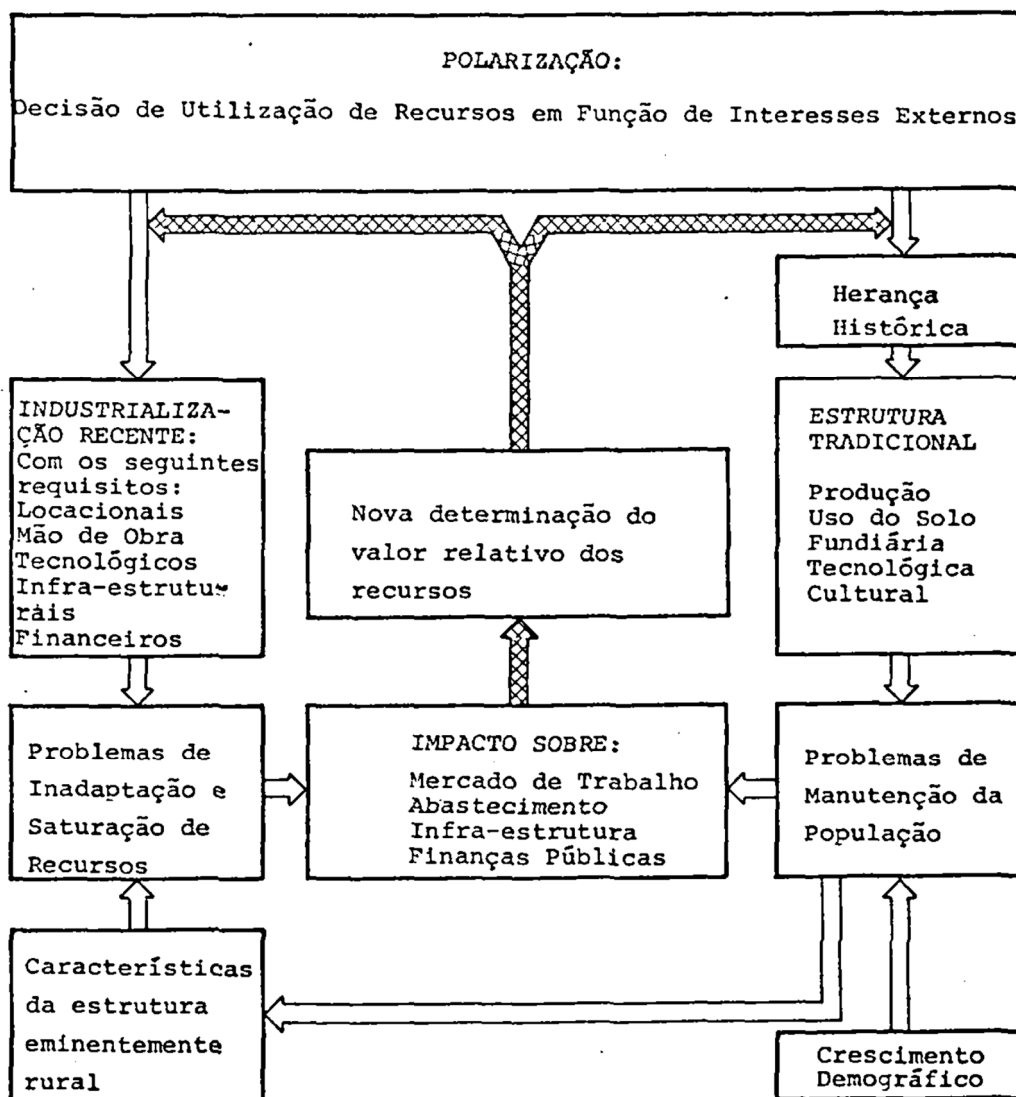
Voltando à análise do II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais, nota-se que o mesmo não possuía diretrizes específicas direcionadas para o Município de Varginha como ocorreu no I PMDES devido à localização estratégica do município perante o eixo Belo Horizonte – São Paulo.

O direcionamento de ações visando o desenvolvimento regional do Sul de Minas, e mais especificamente de Varginha, ocorreu com o Plano Integrado de Desenvolvimento – Sul de Minas: um potencial para a Interiorização do Desenvolvimento elaborado em 1978. Este plano de industrialização do Sul de Minas contou com a participação do Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI), da Companhia de Distritos Industriais (CDI-MG), da Assistência Técnica do Governo Alemão, da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais e da Fundação João Pinheiro. O plano possuía dentre os objetivos gerais: elaboração de um plano de desenvolvimento regional; elaboração de um plano de desenvolvimento industrial e aprimoramento da infraestrutura institucional de Planejamento; (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978).

Cabe destacar que este documento possui uma profunda caracterização da região do Sul de Minas, sua origem, potencialidades, obstáculos para o desenvolvimento, entre outros aspectos. O plano defende que na região do Sul de Minas há a presença de duas forças responsáveis por moldar o desenvolvimento regional. Segundo o documento, ao longo dos anos o Sul de Minas passou por processos que resultaram em uma estrutura caracterizada pela formação de “estratos superpostos”, sendo um representado por atividades tradicionais, ligadas aos interesses locais e regionais, e outro representado por atividades mais dinâmicas, com “fortes relações inter-regionais e dependentes de interesses e decisões externas” à

região do Sul de Minas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 20). A figura 6 descreve as duas forças e seus impactos na região.

Figura 6 - Processo de integração das grandes forças que atuam sobre o desenvolvimento da região do Sul de Minas



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 21

Segundo o plano, o processo de desenvolvimento do Sul de Minas foi orientado por dois períodos, sendo um cristalizado através da herança histórica formado pelo estrato tradicional e o outro operado pela industrialização recente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978).

Dessa forma, a herança histórica determinou o uso e distribuição do solo agrícola, a produção e o desenvolvimento da infraestrutura socioeconômica e urbana, além do tipo e tamanho das indústrias tradicionais existentes na região. Por outro lado, esta estrutura tradicional foi confrontada pela força externa, relacionada às atividades dinâmicas industriais conformadas principalmente pelo processo de desconcentração

industrial de São Paulo e para o abastecimento de grandes centros como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Neste contexto, segundo o Plano Integrado de Desenvolvimento – Sul de Minas: um potencial para a Interiorização do Desenvolvimento, os municípios de Varginha, Poços de Caldas, Itajubá, Pouso Alegre e Três Corações experimentaram uma fase de expansão e transformação industrial orientada pelas seguintes características:

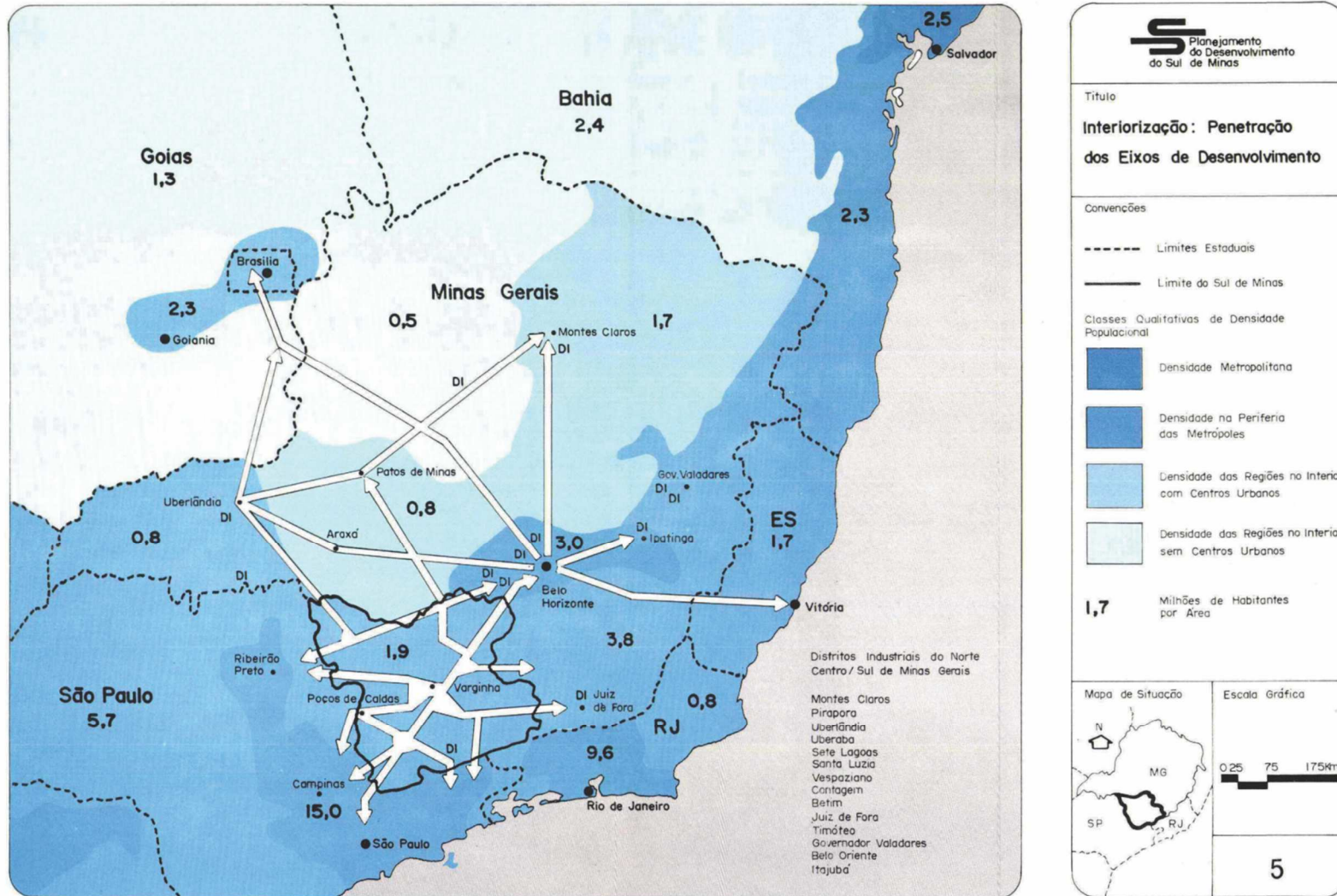
- alto crescimento da população urbana e imigração de pessoas, tanto dos municípios circunvizinhos quanto de fora da região;
- emergência de novos pólos regionais, elevando-se sua posição relativa na hierarquia das cidades;
- entrada de recursos financeiros de fora da região, e mobilização geral dos recursos locais;
- diversificação das atividades econômicas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 24-25)

Em relação à vocação cafeeira, de acordo com o documento, a região do Sul de Minas foi impactada pelas políticas adotadas pelo Governo Federal para amenizar as crises do setor que ocorreram em alguns períodos. Dessa forma, nota-se que os interesses nacionais influenciaram significativamente os interesses regionais.

Sobre a rede urbana sul mineira, o documento descreve que há um grupo de cidades médias, que apesar de serem menores quando comparadas com outros centros urbanos de mesma categoria no Estado de Minas Gerais, foram resultado da ocupação “natural” do território ao longo dos anos. Para o plano, estas cidades médias estavam bem-dotadas de equipamentos de infraestrutura, algumas localizando-se próximas umas às outras, resultando em “centros polinucleados que se distribuem equilibradamente no espaço regional” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 68).

Além disso, devido à localização do Sul de Minas frente ao eixo inter-regional da rodovia Fernão Dias (que liga São Paulo a Belo Horizonte), o plano previa que o desenvolvimento das cidades médias sul mineiras deveria ser avaliado como um eixo estratégico capaz de dinamizar o processo de interiorização do território de Minas Gerais, especialmente em direção ao norte do estado (Figura 7).

Figura 7 - Eixos de desenvolvimento de Minas Gerais em 1978



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 75

Deste modo, para a consolidação do desenvolvimento do Sul de Minas, através do aproveitamento da oportunidade criada pelas intenções do Governo Federal em desconcentrar a atividade sócio-econômica do Centro Sul, torna-se necessário um apoio mais efetivo às cidades médias da região. Mas, como salienta Andrade, uma política de descentralização econômica que utiliza um programa de apoio às cidades médias tem que estar inserida em uma política de localização de atividades econômicas para fazer algo mais do que criar uma infra-estrutura econômica e social nestas cidades, qual seja, a de promover a localização de investimentos dos setores secundário e terciário de modo a complementar as suas estruturas produtivas, de modernizá-las e de forma a criar um crescimento auto-sustentado para estes centros urbanos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 71).

De acordo com o Plano Integrado de Desenvolvimento – Sul de Minas: um potencial para a Interiorização do Desenvolvimento, a evolução da rede urbana sul mineira seria configurada pela presença de alguns polos de desenvolvimento que foram divididos em quatro grupos a partir do número de habitantes dos centros urbanos.

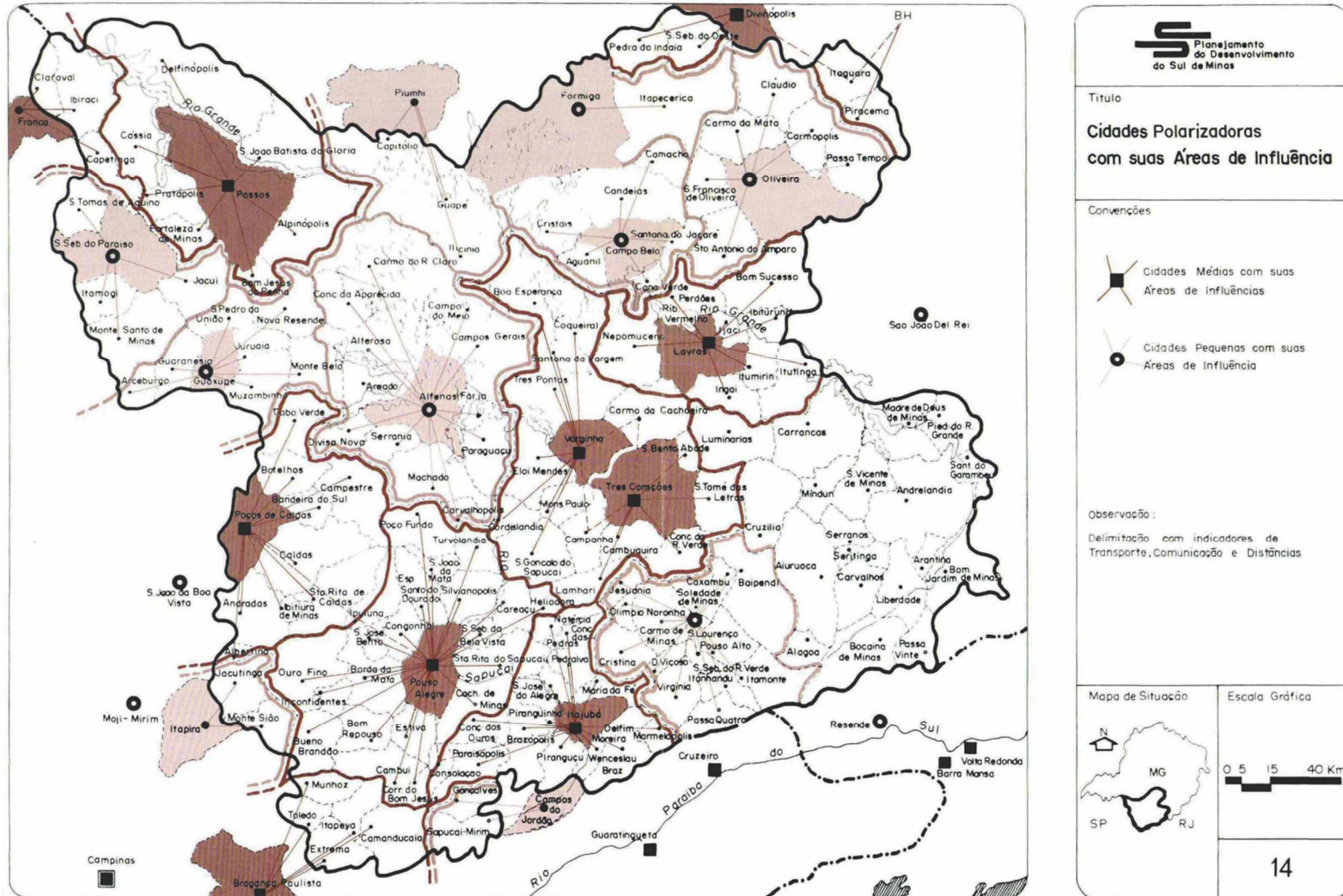
Quadro 6 - Composição da rede urbana sul mineira em 1978

REDE URBANA EXISTENTE	POPULAÇÃO URBANA 1980 ENTRE E	CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBA NA 1970/80
SETE CIDADES MÉDIAS Poços de Caldas, Itajubá, Passos, Varginha, Pouso Alegre, Lavras, Três Corações	85 000 52 000	65%
SETE CIDADES PEQUENAS Formiga, Alfenas, São Sebastião do Paraíso, Oliveira, Campo Be- lo, Guaxupé, São Lourenço.	40 000 22 000	39%
19 SEDES com mais de 10 mil hab., por ex. Boa Esperança, Três Pontas, Santa Rita do Sapucaí, Machado etc.	20 000 10 000	47%
DEMAIS 144 SEDES	9 900 300	34%
SUL DE MINAS		46%

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 88.

Segundo o plano, a região do Sul de Minas é caracterizada por um espaço sem um pólo regional dominante. Mas possui uma série de municípios de porte médio e de localização relativamente dispersa (Figura 8).

Figura 8 - Cidades polos do Sul de Minas e suas áreas de influência - 1978



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 116.

Diante disso, foram elencadas programações para otimizar a estrutura espacial do Sul de Minas e alavancar o desenvolvimento regional. A seleção e formulação dos itens estabelecidos no esquema seguinte foram orientados por objetivos principais visando o planejamento regional integrado, sendo eles: “aumento e melhoria da distribuição do emprego e renda, e abastecimento equitativo da população com serviços e bens essenciais à manutenção da população” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 102).

Quadro 7 - Programações planejadas para aprimorar a estrutura espacial do Sul de Minas entre as décadas de 1970 e 1980

ESTRUTURA ESPACIAL	
Análise	Programação
Rede Urbana (distribuição espacial das cidades médias, pequenas e dos municípios no meio rural).	Programação do sistema das cidades polarizadoras.
Cidades polarizadoras e suas áreas de influência.	Programação do papel das cidades polarizadoras em relação às suas áreas de influência.
Eixos regionais e inter-regionais.	Programação de eixos de desenvolvimento e integração das áreas carentes.
Áreas carentes e de emigração	
Infra-estrutura urbana nas cidades polarizadoras	Proposições alternativas de infra-estrutura para as cidades polarizadoras.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 103.

Como análise do panorama regional, o documento constatou que as perspectivas do desenvolvimento econômico do Sul de Minas “não são de caráter autônomo, mas se definem em primeiro lugar a partir de constelações de recursos extra-regionais, obrigando a região a se adaptar às exigências deste processo” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 243). Os principais fatores que influenciam o desenvolvimento regional apontados foram:

- Fatores de influências extra-regionais:
- as tendências do desenvolvimento econômico no Brasil, principalmente em relação ao volume e à estrutura da demanda para bens industriais;
 - a política federal e estadual da distribuição espacial e setorial das atividades;

- as características do desenvolvimento da economia na área de influência da Região Metropolitana de São Paulo, ou seja, à expansão industrial para as regiões periféricas da Grande São Paulo;
 - as condições locais das regiões limítrofes ao Sul de Minas, principalmente no Estado de São Paulo, de receberem indústrias (concorrência locacional);
 - disponibilidade de recursos financeiros federais e estaduais para a melhoria das condições locais no Sul de Minas.
- Fatores primeiramente regionais:
- disponibilidade:
 - matéria-prima;
 - mão-de-obra;
 - terreno industrial;
 - infra-estrutura urbana;
 - fácil acessibilidade aos mercados;
 - existência de um planejamento regional adequado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 243 e 244).

Dando sequência aos planos analisados, em 1983 foi elaborado o Programa Estadual de Centros Intermediários - Cidades Dique. Este programa propunha que por meio de uma ação planejada em dezesseis cidades-polos do interior do Estado de Minas Gerais, houvesse a melhoria da qualidade de vida da população, através da criação de empregos, motivando os migrantes em potencial a permanecerem em suas regiões de origem (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983).

O Programa Estadual de Centros Intermediários visava beneficiar aproximadamente dois milhões de habitantes e foi implantado nos municípios: Itajubá, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Patos de Minas Poços de Caldas, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberlândia, Uberaba, Varginha, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Timóteo, Três Corações e Unai.

Segundo o documento, para selecionar as dezesseis cidades foram estabelecidos quatro critérios principais. O primeiro critério relaciona-se à integração espacial, ou seja, a cidade deveria ter potencial para maior integração entre as diferentes regiões econômicas do estado e do país devido à sua localização e função na rede urbana mineira.

O segundo critério diz respeito à dinâmica demográfica. Nesse sentido, o programa selecionou cidades ou áreas que desempenhavam papel preponderante na absorção de fluxos migratórios, tradicionalmente direcionados aos polos nacionais, visando uma melhor distribuição espacial da população mineira.

O terceiro critério consiste na análise da população carente. O programa tinha como objetivo desenvolver projetos voltados para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Sob este critério, o programa selecionou centros urbanos com elevados índices de população carente e infraestrutura de serviços

precária ou sobrecarregada. Além disso, embora tenha sido marcado pelo favorecimento à população de baixa renda, o programa tinha como objetivo a realização de obras, a participação popular e o reforço da capacidade de planejamento das prefeituras municipais.

Já o último critério diz respeito à dinâmica da base produtiva. Nesse sentido, o programa favoreceu regiões com base produtiva dinâmica que, graças aos incentivos governamentais, poderiam responder mais rapidamente aos investimentos do setor privado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983).

É importante salientar que o Programa Estadual de Centros Intermediários cita os diagnósticos dos planos anteriores, como o Plano Integrado de Desenvolvimento do Sul de Minas, visando estabelecer as diretrizes para as cidades médias desta região. Dessa forma, observa-se a continuidade do planejamento regional para o Sul de Minas.

Dentre as diretrizes para as cidades médias sul mineiras, o documento previa:

- aumentar a quantidade, qualidade e estabilidade de emprego e renda;
- abastecer os setores da economia e a população com bens, serviços de apoio e infra-estrutura básica e, assim,
- reduzir as migrações em direção aos centros metropolitanos e outras cidades fora da região.

Os programas propostos pretendem, em conjunto:

- a melhoria da qualidade de vida da população;
- um desenvolvimento mais autônomo da Região; e
- destinar ao Sul de Minas o papel de uma região supridora dos grandes mercados consumidores de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, e o papel de uma região potencial para a interiorização do desenvolvimento.

[...]

Tendo em vista todas as estratégias setoriais, suprasetoriais e infra-estruturais, resultam dois impactos sobre a população e as migrações:

- redução das emigrações para fora da região e;
- influência sobre o crescimento vegetativo devido a urbanização (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983, p. 16; 18).

Diante deste contexto, o documento destaca a preocupação do Governo Federal com a desconcentração e descentralização da atividade socioeconômica conforme diretriz contida no I PND. Segundo o Programa Estadual de Centros Intermediários, as cidades médias apresentavam vantagens (amenidades urbanas), quando comparadas aos grandes centros, justificando-se assim a premissa contida no II PND e no CPM, que previa a canalização de novos investimentos para as cidades médias, a fim de viabilizar a descentralização industrial no país.

No Sul de Minas, o programa escolheu para a sua primeira fase, cinco cidades da região, sendo elas: Varginha, Três Corações, Pouso Alegre, Itajubá, e Poços de Caldas.

De acordo com o Programa Estadual de Centros Intermediários, a cidade de Varginha possuía a maior região polarizada (62 municípios) em comparação com as outras quatro cidades. Para o programa, as microrregiões de Varginha e Três Corações foram analisadas em conjunto visto que as duas cidades são caracterizadas como local de consumo para os municípios vizinhos, bem como centros de comercialização da produção agropecuária.

Dessa forma, Varginha e Três Corações possuíam equipamentos e infraestrutura urbana que gerariam atratividade para a população da sua região polarizada. Em Varginha, o programa ainda destacou o papel de polo de saúde e desenvolvimento como centro administrativo do Sul de Minas.

As funções administrativas, a centralidade de várias instalações de educação e saúde, a concentração de atividades industriais e comerciais e a oferta bastante diversificada de serviços urbanos selecionados (p.ex. estabelecimentos bancários, hotéis, armazéns) orienta a maior parte dos fluxos de transporte e de comunicação na microrregião aos dois pólos, principalmente à Varginha (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983, p. 4).

A região polarizada por Varginha e Três Corações possuía alto potencial de retorno da integração espacial e absorção dos fluxos migratórios devido à sua dinâmica econômica. Segundo o programa, a população total das duas cidades aumentou de 63.000 habitantes em 1970 para mais de 100.000 habitantes no ano de 1980.

As cidades de Varginha e Três Corações foram classificadas como “centros industriais”, ou seja, possuíam como diretriz a “convergência de esforços para a melhoria da infra-estrutura urbana viabilizando, assim, a localização de indústrias dinâmicas e de atividades terciárias mais centralizadas, reforçando sua função polarizadora” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983, p. 47).

É interessante ressaltar que o programa apresentou o diagnóstico da administração pública frente ao espaço urbano da cidade (Quadro 8). Em relação à Varginha, o documento relatou que desde 1974 a Prefeitura Municipal possuía um cadastro técnico elaborado pela Fundação João Pinheiro. No período de 1975 a 1979 a área urbana, dividida em setores, aumentou de 18 para 24 setores. O documento ainda menciona que o desenvolvimento do plano de uso do solo e de instrumentos legais e administrativos seriam extremamente relevantes para o planejamento urbano de Varginha, visto que deveria ser considerada a significativa expansão do espaço

urbano varginhense, as restrições da topografia local e os impactos da ampliação das áreas já ocupadas ou planejadas.

Quadro 8 - Legislação urbanística de Varginha no início da década de 1980

DISCRIMINAÇÃO	Número da Portaria, Decreto ou Lei	DATA
Plano Diretor	Não existe	-
Plano de uso do solo	Não existe	-
Delimitação do Perímetro Urbano	Atualização, em aprovação	-
Lei de Zoneamento	Lei Nº 948	6/10/77
Código de Obras	Lei Nº 950	17/10/77
Lei de Organização Administrativa	Lei Nº 777	26/09/75
Regimento Interno	Lei Nº 731	07/11/74
Planos e Classificação de Cargos	Decreto Nº 815	31/10/79
Código Tributário	Lei Nº 697	31/12/73
Regulamento do Cód. Tributário	Não existe	-

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1983, p.86.

Destaca-se que a partir deste momento da análise dos planos e programas de desenvolvimento passamos para o período pós democratização, marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Conforme já abordado, o segundo período do contexto analisado é caracterizado pela descentralização política e maior autonomia municipal, como será destacado a seguir.

Voltando aos planos federais, em 1991 é publicado o Plano Plurianual de 1991 – 1995 (PPA). O Plano Plurianual é o instrumento responsável por definir as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando o orçamento previsto para os quatro anos seguintes. Segundo a Constituição Federal de 1988, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados conforme o disposto no PPA (BRASIL, 2023).

O primeiro Plano Plurianual do Governo Federal (1991) previa uma profunda reestruturação financeira do governo visando reduzir o descontrole das contas públicas resultante das décadas anteriores. A reforma administrativa buscou reestabelecer o controle das despesas do governo com salários, bens e serviços. Dessa forma, os recursos públicos seriam investidos preferencialmente na infraestrutura socioeconômica e como complemento ao setor privado. Sendo assim, a

iniciativa privada poderia assumir responsabilidades no processo de crescimento econômico e social do país (BRASIL, 1991).

Neste contexto, o Estado assume um novo papel no desenvolvimento nacional, reduzindo suas ações como indutor e promotor do desenvolvimento econômico. Além disso, a descentralização estatal possuía como objetivo impedir o crescimento desnecessário da máquina pública. Para isso foram estimuladas “a execução indireta, com a participação de órgãos estaduais e municipais e com a concorrência de empresas privadas capacitadas” (BRASIL, 1991, p. 21).

O PPA de 1991 previa a implementação de mecanismos de planejamento e ação desempenhados pela iniciativa privada e governo, com olhar especial para a promoção da competitividade e qualidade industrial. Foram criados o Programa de Competitividade Industrial e o Programa de Qualidade e Produtividade visando modernizar os setores com potencial competitivo. Coube, então, ao governo articular a política industrial com as políticas macroeconômicas setoriais e de desenvolvimento econômico.

Ademais, devido ao nível de concentração urbana do território nacional em determinadas áreas, o processo de interiorização do desenvolvimento tornou-se fundamental. Uma das ações propostas foi o fortalecimento das cidades de pequeno e médio porte, visando o equilíbrio da rede urbana brasileira.

A formulação dessa programação no nível de sub-regiões será levada a efeito por um processo ascendente e participativo. Além disso, as várias ações setoriais serão integradas entre órgãos e entidades, nos diferentes níveis de Governo, incluindo-se também, nesse processo, o setor privado. Embasam, ainda, a nova estratégia de desenvolvimento regional: a regionalização orçamentária transparente; a montagem de arranjo institucional que permita atender aos requisitos de participação, integração e descentralização dos programas; e a utilização de zoneamento econômico e ambiental que promova o adensamento das sub-regiões de maior potencialidade, em consonância com as prioridades da ordenação territorial (BRASIL, 1991, p.37).

Dando sequência à análise dos planos apresentados nesta tese, em 1992 foi implantado o *Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure Project*, mais conhecido como Projeto SOMMA. Este projeto foi elaborado pelo Estado de Minas Gerais com acompanhamento e assistência técnica do Banco Mundial.

O projeto SOMMA possuía como objetivo o fortalecimento da administração pública, especialmente, a capacidade de arrecadação tributária dos municípios mineiros e relacionava-se ao processo de descentralização administrativa proposta pela Constituição Federal de 1988. Para alcançar o objetivo, o projeto contemplou

duas diretrizes: desenvolvimento institucional e infraestrutura e meio ambiente. A primeira diretriz relacionava-se a “atualização da legislação tributária, o aprimoramento dos instrumentos, práticas e procedimentos de gestão fiscal, treinamentos, assistência técnica e aparelhamento operacional das municipalidades na área fazendária”. Já a segunda diretriz previa o alcance de recursos para financiamento de projetos das administrações municipais nas áreas de saneamento básico e ambiental (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1992, p. 4).

Em relação ao planejamento urbano, o projeto descreve que as plantas cadastrais adotadas para controle do uso e ocupação do espaço urbano varginhense estavam desatualizadas, com data de elaboração e atualização na metade dos anos 1980. Neste projeto há a primeira menção ao Plano Diretor de Varginha, que estava aguardando aprovação na Câmara de Vereadores. Segundo o Projeto SOMMA, o Plano Diretor de Varginha proposto em 1991 não atenderia aos requisitos constitucionais, visto que não abordava todas as competências do poder público municipal e não relacionava as diretrizes e metas ao orçamento anual do município.

Além disso, o Projeto SOMMA também relatava que toda a legislação urbanística de Varginha necessitava de atualização, sendo inadequadas para os problemas urbanos enfrentados naquele momento pelo município e também não estavam em consonância com as recomendações do Plano Diretor, que aguardava aprovação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1992).

Em 1994 é publicado o primeiro Plano Plurianual do Município de Varginha. O plano, que possuía vigência de 1994 a 1997, é um documento bem conciso quanto aos investimentos do poder público no espaço urbano e é dividido de acordo com as secretarias municipais existentes na época.

Dentro do intervalo temporal analisado nesta pesquisa, foram elaborados sete PPA's para o Município de Varginha (1994-1997; 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013; 2014-2017; 2018-2021). É importante ressaltar que as alterações propostas nos planos plurianuais de Varginha serão melhor analisadas no terceiro capítulo desta tese, visto que as ações impactam diretamente na conformação do espaço intraurbano varginhense.

Em 1996 é publicado o segundo Plano Plurianual do Governo Federal considerando o quadriênio 1996-1999. A partir da Lei Federal nº 9.276, foram

estabelecidas as estratégias para a gestão dos quatro anos seguintes que considerava dentre suas diretrizes (BRASIL, 1996):

- descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais;
- aprofundamento do programa de desestatização;
- reformulação e fortalecimento dos organismos de fomento regional;
- aproveitamento das potencialidades regionais, com uso racional e sustentável dos recursos.
- modernização e ampliação da infraestrutura;
- aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;
- fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;

Cabe ressaltar que o instrumento citado destaca a reestruturação da gestão federal, descentralizando atribuições para outros níveis de governo e setor privado via parcerias, concessões e privatizações. Na área de planejamento urbano, o documento foca no avanço do “marco jurídico-institucional para o desenvolvimento urbano no País, baseado na gestão descentralizada das ações e na cooperação entre as três esferas de governo”. Já na área de planejamento e administração pública, a legislação aborda a redefinição do papel e das competências do Estado a fim de aperfeiçoar a alocação de recursos e o compartilhamento de responsabilidades com as demais esferas de governo (BRASIL, 1996, p. 11).

Ainda no ano de 1996, com a duplicação da rodovia Fernão Dias, foi desenvolvido o projeto de prestação de assistência técnica aos municípios integrantes da área de influência da rodovia Fernão Dias, visando o desenvolvimento de planos diretores municipais adequados para o novo cenário pós duplicação rodoviária. Este projeto foi elaborado a partir de um convênio celebrado entre o Departamento de Estrada e Rodagem de Minas Gerais (DER) e a Fundação João Pinheiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996).

Segundo o projeto, a duplicação da Fernão Dias foi uma ação de grande relevância para a integração nacional, favorecendo o comércio entre o Estado de Minas Gerais e o MERCOSUL. No documento, foram analisados dois temas: o papel desempenhado pela rodovia e sua influência do desenvolvimento do seu eixo e a

função do Plano Diretor como instrumento de gestão do processo de desenvolvimento da área de influência da rodovia Fernão Dias.

Efetivamente, a duplicação da BR-381 deverá incrementar o movimento de pessoas, mercadorias e serviços, papel desenvolvimentista importante que a rodovia já vinha exercendo desde meados da década de setenta e, principalmente, a partir dos anos oitenta, quando alguns municípios situados neste eixo rodoviário passaram a atrair plantas industriais de empresas paulistas nos diversos segmentos da atividade econômica (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 1).

O projeto duplicação da rodovia Fernão Dias - região e municípios contou com o estudo de alguns setores: dinâmica demográfica, dinâmica econômica, estrutura urbana, condições ambientais e sanitárias e aspectos administrativos e financeiros. Para Varginha, o projeto previu que a cidade tendia a incrementar o volume dos negócios, em especial no comércio e na prestação de serviços, além de ser uma atrativa opção de moradia para os profissionais mais graduados e para os dirigentes de empreendimentos que se localizam nos municípios vizinhos.

No panorama do potencial de expansão econômica, o projeto previa que o Município de Varginha deveria possuir diretrizes coerentes para alcançar o desenvolvimento social e econômico. Dessa forma, as diretrizes seriam norteadas para “manter a qualidade de vida de sua população, manter equilibrada a oferta e demanda de serviços de infra-estrutura urbana e lidar com os efeitos perversos do crescimento econômico e demográfico” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 32). Neste contexto, o projeto apresentou um diagnóstico dos possíveis impactos da duplicação da rodovia no espaço urbano varginhense:

Com relação aos impactos que poderão ser gerados pela duplicação da BR-381, pode-se afirmar que, em função do município não ser cortado por essa rodovia, estes estão relacionados à uma possível atração de indústrias que queiram instalar-se não só pelo fato de Varginha ser pólo regional, mas devido à maior facilidade e rapidez de acesso a Belo Horizonte e São Paulo, propiciados pela melhoria das condições de tráfego da Fernão Dias. Fato que já vem ocorrendo, pois a prefeitura tem sido procurada por empresários principalmente do setor de autopeças, que pretendem estabelecer-se no município.

A ampliação do setor industrial de Varginha poderá levar a um aumento de população urbana, atraída pela possibilidade de emprego. A mão de obra utilizada por esse tipo de indústria é, na sua maioria, especializada, não sendo encontrada em Varginha. Conseqüentemente deverá haver um dinamismo da economia local, com o crescimento do número de estabelecimentos de comércio e serviços bem como do aumento da demanda por infra-estrutura urbana.

Tais demandas poderão levar a novos loteamentos e à abertura de novas áreas para uso industrial. Pode-se esperar também o adensamento de áreas já urbanizadas com destaque para a área central e bairros próximos, intensificando o processo de verticalização.

Este impacto tem aspectos positivos e negativos. Ligam-se, respectivamente, ao aumento da arrecadação de impostos pelo Poder Público com a dinamização da economia local e à pressão na estrutura urbana,

principalmente no sistema viário já tão congestionado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 39-40).

Sobre o planejamento urbano do Município de Varginha, o projeto constatou que Varginha ainda não possuía Plano Diretor, instrumento que estava em fase de elaboração. De acordo com o documento sobre a duplicação da rodovia Fernão Dias, haviam sido elaboradas duas versões de planos diretores para o município nas gestões anteriores, mas nenhuma foi aprovada. A comissão de elaboração do Plano Diretor de Varginha contava com oito profissionais, dentre eles profissionais das áreas de arquitetura, engenharia, economia, sociologia e agronomia que trabalhavam dentro da Secretaria Municipal de Planejamento. Ainda segundo o projeto, a elaboração do Plano Diretor também contava com a elaboração da Lei de Uso do Solo, Lei de Parcelamento, Código de Posturas e Código de Habitação. Diante deste contexto, foram feitas algumas recomendações para a otimização do planejamento urbano de Varginha:

1) A complexidade dos problemas detectados na cidade de Varginha indica a necessidade de serem implementadas medidas reguladoras das funções urbanas de forma que não haja uma diminuição da qualidade de vida de sua população. Assim a melhoria das condições de circulação do centro da cidade e do sistema de transporte coletivo através da elaboração e implantação de projetos específicos, a serem desenvolvidos por especialistas do setor, aliado à criação de restrições severas à ocupação da área central, devem ser as prioridades de ação da administração atual [...]

4) O fechamento (discussão e aprovação) da proposta de Plano Diretor que se encontra em discussão representa a conclusão de uma etapa do processo de planejamento que deve ser contínuo, pois o objeto em estudo, a cidade, é altamente mutante. Assim, sugere-se que seja incorporado ao Plano instrumentos que permitam a sua avaliação, após decorrido um período de tempo da sua implantação. Esses instrumentos visam avaliar a eficácia do modelo aprovado, de forma que sejam feitos ajustes que garantam a atualidade do Plano e conseqüentemente a qualidade de vida da população (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 42).

Quanto aos aspectos administrativos:

A análise dos diferentes aspectos de Varginha indica a necessidade de reforçar a capacidade institucional da prefeitura dando ênfase aos seguintes aspectos:

- a) Consolidação da área institucional de planejamento, requisito para que a municipalidade enfrente de maneira orgânica e ordenada os desafios do atual processo de desenvolvimento sócio-econômico de Varginha, que certamente serão favorecidos com a duplicação da BR-381. Isto implica em prestigiar e reforçar a equipe interdisciplinar de planejamento, que deve constituir um núcleo catalizador de reflexão e proposição de estratégias e políticas norteadoras do Poder Público Municipal,
- b) Posse de instrumentos norteadores do processo de desenvolvimento municipal e do planejamento físico-territorial, consubstanciados através da elaboração do Plano Diretor e da Legislação Urbanística Básica;
- c) Reforço da equipe de fiscalização de obras particulares, de forma a assegurar o cumprimento das normas que regem o processo de ocupação urbana,
- d) Construção de bases de dados e informações que dêem suporte ao processo de planejamento e ao gerenciamento global e setorial das

atividades da prefeitura, dando ênfase à atualização e informatização do Cadastro Técnico Municipal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 62-63).

O primeiro Plano Diretor do Município de Varginha foi aprovado em 02 de dezembro de 1996, anterior, portanto, à criação da Lei do Estatuto da Cidade, que coloca o Plano Diretor como instrumento importante de planejamento, como também ao prazo estabelecido pelo Ministério das Cidades para que os municípios elaborassem seu Plano diretor participativo até 10 de outubro de 2006.

O plano (Lei Municipal nº 2845/1996) e sua legislação complementar foram elaborados pela Comissão Técnica do Plano Diretor de Desenvolvimento, composta por técnicos da Prefeitura Municipal de Varginha e apoio da Fundação João Pinheiro. A lei, orientada pelo plano Duplicação da rodovia Fernão Dias - regiões e municípios, foi estruturada em sete capítulos que discorrem sobre o planejamento municipal, plano diretor de desenvolvimento, diretrizes gerais para ações e políticas de desenvolvimento econômico e social, diretrizes para a preservação do meio ambiente, diretrizes para o desenvolvimento físico urbanístico da área urbana, disposições complementares e, disposições finais e transitórias (VARGINHA, 1996).

No plano, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento, percebe-se a intenção de promover o desenvolvimento da cidade de forma integrada e torná-la um polo de desenvolvimento para a região do Sul de Minas. O primeiro plano diretor de Varginha (1996) consiste em um documento que trata de diversos aspectos que poderiam ser desmembrados em planos setoriais. Dessa forma, a base de um plano diretor, que é a política urbana e seu planejamento é tratada de forma superficial.

O primeiro capítulo aborda a legislação complementar ao plano diretor e o planejamento municipal. Já o segundo capítulo compreende a definição do plano diretor como Plano Diretor de Desenvolvimento, “instrumento básico da política de desenvolvimento sócio-econômico e físico-territorial do Município” (VARGINHA, 1996, art. 8º). Neste capítulo são apresentados os objetivos do plano cujo foco é desenvolver o município e consolidar-se como polo regional.

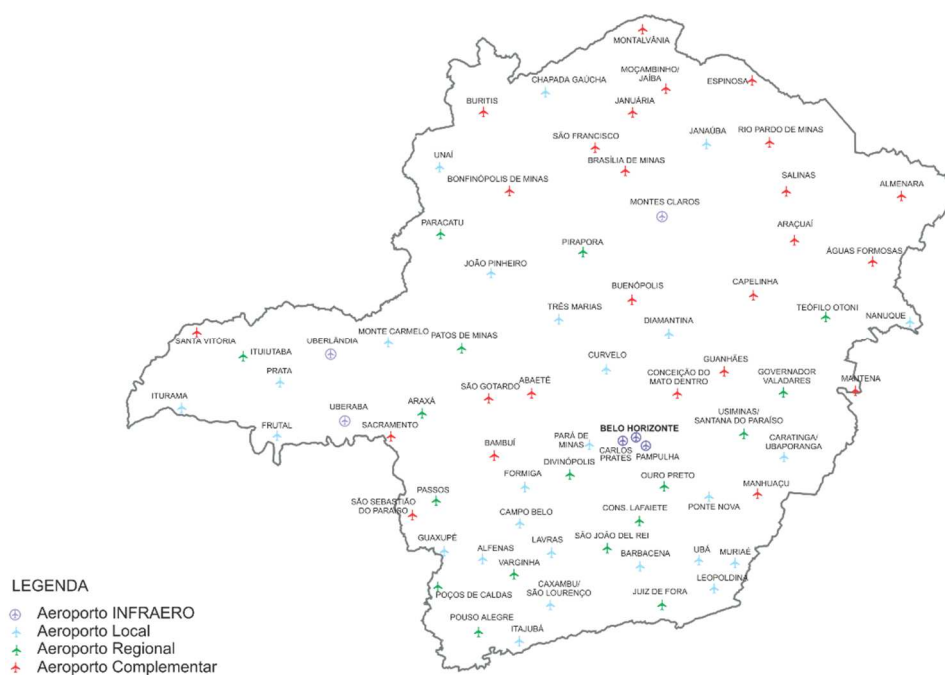
O terceiro capítulo apresenta as diretrizes gerais para as ações e políticas de desenvolvimento socioeconômico de Varginha e o quarto capítulo traz as diretrizes para a preservação ambiental.

No quinto capítulo as diretrizes para o desenvolvimento urbano são descritas, no entanto, é observado que grande parte dos artigos menciona leis complementares,

não sendo possível sua auto aplicação. O capítulo também dispõe sobre o patrimônio cultural e a mobilidade urbana. É perceptível que o único capítulo do plano diretor que trata da organização do espaço urbano de Varginha, composto por apenas quatro artigos e seus incisos, é generalista e pouco aplicável. Os últimos capítulos, seis e sete, tratam das disposições complementares, finais e transitórias.

Dando sequência à análise dos planos e programas, em 1999 foi desenvolvida a primeira revisão do Plano Aeroviário do Estado de Minas Gerais - PAEMG, que contemplava o horizonte temporal de 2000 a 2019. Este plano objetivou analisar o impacto do desenvolvimento econômico regional e do sistema de aeroportos em Minas Gerais, visando a reavaliação da composição e a classificação estabelecida para cada unidade aeroportuária do estado (Figura 9) (MINAS GERAIS, 1999).

Figura 9 - Rede aeroportuária de Minas Gerais em 1999



Fonte: MINAS GERAIS, 1999, p.355.

Varginha foi classificada com alto potencial socioeconômico pelo plano mencionado e o aeroporto da cidade foi categorizado como aeroporto regional. No diagnóstico do plano foi identificado que Varginha possuía um grande volume de carga que era transportada pelo modal rodoviário, em conexões intermunicipais e interestaduais. No entanto, devido à presença do Porto Seco Sul de Minas no município, havia a pretensão de viabilizar o transporte de cargas pelo modal aéreo. Diante disso, houve a constatação no plano que o sítio aeroportuário deveria ser

aperfeiçoado para tornar possível o transporte de passageiros e cargas, considerando o uso de aeronaves de grande porte.

O plano também mencionou que o desenvolvimento do aeroporto de Varginha deveria ser realizado a partir de ações do poder público local para orientar o planejamento aeroportuário considerando estudos topográficos, uso e ocupação do solo, entre outros aspectos.

A partir da análise da Figura 5, observa-se que após os anos 2000, os planos e programas de desenvolvimento ficam condicionados aos Planos Plurianuais (PPA) de todas as esferas do governo, aos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Há o desenvolvimento de alguns planos setoriais pelo governo federal e por entidades não governamentais.

Para tornar a análise dos planos e programas elaborados após os anos 2000 mais concisa, esta pesquisa abordará os planos e programas considerando seu tipo e não mais a base cronológica como realizado até este momento.

No ano 2000 é desenvolvido o segundo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado¹². O PMDI, previsto pela Constituição Mineira, consiste no plano de desenvolvimento de longo prazo e possui duração variável de acordo com a definição das gestões responsáveis pela elaboração do documento. Até o momento foram desenvolvidos sete PMDI's: 1995-1999; 2000-2003; 2003-2020; 2007-2023; 2011-2030; 2016-2027; 2019-2030.

Estes planos tornaram-se o principal instrumento de planejamento a longo prazo do Governo de Minas Gerais, orientando a política econômica do Estado. Sendo assim, complementando o quadro desenvolvido por Vieira (2019), temos a síntese dos sete PMDI's elaborados:

Quadro 9 - Síntese dos PMDI's desenvolvidos

Período do plano	Governo	Fundamento Estratégico	Elemento norteador
1º PMDI: 1995-1998	Eduardo Azeredo	Delineamento da agenda neoliberal	Programas estruturantes
2º PMDI: 1999-2002	Itamar Franco	Tentativa de ruptura com a agenda neoliberal	Estratégia para o desenvolvimento sustentável
3º PMDI: 2003-2020	Aécio Neves	Retomada da agenda neoliberal	Choque de gestão
4º PMDI: 2007-2023	Aécio Neves	Sistematização das diretrizes neoliberais	Estado para resultados

¹² O primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) foi desenvolvido em 1995. Para a análise desta pesquisa, os documentos não foram localizados nas bases de dados utilizadas.

5º PMDI: 2011-2030	Antônio Anastasia	Tentativa de “diluição” do Estado	Estado em rede
6º PMDI: 2016-2027	Fernando Pimentel	Estado planejador orientado para a sustentabilidade socioeconômica	Eixos estratégicos
7º PMDI: 2019-2030	Romeu Zema	Estado empreendedor	Bandeiras identidade

Fonte: VIEIRA, 2019, p.293, adaptado pela autora.

Em relação aos Planos Plurianuais federais, de acordo com Couto e Cardoso Júnior (2020), os documentos anteriores ao ano de 2000 eram genéricos e continham projetos amplos. A partir do PPA de 2000-2003 houve a busca pelo reposicionamento da articulação entre o plano e o orçamento visando a orientação das decisões de distribuição dos recursos orçamentários.

Segundo os autores, as publicações quadrienais do PPA passaram por diversas transformações relacionadas ao processo e metodologia, apresentando abordagens distintas para o planejamento nacional. Este instrumento aliado aos orçamentos anuais deveria direcionar as ações do governo e alinhar as estratégias de gestão com a iniciativa privada.

Até o momento foram elaborados sete PPA's, sendo eles: 1991-1995; 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023. Couto e Cardoso Júnior (2020) apresentam a análise dos planos plurianuais a partir do ano 2000. No quadro seguinte é apresentada a síntese dos PPA's desenvolvidos entre 2000 e 2020:

Quadro 10 - Síntese dos PPA's desenvolvidos

Período do plano	Governo	Abordagens	Funções	Quantitativo de programas
PPA 2000-2003	Fernando Henrique Cardoso	Planejamento por problemas Planejamento territorial	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas	67 programas estratégicos e 387 programas finalísticos
PPA 2004-2007	Luiz Inácio Lula da Silva	Planejamento por problemas Planejamento participativo	Gestão territorial Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento	87 programas estratégicos e 380 programas finalísticos
PPA 2008-2011	Luiz Inácio Lula da Silva	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento	215 programas finalísticos
PPA 2012-2015	Dilma Rousseff	Planejamento participativo Classificador temático	Gestão participativa Gestão territorial Agendas transversais Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento	65 programas finalísticos
PPA 2016-2019	Michel Temer	Classificador temático	Integração com os ODS Prestação de contas	54 programas finalísticos
PPA 2020-2023	Jair Bolsonaro	Planejamento por problemas	Prestação de contas Gestão por resultados	70 programas finalísticos

		Classificador temático	Integração do planejamento com avaliação	
--	--	------------------------	------------------------------------------	--

Fonte: COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020, p. 25, adaptado pela autora.

Em 2004 é elaborado o primeiro Plano Plurianual do Estado de Minas Gerais, conhecido como PPAG. Este instrumento é responsável por normatizar o planejamento da administração pública estadual de médio prazo. Ou seja, enquanto o PMDI, instrumento já abordado nesta pesquisa, descreve a estratégia a longo prazo para Minas Gerais, o plano plurianual (PPAG) é o instrumento que direciona como o estado pretende alcançar suas diretrizes no período de quatro anos.

Para o Estado de Minas Gerais foram elaborados cinco planos plurianuais até o momento, conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 11 - Síntese dos PPAG's desenvolvidos

Período do plano	Governo	Quantitativo de programas
PPAG 2004-2007	Aécio Neves	31 programas estruturadores e 279 programas finalísticos
PPAG 2008-2011	Aécio Neves	57 programas estruturadores e 256 programas finalísticos
PPAG 2012-2015	Antônio Anastasia	31 programas estruturadores e 235 programas finalísticos
PPAG 2016-2019	Fernando Pimentel	07 eixos finalísticos e 216 programas finalísticos
PPAG 2020-2023	Romeu Zema	25 projetos estratégicos e 154 programas finalísticos

Fonte: Elaboração própria (2023).

Retornando à análise em ordem cronológica, em 2006 é desenvolvida a primeira revisão do Plano Diretor de Varginha. Respeitando-se o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade de dez anos, a primeira revisão do plano diretor foi sancionada em 17 de outubro de 2006. O plano (Lei nº 4530/2006) foi elaborado pela Fundação Israel Pinheiro, porém não foram revisadas as legislações complementares (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Código de Obras, Código de Posturas e Plano Municipal de Circulação e Transporte).

A revisão do plano foi estruturada em sete capítulos que discursam sobre os princípios fundamentais do plano diretor participativo, a estrutura urbana, o desenvolvimento urbano, a moradia, o desenvolvimento social do município e disposições transitórias e disposições finais.

No capítulo I, os títulos I a V especificam os princípios do plano diretor participativo, suas políticas, os instrumentos normativos, as prioridades, as funções municipais quanto à implementação do plano e a política de desenvolvimento urbano.

No título II, o artigo quarto indica os “Instrumentos Normativos Complementares ao Plano Diretor Participativo: I - o Perímetro Urbano do Município; II - a Lei de Uso e Ocupação do Solo; III - a Lei de Parcelamento; IV - o Código de Obras; V - o Código de Posturas; VI - o Plano Municipal de Circulação e Transporte” (VARGINHA, 2006, art. 4º).

No segundo capítulo da lei são apresentados os dispositivos relacionados à estrutura urbana do Município de Varginha, destacando a delimitação das macrozonas e as funções do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento – COPLAD.

O capítulo III discorre sobre o desenvolvimento urbano. Destaca-se o artigo 15 que diz:

Art. 15. São os seguintes Instrumentos de Política Urbana a serem incorporados ao Plano Diretor Participativo e aos seus Instrumentos Complementares:

- I – diretrizes e Programas contidos nesse Plano;
- II – macrozoneamento;
- III – zoneamento Urbano;
- IV – Plano Plurianual de Investimento;
- V – direito de Preempção;
- VI – operações Urbanas Consorciadas;
- VII – usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- VIII – transferência do Direito de Construir;
- IX – outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso;
- X – consórcio Imobiliário;
- XI – zonas de Interesse Especial;
- XII – Áreas de Diretrizes Especiais;
- XIII – zonas de Proteção Ambiental;
- XIV – estudo de Impacto de Vizinhança;
- XV – Plano Plurianual (VARGINHA, 2006, art. 15).

O capítulo IV apresenta as diretrizes para a moradia. Ressalta-se o artigo 21 que fala sobre a implantação de Arquitetura e Engenharia Pública como modalidade de atuação municipal quanto à produção de moradias e espaços públicos, e o artigo 22 que contém diretriz para que sejam evitados grandes conjuntos habitacionais, por sua baixa qualidade do espaço produzido e falta de identidade.

O quinto capítulo discorre sobre as diretrizes gerais e políticas de desenvolvimento para diversas áreas como cultura, educação, saúde, segurança, proteção às populações vulneráveis, esporte e lazer, desenvolvimento econômico. Além disso, estabelece diretrizes para o apoio a população rural e ao desenvolvimento tecnológico; diretrizes para meio ambiente e sustentabilidade, infraestruturas, transporte e circulação, integração regional, reforma administrativa, gestão participativa. Observa-se que o quinto capítulo trata de diversos aspectos, como consequência, não se aprofunda nos quesitos compreendidos.

O capítulo VI apresenta as disposições transitórias, ou seja, legislações complementares e estruturas administrativas que deveriam ser revistas e readequadas à revisão do Plano Diretor. Por fim, o capítulo sete compreende as disposições finais.

No ano de 2007, foi elaborado o primeiro Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Este plano tinha como objetivo a aceleração do crescimento econômico brasileiro, além de aumentar a empregabilidade e melhorar as condições de vida da população brasileira. O instrumento, que envolvia todas as esferas do poder público, consistiu em um conjunto de medidas com a finalidade de incentivar o investimento privado (principalmente através de PPP's), elevar o investimento público em infraestrutura e remover os obstáculos (burocráticos, administrativos, legislativos, entre outros) para o crescimento nacional (BRASIL, 2007).

O PAC foi composto por cinco blocos, sendo eles:

medidas de investimento em infra-estrutura, inclusive de infra-estrutura social, como habitação, saneamento básico e transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o Luz para Todos, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda; medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; medidas de desenvolvimento institucional; medidas de desoneração e administração tributária; e medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007).

Já em 2011 foi lançado o PAC 2. Este instrumento contava com seis eixos: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, e Água e Luz para Todos (BRASIL, 2011).

Segundo Jardim e Silva (2015), os Planos de Aceleração do Crescimento instituíram uma nova maneira de articular as relações entre o Estado e o mercado, instituições responsáveis pelo desenvolvimento da sociedade. Para os autores estas instituições deveriam interagir por meio de ações governamentais para incentivar o crescimento econômico e promover a segurança social.

Em 2015, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) lançou o Programa Competitividade Industrial Regional (PCIR). O objetivo deste programa foi a elaboração de propostas de desenvolvimento industrial para os setores dinamizadores do Estado de Minas Gerais, considerando as suas regionais. O programa para a Regional Sul foi desenvolvido a partir de quatro temas principais, sendo eles: mão de obra e recursos humanos; tecnologia, inovação e modernização; mercado e produto; e exigências regulatórias.

Por meio da identificação dos principais pontos críticos que afetam a competitividade industrial dos setores dinamizadores da economia de MG

durante os anos de 2013, 2014 e o início de 2015, o Programa apresenta ações de curto, médio e longo prazo construídas por meio de um debate articulado entre a indústria, formuladores e geradores de políticas públicas de interesse industrial, centros de pesquisa e tecnologia, demais entidades de apoio à indústria e academia (FIEMG, 2015, p. 10).

O PCIR Regional Sul analisou diversos aspectos regionais dentre eles: infraestrutura e logística industrial, infraestrutura técnico científica, estabelecimentos da indústria da transformação, IDH municipal, nível de ocupação da indústria e população economicamente ativa – PEA. Após o diagnóstico regional, foram elencados os setores dinamizadores da região. Dentre os nove setores dinamizadores apontados para o Sul de Minas (automotivo, confecção e têxtil, café, eletroeletrônico, calçados e bolsas, farmacêutico, laticínios, tecnologia da informação, e rochas ornamentais), Varginha está presente entre as cidades que mais contribuem para a dinâmica industrial em cinco setores dinamizadores diferentes (automotivo, café, farmacêutico, eletroeletrônico e laticínios).

Com base nas informações do diagnóstico, a FIEMG iniciou um processo de fortalecimento dos setores dinamizadores regionais por meio de iniciativas de apoio da esfera pública e privada para a execução de ações que subsidiariam o desenvolvimento industrial de Minas Gerais.

Em 2016, foi lançado o plano setorial Centros de Integração Logística (CIL) pelo governo federal visando o subsídio de políticas públicas direcionadas à intermodalidade do transporte de cargas brasileiro. Dessa forma, o projeto previa a construção de metodologia para a identificação de potenciais locais para implementação de CIL's no território nacional (BRASIL, 2016).

Neste projeto, Varginha foi elencada como potencialidade para a instalação de um centro de integração logística, ficando classificada em 133^a cidade na hierarquia dos locais para a consolidação de CIL's.

No ano de 2017, a FIEMG publicou o Plano Regional de Atração de Investimentos (PRAI). O objetivo deste plano foi apoiar a atuação do poder público local na promoção e facilitação de investimentos nos municípios.

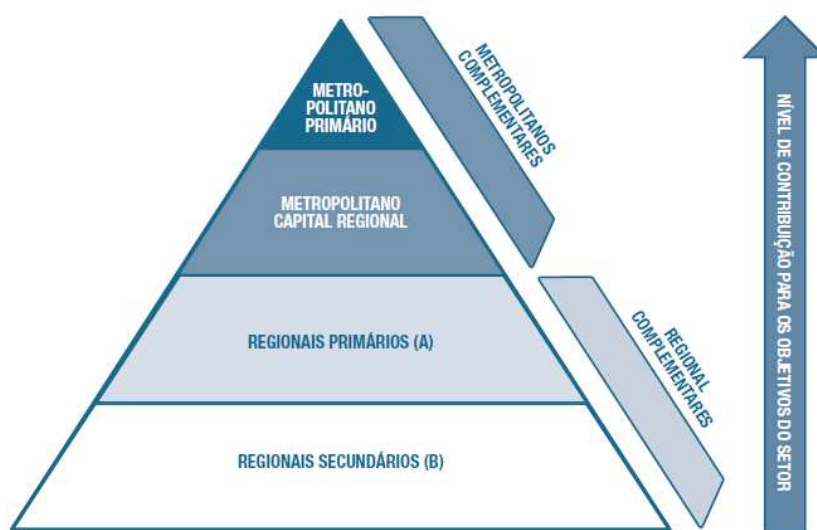
De acordo com o plano, o “PRAI tem como propósito preparar as prefeituras para oferecerem um atendimento de excelência aos investidores, fortalecendo a parceria entre a FIEMG e os municípios envolvidos” (FIEMG, 2023). No primeiro momento, 42 municípios foram selecionados para integrarem o plano na Regional Sul. Dentre as cidades selecionadas no Sul de Minas, Varginha aderiu ao plano.

Em 2018, foi lançado o Plano Aeroviário Nacional (PAN) pelo governo federal. O PAN visou integrar os planos de transportes nacionais considerando seu nível estratégico, caracterizado pelos objetivos e contribuições do transporte para o desenvolvimento nacional, e seu nível operacional, que se caracteriza pelas projeções e análise das operações e movimentação nas infraestruturas aeroportuárias (BRASIL, 2018).

O Plano Aeroviário Nacional fundamentou-se pela necessidade de ampliar a acessibilidade e conectividade da rede de transportes do Brasil. Além de aumentar a eficiência e a integração entre os modais de transporte interurbanos, o plano também visava desenvolver a integração nacional, regional e internacional e otimizar a infraestrutura da rede aeroportuária do território nacional.

O Aeroporto de Varginha foi classificado pelo PAN como aeroporto regional primário (A) (Figura 10).

Figura 10 - Classificação dos aeroportos brasileiros por função e nível de contribuição



Fonte: BRASIL, 2018, p. 82.

Finalizando a análise dos planos e programas, em 2020 foram elaborados dois planos relevantes para o desenvolvimento urbano de Varginha: o Plano de Desenvolvimento Econômico de Varginha (PDEV) e a segunda revisão do Plano Diretor de Varginha.

O PDEV foi elaborado pela iniciativa privada, por meio de ação conjunta do Grupo Unis (instituição educacional), do Conselho Empresarial do Sul de Minas (Cesul) e do Cesul Lab (*hub* de inovação situado em Varginha). O instrumento foi

produzido com o objetivo de orientar o planejamento, colaboração e fiscalização das ações voltadas para o desenvolvimento de Varginha (PDEV, 2023).

O plano, que possui o horizonte de 10 anos, está dividido em três eixos: econômico, social e gestão pública. O eixo econômico possui três temas: ambiente de negócios, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura. Já o eixo social está dividido em assistência social, cultura, esporte e lazer, educação, meio ambiente, segurança e, saúde e saneamento.

Segundo o documento, o PDEV consiste em um instrumento norteador para os gestores públicos. O plano foi elaborado a partir da colaboração e do debate entre empresários, professores, estudantes e a sociedade, possuindo uma visão técnica e social da cidade de Varginha. É interessante ressaltar que o plano possui como instrumento auxiliar uma plataforma online e gratuita para que a população acompanhe os indicadores apresentados pelo plano e a execução do mesmo (PDEV, 2023).

O último plano em análise é a segunda revisão do Plano Diretor de Varginha que foi publicado em setembro de 2020. O processo da segunda revisão do Plano Diretor de Varginha e da sua legislação complementar foi iniciado no final do ano de 2016, mas a Lei Complementar nº 9, que faz a revisão do plano diretor, só foi sancionada no ano de 2020. Diante do prazo de dez anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade, houve um atraso de quatro anos para o plano diretor ser revisto. Em novembro de 2020 foi constituída a comissão para análise e revisão das legislações derivadas do novo plano diretor de Varginha.

A segunda revisão do plano é delimitada em seis títulos que são desmembrados em capítulos. O documento, bem mais completo quando comparado com as versões anteriores, define o zoneamento urbano de Varginha, as diretrizes setoriais, os instrumentos de política urbana adotados no município e as funções municipais em relação à implementação do plano (VARGINHA, 2020). A segunda revisão do Plano Diretor varginhense (2020) é um documento robusto com 235 artigos além dos incisos e parágrafos, totalizando 1119 dispositivos.

Pela primeira vez há a definição do zoneamento urbano de Varginha, com a criação das zonas e seus parâmetros urbanísticos além de diretrizes mais específicas para a promoção do desenvolvimento urbano. O plano é dividido em duas partes: uma sobre o desenvolvimento urbano e outra sobre as disposições gerenciais.

A primeira parte trata das disposições preliminares, dos princípios para o plano diretor participativo, das políticas contempladas no documento, seus objetivos, diretrizes setoriais para o desenvolvimento municipal com foco no desenvolvimento econômico, tecnológico, na integração regional, no meio ambiente e proteção animal, no saneamento básico, na mobilidade urbana e no desenvolvimento social, enfatizando as áreas de educação, saúde, assistência social, cultura e turismo, esporte e lazer, segurança e habitação.

Observa-se que a maioria das áreas citadas acima possuem diretrizes que fomentam o desenvolvimento, mas de forma articulada ao regional e às políticas e ações dos agentes supraurbanos. Além dos aspectos descritos, a segunda revisão do Plano Diretor de Varginha é bem mais específica quanto ao ordenamento territorial. Como já foi mencionado, este instrumento determina o perímetro urbano, e a criação de macrozonas e do zoneamento urbano de forma bem detalhada, sendo possível sua auto aplicação em grande parte dos dispositivos analisados neste conteúdo. É importante ressaltar que o zoneamento definido considera as particularidades do espaço urbano varginhense, visando o direcionamento do uso e da ocupação do solo para aperfeiçoar o desenvolvimento urbano de maneira mais sustentável¹³.

A segunda parte é composta pelas disposições para a efetiva implementação e gestão do plano diretor. Nesta seção são apontadas as funções dos conselhos municipais e do Poder Executivo Municipal, a fim de estabelecer a gestão participativa e o aprimoramento dos sistemas de planejamento municipal.

O documento finaliza com as disposições transitória e finais e possui 34 anexos ilustrando ou descrevendo o zoneamento urbano, a infraestrutura e seus equipamentos urbanos, a estrutura viária e a classificação de usos, atividades, medidas mitigadoras e empreendimentos de impacto.

2.4.2. Legislação de Varginha

Além dos planos e programas de desenvolvimento, também foi levantada a legislação sobre Varginha nas três esferas do Estado. Nas escalas estadual e federal, utilizou-se o verbete Varginha como recorte da busca. Foram consultados os sites da

¹³ “O Plano Diretor deve atender às aspirações da comunidade de Varginha e suas normas subordinam as ações do poder público e da iniciativa privada, de forma a garantir uma cidade para todos, que seja economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justa” (VARGINHA, 2020, art.4º).

Câmara dos Deputados para a coleta de dados a nível federal e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a nível estadual (Quadro 12).

Quadro 12 - Quantitativo da legislação federal e estadual coletada¹⁴

Local de busca da legislação	Quantidade de leis levantadas	Período levantado	Quantidade de leis detectadas como relevantes à pesquisa	Período das leis detectadas como relevantes à pesquisa	Quantidade de leis que talvez contribuam à pesquisa	Período das leis que talvez contribuam à pesquisa
Câmara dos Deputados	197	1832-2018	35	1899-2003	38	1856-2013
ALMG	904	1850-2021	154	1856-2021	39	1899-2020

Fonte: Elaboração própria (2021).

Foi possível notar que a legislação federal aborda assuntos como delimitação de órgãos e cargos, principalmente da justiça, o que pode ter resultado na criação de equipamento urbano no Município de Varginha e atratividade populacional devido à atuação regional, desapropriações para a melhoria do serviço de abastecimento de energia elétrica, deliberações sobre o Instituto Brasileiro de Café (extinto IBC, que possuía unidade em Varginha), escassos incentivos para a ampliação de plantas industriais e aprovação de projeto da estação ferroviária e de um armazém no município. Ainda há outras leis que foram apontadas como talvez contribuam à pesquisa, que mencionam utilidade pública e concessões a atividades de comunicação (rádio e TV) instaladas no Município de Varginha.

Na legislação estadual nota-se que as leis tratadas como importantes para o avanço da pesquisa mencionam políticas de desenvolvimento do Sul de Minas, os Planos Plurianuais de Ação Governamental – PPAG's, doações, alienações e desapropriações para a instalação de equipamentos urbanos diversos, abertura de crédito especial, subvenções, aprovação de atos do prefeito e despesas relativas à regularização da Prefeitura Municipal de Varginha. Ressalta-se que a partir do final da década de 1940, o banco de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresenta apenas o número da lei e seu título, não sendo possível analisar o conteúdo da legislação.

Na escala municipal, foram delimitados verbetes relacionados à produção espacial e ao desenvolvimento da cidade de Varginha. Para isso, foram identificados

¹⁴ A quarta coluna refere-se à legislação identificada como útil para o avanço da pesquisa. Já a sexta coluna refere-se às leis que podem contribuir para a pesquisa, mas não possuem relação direta com a produção do espaço urbano de Varginha.

verbetes que são associados à incentivos industriais ou econômicos, à propriedade pública ou privada e ao uso do solo. O quadro abaixo apresenta todos os verbetes pesquisados e a quantidade de elementos detectados na busca realizada no site da Câmara Municipal de Varginha.

Quadro 13 - Quantitativo da legislação municipal de Varginha coletada

Verbetes levantados	Quantidade de leis levantadas	Período levantado	Quantidade de leis detectadas como relevantes à pesquisa	Período das leis detectadas como relevantes à pesquisa	Quantidade de leis que talvez contribuam à pesquisa	Período das leis que talvez contribuam à pesquisa
Política urbana	12	2005-2018	4	2006-2018	1	2013
Plano diretor	21	1999-2020	6	1999-2020	6	1999-2017
Desenvolvimento urbano	10	1999-2018	5	1999-2018	3	2011-2017
Desenvolvimento econômico	117	1999-2020	69	1999-2019	10	1999-2019
Perímetro urbano	25	1999-2020	21	1999-2018	0	-
Parcelamento	79	1999-2020	36	1999-2020	4	2011-2017
Concessão (ex: área, incentivo fiscal, infraestrutura)	263	1999-2020	45	1999-2020	5	2011-2018
Isenção	45	1948-2019	21	1948-2019	1	2017
Doação (ex: área, equipamento)	340	1999-2020	273	1999-2020	5	2000-2017
Infraestrutura (ex: luz, água, transporte, serviço público)	43	1999-2020	16	1999-2020	10	2000-2017
Desapropriação	80	1999-2019	71	1999-2019	1	2017
Distrito	68	1999-2019	54	1999-2019	1	2000
Habitação	238	1999-2020	46	1999-2020	6	2008-2017
Zoneamento	13	2001-2018	6	2001-2018	3	2011-2017
Uso do solo	4	1999-2018	3	1999-2018	0	-
Ocupação do solo	27	1999-2019	16	1999-2018	0	-
Loteamento	66	1999-2018	36	1999-2018	6	2011-2017
Total de leis	1451		728		62	

Fonte: Elaboração própria (2021).

Através do levantamento desenvolvido, foi observado que os verbetes doação, concessão e habitação são os que mais possuem legislações. O verbete doação é identificado em leis que abordam a doação de área para indústrias, empresas e instituições. O termo concessão relaciona-se às leis de concessão de direito real de uso, que consiste em um contrato através do qual a Administração Pública transfere o uso de terreno público a particular, visando a promoção de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, dentre outros (MEIRELLES, 2016). Já o termo habitação compreende a legislação que

dispõe sobre conselhos, cargos, regularizações, autoriza desapropriações, programas de fomento a políticas sociais e créditos especiais, por exemplo.

Após a análise da legislação do Município de Varginha, nota-se que apenas o verbete doação permanece em destaque. Cerca de 37,5% da legislação analisada mencionam o termo, o que demonstra que a Administração Pública Municipal promove, de forma recorrente, a doação de áreas a diversos segmentos e, desta forma, atua na produção do espaço urbano e sua transformação.

É importante ressaltar que uma mesma lei pode constar em um ou mais verbetes pesquisados. Portanto, das 728 leis detectadas como relevantes para a pesquisa, 143 foram identificadas em mais de um verbete e 335 foram listadas somente uma única vez. Sendo assim, a análise da legislação municipal abordada nesta pesquisa foi realizada em 478 elementos.

A fim de investigar a conexão entre os verbetes para posteriormente realizar a análise de uma provável relação entre a legislação e sua aplicação no espaço urbano, foi desenvolvida a matriz apresentada a seguir:

Quadro 14 - Matriz dos verbetes e da legislação identificada como relevante à pesquisa

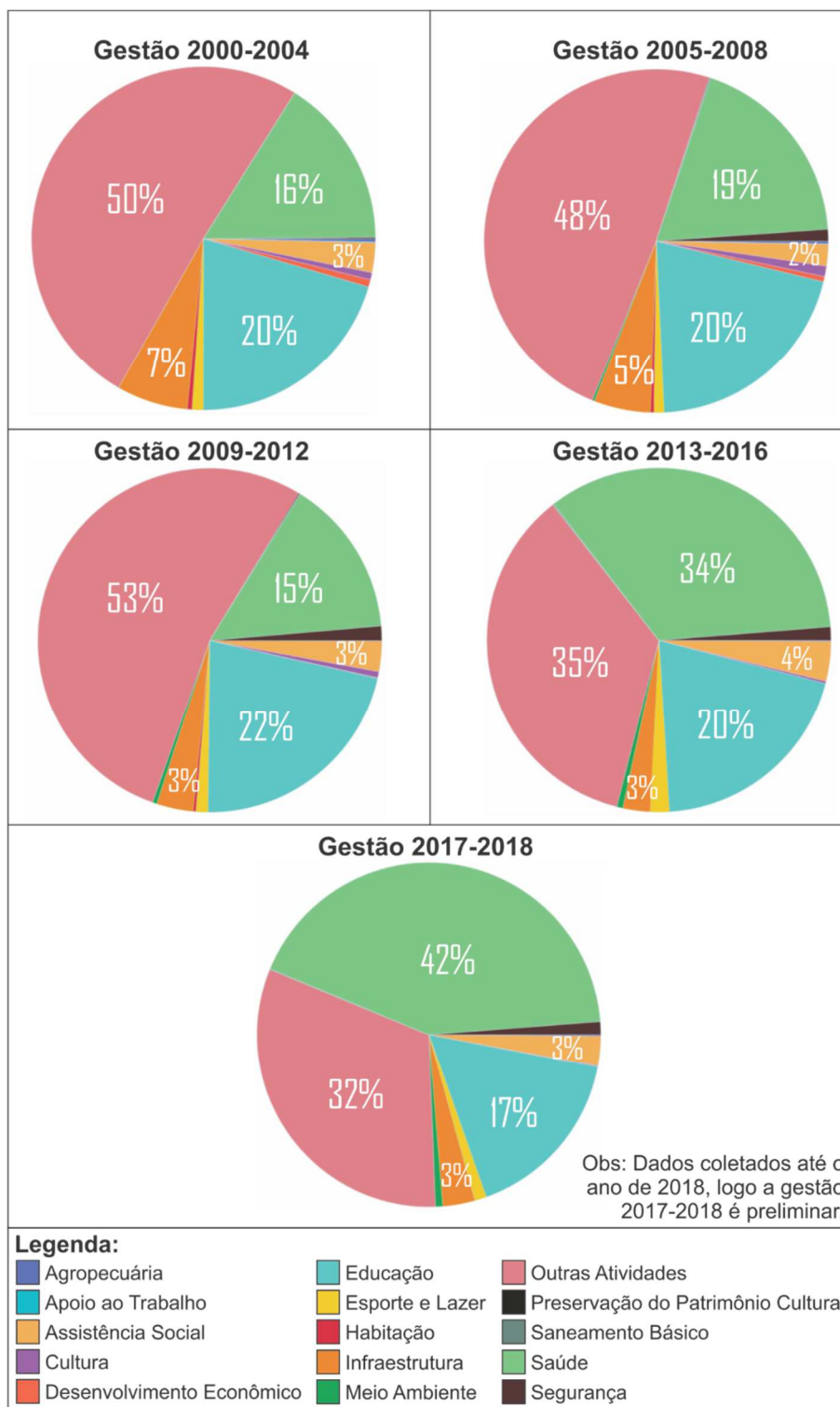
Verbetes	PU	PL	DU	DE	PER	P	C	-	D	IE	DES	DIS	H	Z	US	OS	L
Política urbana (PU)	4	3	3	2	3	3	3	1	2	1	1	1	3	2	1	3	3
Plano diretor (PL)		6	1	1	2	3	0	0	0	2	0	0	3	0	1	2	1
Desenvolvimento urbano (DU)			5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento econômico (DE)				69	0	1	4	3	41	3	1	18	2	1	1	1	2
Perímetro urbano (PER)					21	11	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	5
Parcelamento (P)						36	1	1	5	1	1	1	2	0	0	0	12
Concessão (C)							45	8	5	1	0	2	10	1	0	2	1
Isenção (I)								21	4	0	0	4	1	0	0	0	0
Doação (D)									273	3	1	20	5	0	0	0	1
Infraestrutura (IE)										16	1	0	0	0	0	0	1
Desapropriação (DES)											71	0	3	0	0	0	1
Distrito (DIS)												54	0	0	0	0	0
Habitação (H)													46	0	0	1	1
Zoneamento (Z)														6	0	0	0
Uso do solo (US)															3	0	0
Ocupação do solo (OS)																16	0
Loteamento (L)																	36
Total de leis detectadas como relevantes à pesquisa: 728																	

Fonte: Elaboração própria (2021).

Também foi desenvolvida a relação quantitativa entre a elaboração de planos e programas de desenvolvimento em Varginha e a legislação federal, estadual e municipal sancionada durante o período estabelecido como recorte temporal de análise. O quadro que sintetiza o quantitativo identificado encontra-se em apêndice neste documento. Este cruzamento de dados entre a legislação e sua data de publicação visa, em análise posterior, estabelecer a relação entre os instrumentos identificados e a produção do espaço urbano de Varginha.

Durante o processo da coleta de dados, também foi analisada a atuação da gestão pública. Por meio do diagnóstico do PDEV (2023) foi possível elaborar os gráficos dos esforços orçamentários de cada mandato municipal desde o ano 2000 (Figura 11).

Figura 11 - Esforços orçamentários de cada mandato municipal em Varginha



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de PDEV (2023).

A partir da leitura dos gráficos da Figura 11, nota-se que boa parte dos gastos públicos são relacionados à saúde, outras atividades e apoio ao trabalho. Segundo o PDEV (2023), tais gastos referem-se a:

- Esforço Orçamentário em Saúde: Participação nos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas

subfunções Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Alimentação e Nutrição. [...]

- Esforço Orçamentário em Apoio ao Trabalho: Participação dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Relações de Trabalho, Empregabilidade e Fomento ao Trabalho. [...]

- Esforço Orçamentário em Outras Atividades: Participação nos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Ação Legislativa, Controle Externo, Ação Judiciária e Defesa do Interesse no Processo Judiciário, Defesa da Ordem Jurídica, Representação Judicial e Extrajudicial, Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Administração Financeira, Controle Interno, Normatização e Fiscalização, Tecnologia da Informação, Ordenamento Territorial, Formação de Recursos Humanos, Administração de Receitas, Administração de Concessões, Comunicação Social, Informação e Inteligência, Relações Diplomáticas e Cooperação Internacional, Previdência, Refinanciamento da Dívida Interna e Externa, Serviço da Dívida Interna e Externa, Transferências e Outros Encargos Especiais (PDEV, 2023, p. 1-2, grifo nosso).

Por meio dos dados apresentados, tanto em relação aos planos e programas, quanto à legislação urbanística, será desenvolvida no terceiro capítulo a análise sobre como estes instrumentos influenciaram no desenvolvimento do espaço urbano varginhense. Logo, almeja-se também entender se o Estado tem atuado de forma a prover o desenvolvimento econômico, redefinindo a legislação urbana que modificará o espaço urbano para atender aos objetivos do capital.

3. AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO E SEUS IMPACTOS NA DINÂMICA ESPACIAL

3.1. Os reflexos da reestruturação produtiva no espaço urbano brasileiro

Para Gottdiener (2016), os padrões espaciais e os processos sociais não são associados como ciclos de causa e efeito, pelo contrário, possuem relação dialética. A análise dos problemas econômicos, sociais e políticos sempre foram o escopo para os estudos urbanos, fato que foi considerado como nominal ou discursivamente ecológico. Segundo o autor, na atualidade, as pesquisas partem da perspectiva espacial básica que abrange regionalidades e análises de padrões de distribuição locais. Dessa maneira, a produção social do espaço evidencia o elemento espaço ao mesmo nível de análise das atividades econômicas e estatais. Logo, “as formas espaciais são pouco mais que receptáculos de processos econômicos e políticos” (GOTTDIENER, 2016, p. 30).

As transformações sócio-estruturais, que são relevantes para o entendimento da produção espacial, avançam devido a três mudanças que ocorreram ao longo da história. A primeira mudança compreende a complexidade da organização da produção capitalista, principalmente suas transições. A segunda consiste na forma de intervenção do Estado na sociedade em geral e nas diferentes escalas. Já a terceira mudança relaciona-se ao progresso da ciência, da tecnologia e da indústria do conhecimento, que atuam como forças dominantes da produção (GOTTDIENER, 2016).

Na conjuntura das transformações mencionadas, a reestruturação produtiva tem seu início na década de 1970, quando se evidenciou a crise do modelo fordista de produção. A decadência deste modelo resultou em um longo processo de reestruturação dos setores econômicos e transformou os setores social e político, devido a mudanças no mundo do trabalho e nas formas de atuação dos Estados (HARVEY, 2005, 2016, 2020; SPOSITO, 2015).

Neste período, governos e empresas adotaram medidas de adaptação ao contexto econômico, ocasionando um processo de reestruturação que passou a ser reconhecido como regime de acumulação flexível (HARVEY, 2016).

Segundo Harvey (2016), a acumulação flexível compreendeu mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, que de forma ágil, resultou na transformação de setores e regiões geográficas através da intensificação do “setor de serviços” e da implantação de novos conjuntos industriais em localidades consideradas subdesenvolvidas naquele momento. Além disso, Harvey afirma que este regime também compreende um novo movimento que o autor denomina de “compreensão do espaço-tempo”, no qual os horizontes temporais das decisões públicas e privadas se estreitam, ao passo que a comunicação e a redução dos custos de transporte, que avançam com a tecnologia, ampliam a difusão imediata de tais decisões em um espaço cada vez maior e mais variado.

Dessa maneira, o espaço sofre as transformações decorrentes da mudança capitalista conforme Harvey (2016) delimita no quadro a seguir:

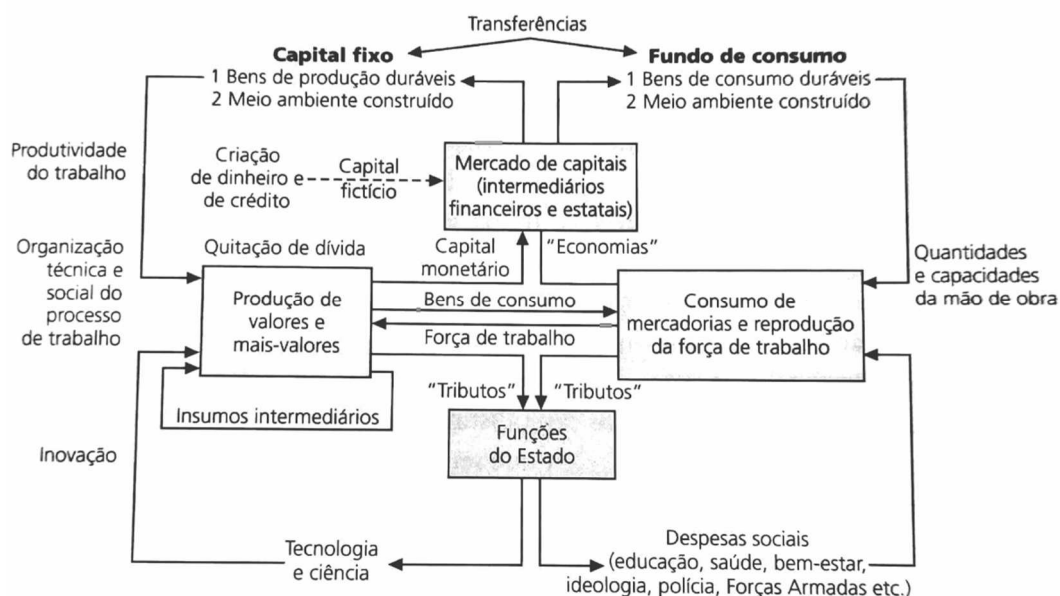
Quadro 15 - Contraste do espaço entre o fordismo e a acumulação flexível

Produção fordista (baseada em economias de escala)	Produção <i>just-in-time</i> (baseada em economias de escopo)
especialização espacial funcional (centralização/descentralização)	agregação e aglomeração espaciais
divisão espacial do trabalho	integração espacial
homogeneização dos mercados regionais de trabalho (mercados de trabalho espacialmente segmentados)	diversificação do mercado de trabalho (segmentação interna do mercado de trabalho)
distribuição em escala mundial de componentes e subcontratantes	proximidade espacial de firmas verticalmente quase integradas

Fonte: HARVEY (2016, p. 168-169).

Associada à temática da reestruturação produtiva, é interessante ressaltar que Harvey também trata dos circuitos do capital para a compreensão da lógica de acumulação capitalista. Neste contexto, o processo urbano é relevante, pois abrange a luta de classes e as contradições do capitalismo, além de ser o palco para a urbanização diante da produção do capital. Na figura a seguir, o autor retrata a estrutura da circulação do capital, responsável pela configuração e reprodução do espaço urbano.

Figura 12 - Estrutura das relações entre os circuitos primário, secundário e terciário do capital



Fonte: HARVEY (2020, p. 81).

Focando no cenário da reestruturação produtiva brasileira, Reolon (2014) afirma que o processo é dinâmico e se dá através da redistribuição de atividades conforme concentração e desconcentração, centralização e descentralização do espaço urbano. Segundo o autor, a redistribuição das atividades foi mais intensa na década de 1970, quando foram implantados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's). A partir dos anos 1990 é observada uma nova conformação da reestruturação que está menos condicionada aos incentivos diretos do governo.

Para Sposito et al (2015), a transição do capitalismo para modos de produção mais flexíveis ocasionou a redefinição do uso do território brasileiro e dos papéis desempenhados pelas cidades. A reestruturação produtiva brasileira reforçou e tornou mais complexa a integração da rede urbana. Esta perspectiva sugere o surgimento de novos espaços economicamente dinâmicos.

Para Santos (2018), a rede urbana brasileira, por muito tempo, foi caracterizada por um grande arquipélago constituído por subespaços regidos pela relação com o exterior, isto é, havia pouca interdependência entre os subespaços e seus polos no território brasileiro. A partir de meados do século XIX até os anos 1930 inicia-se a mudança deste cenário com a produção cafeeira no Estado de São Paulo, que se torna um polo dinâmico envolvendo parte do território nacional. Nos anos seguintes,

evidencia-se o desenvolvimento da industrialização brasileira, possibilitada por novas condições políticas e organizacionais.

Neste contexto, o autor afirma que a industrialização brasileira não pode ser designada somente pela instalação da atividade industrial, e sim como um processo social complexo que envolve a consolidação de mercado interno e equipamentos capazes de promover a integração territorial, impulsionando o processo de urbanização no Brasil.

De acordo com o estudo “Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana” podem ser observados cinco aspectos em relação à reestruturação do território brasileiro a partir de 1980. São elas:

1. Tendências locacionais da atividade produtiva;
2. Desconcentração e aglomeração de atividades produtivas - economias e deseconomias de aglomeração;
3. Encadeamento intersetorial - diversificação e diferenciação do setor de serviços;
4. Impactos sobre a estrutura ocupacional - emprego e desemprego, formalidade e informalidade;
5. Expansão da infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc.) (IPEA et al., 2001, v.3).

Enquanto as atividades de gestão e comando permanecem nos grandes centros nacionais, sobretudo em São Paulo, as atividades de produção vêm se estabelecendo em diferentes pontos do território envolvendo decisões e estratégias locacionais visando menores custos de produção. De acordo com Sposito et al (2015, p.328), o processo de desconcentração espacial das atividades produtivas “altera o jogo de forças políticas e sociais que incidem sobre o uso do espaço urbano, sobre a rede de relações em que se ensejam as cidades locais e médias e sobre a dinâmica do trabalho e do emprego”. Este processo resulta também em centralização do capital, das decisões e da gestão econômica, reorientado assim as lógicas territoriais cada vez mais articuladas à comunicação e à tecnologia.

Diante da reestruturação urbana brasileira e, conseqüentemente, da posição ocupada pela cidade na rede urbana, o seu espaço intraurbano é afetado. As formas e funções do espaço urbano são influenciadas pelas atividades instaladas na cidade, que impactam tanto a morfologia urbana quanto os fluxos estabelecidos. Além disso, as atividades também possuem reflexos nos problemas ambientais e

socioeconômicos, repercutindo assim na qualidade de vida dos cidadãos e nas contradições decorrentes da dinâmica de ação do capitalismo (REOLON, 2014).

Soja (1993) afirma que a reestruturação urbana retrata o desenvolvimento e as consequências dos anseios do modo de produção vigente, que são manifestadas de forma originária e reativa em relação a ruptura de tendências e de mudanças nas práticas sociais preexistentes. Dessa forma, a reestruturação urbana promove novas relações econômicas, políticas e sociais, que resultam no estabelecimento de novas formas de (re)organizar e (re)configurar o espaço urbano.

Para o autor, assim como ocorre na reestruturação regional, o processo de espacialização urbana é cumulativo. Cada etapa possui como pano de fundo as divisões espaciais do trabalho formadas anteriormente, que não desaparecem, mas são rearranjadas.

A instrumentalidade das estratégias espaciais e locacionais da acumulação do capital e do controle social está sendo revelada com mais clareza do que em qualquer época dos últimos cem anos. Simultaneamente, há também um crescente reconhecimento de que o operariado, bem como todos os outros segmentos da sociedade que foram periferalizados e dominados, de um modo ou de outro, pelo desenvolvimento e reestruturação capitalistas, precisam procurar criar contraestratégias espacialmente conscientes em todas as escalas geográficas, numa multiplicidade de locais, a fim de competir pelo controle da reestruturação do espaço (SOJA, 1993, p.212).

Segundo Soja (1993), o processo de reestruturação não está próximo de sua conclusão, mas tem repercutido profundamente na forma de pensar a cidade, isto é, nas formas e funções urbanas e no avanço da teoria e da análise do espaço urbano. O autor destaca que tanto a teoria urbana convencional quanto a economia política urbana não são mais suficientes para sustentar a reestruturação contemporânea. Ao passo que a teoria urbana convencional tende a evidenciar demais o urbano, a economia política urbana o subestima. Nos anos de 1960, as duas perspectivas enfatizaram demais as questões de consumo, desconsiderando os efeitos urbanizadores da industrialização. O autor afirma que naquele momento os princípios adotados foram politicamente adequados, mas não são satisfatórios para a compreensão da reestruturação contemporânea.

Nesse sentido, a produção do espaço urbano é resultado de uma nova perspectiva, orientada pelos planos de agentes econômicos e do Estado, que direcionam suas estratégias de acumulação para a produção da “mercadoria-espaço” (CARLOS, 2018). A autora enfatiza que o desafio contemporâneo está em pensar o processo de reprodução do espaço urbano em suas diversas dimensões, ou seja,

refletir não somente a perspectiva econômica, mas levar em consideração a reprodução social do espaço urbano, destacando a apropriação do espaço. Desse modo, a produção do espaço urbano manifesta-se na dominação política, na acumulação do capital e no desenvolvimento da vida social.

É importante contextualizar que Sposito (2007) diferencia os termos reestruturação urbana e reestruturação da cidade. Para a autora, o primeiro termo refere-se às transformações ocorridas nos espaços regionais e/ou no panorama das redes urbanas. Já o segundo termo compreende as dinâmicas que ocorrem na escala intraurbana, objeto de análise desta pesquisa.

Segundo Sposito (2018), a evolução das relações econômicas nas esferas nacional e internacional amplia a articulação da lógica da produção do espaço urbano, revelando e redefinindo a diferenciação socioespacial, processo característico das cidades. De acordo com a autora, para a compreensão do local é necessário refletir sobre o espaço regional, nacional e até mesmo o global, uma vez que a compreensão das dinâmicas e fluxos do espaço urbano atual, e cada vez mais globalizado, não é satisfeita através de apenas uma única escala de análise. Além disso, os fluxos não são necessariamente hierárquicos, mas podem contemplar horizontalidades e transversalidades.

A complexidade de papéis desempenhados por uma cidade dentro da rede urbana exige um estudo da multiplicidade escalar em que determinada cidade atua e sofre intervenções dos agentes supraurbanos. Portanto, é fundamental a observação da atuação dos agentes econômicos e políticos nas diversas escalas para o entendimento da reestruturação urbana e da cidade (SPOSITO, 2018).

3.2. A cidade média no contexto da reestruturação urbana

As cidades médias têm se tornado um objeto de estudo importante para diferentes pesquisadores dos estudos urbanos e regionais da atualidade. Questões estruturais da economia nacional, formas de espacialização dos fluxos econômicos e demográficos, bem como as transformações urbanas nas grandes cidades, têm potencializado o interesse de estudo desta categoria de cidade na rede urbana brasileira (SOARES, 2007).

A reestruturação produtiva vem promovendo modificações na rede urbana brasileira e no espaço intraurbano das cidades, como o crescimento desordenado,

infraestrutura insuficiente, aumento dos problemas ambientais e desigualdade socioeconômica, entre outros. Estes problemas são diagnosticados em graus variados em função dos diferentes portes dos centros urbanos que compõem a rede urbana. Em relação às cidades médias, Sposito et al (2015, p.329) apontam:

a) ampliação das articulações espaciais, porque cidades médias recebem os investimentos decorrentes da desconcentração da atividade produtiva e se tornam os pontos de consumo regional, centralizando a localização de empresas comerciais e de serviços de médio e grande porte (escala interurbana); b) diminuição da autonomia dos atores locais e regionais, ampliando as disparidades territoriais, em função de novas lógicas de produção do espaço urbano, que geram mais vazios urbanos, pioram as condições de moradia para os mais pobres e produzem novos espaços de consumo e habitat para os segmentos de médio e alto poder aquisitivo (escala urbana).

No Brasil, a concepção de cidade média surgiu na década de 1960 quando o planejamento urbano e regional, visando a inclusão de centros urbanos capazes de conter o fluxo migratório para as metrópoles, desenvolveu programas para a consolidação de barreiras receptoras das migrações nestas cidades, vistas como polos de desenvolvimento de regiões, como é o caso do Programa Estadual de Centros Intermediários desenvolvido em Minas Gerais, por exemplo. No entanto, na década de 1980, a estratégia de planejamento foi colocada em segundo plano (CORRÊA, 2007).

Segundo Corrêa (2007), a conceituação de cidade média possui algumas dificuldades: a delimitação do tamanho demográfico, a escala espacial de referência e a dimensão temporal. O tamanho demográfico é relativo e não expressa um parâmetro de semelhança de funções urbanas, por exemplo. A escala espacial refere-se às múltiplas atividades e fluxos que uma cidade pode estabelecer com as demais, tornando complexa a definição da categoria da cidade média na rede urbana, uma vez que sua referência varia conforme a escala de análise. Já a dimensão temporal relaciona-se aos diversos graus de urbanização que as cidades podem estabelecer devido ao histórico de consolidação do espaço urbano. Quer dizer, a idade de uma cidade não define a sua categoria, visto que a urbanização pode ocorrer em diferentes velocidades para cada centro urbano devido às suas particularidades.

A cidade média pode ser definida a partir da evidência de algumas características, tais como: funções urbanas (lugar central, drenagem e consumo de renda fundiária, industrial, portuária e/ou capital político-administrativa), relações espaciais externas e a atuação da elite local e regional nos aspectos econômicos e políticos da cidade (CORRÊA, 2017).

De acordo com Corrêa (2017), a noção de cidade média é relacional e envolve a articulação desta cidade com outros centros da rede urbana. Para o autor, há três tipos preliminares de cidades médias:

- a) Lugar central, caracterizado por poderosa concentração da oferta dos bens de serviços para uma hinterlândia regional. [...]
- b) Centro de drenagem e consumo da renda fundiária. [...]
- c) Centro de atividades especializadas. Este tipo de cidade média caracteriza-se pela concentração de atividades que geram interações espaciais a longas distâncias, pois se trata de atividades destinadas ao mercado nacional ou internacional (CORRÊA, 2007, p.31).

Para Amorim Filho e Serra (2001), as cidades médias são responsáveis pelo papel de equilíbrio da rede urbana, em especial, aquelas que possuem muita distinção entre as cidades grandes e pequenas. Dessa forma, as cidades médias são caracterizadas pelas funções de relação e intermediação que estabelecem com os demais centros da rede urbana.

Numa escala regional, essas cidades estão destinadas a desempenhar um papel primordial nos “eixos ou corredores de transportes e desenvolvimento”, que, no Brasil, passaram a centralizar as políticas — públicas ou privadas — de dinamização e crescimento. É fácil concluir que, nesses eixos de transportes e de desenvolvimento, e antes de qualquer outro, o principal papel das cidades médias tem sido e continuará sendo aquele de articuladoras privilegiadas. A melhor articulação possível é a condição mesma da funcionalidade, da eficiência e da própria existência de tais eixos. Ora, essa articulação não é, estratégica e sistemicamente possível, se for excessivamente centralizada numa grande aglomeração, ou se for pulverizada em uma miríade de pequenos povoados e cidades (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p.28).

Diante da reestruturação urbana brasileira, Sposito et al (2007, p.41-47) traçam os principais processos que delimitam o papel da cidade média neste contexto. São eles: a “concentração e centralização econômicas”, a “melhoria e diversificação dos sistemas de transporte e telecomunicações”, “as formas contemporâneas da organização espacial das atividades relacionadas ao comércio de bens e serviços” e o “consumo de bens e serviços especializados ligados à modernização do setor agropecuário”.

Segundo Sposito (2007), o termo reestruturação refere-se ao conjunto de mudanças que direcionam a dinâmica da estruturação urbana e das cidades. No caso da reestruturação urbana, o que interessa são os processos e dinâmicas em escalas maiores como a regional ou da rede urbana, já a reestruturação da cidade analisa o espaço local a partir da morfologia urbana aliada aos processos de produção espacial, mas também abrange suas relações com as demais escalas. A compreensão da noção de cidade média neste contexto envolve a análise das dinâmicas econômicas

e o rebatimento de tais ações no espaço urbano. Contudo, para isso é necessário considerar a posição relativa e transitória de tais centros urbanos e de suas funções na rede urbana.

Sposito (2018) considera que a relação entre a reestruturação urbana e da cidade é fato relevante para o entendimento do espaço urbano, principalmente da cidade média, visto que seus papéis urbanos e suas estruturas espaciais são bastante atingidos quando comparadas com outros centros de portes diferentes. Para a autora, o processo de reestruturação resulta na redefinição das funções de cidades com diferentes níveis na rede urbana. Logo, torna-se necessário analisar o “global” para a compreensão das cidades médias e a forma como a reestruturação urbana promove alterações no espaço urbano e regional destas cidades.

Com foco no espaço intraurbano, que consiste no recorte desta pesquisa, Sposito (2018, p.195) afirma que a reestruturação da cidade se refere ao uso do solo para a promoção das atividades econômicas, que a autora delimita como divisão econômica do espaço, e à “‘geometria’ do habitat urbano (divisão social do espaço)”. Sobretudo, para a autora, é essencial analisar a articulação entre os dois planos descritos.

De acordo com Santos e Silveira (2001), as cidades médias são responsáveis pelos aspectos técnicos da produção regional, ficando às margens dos aspectos políticos. Os autores indagam tal fato, pois o centro regional, politicamente subordinado, também reflete as contradições relacionadas a produção (aspecto técnico) e a realização (aspecto político). Sendo assim, afirmam que “o papel das cidades médias no processo político é não apenas limitado e incompleto, mas confusamente percebido” (SANTOS, SILVEIRA, 2001, p.283). Segundo os autores, as cidades médias consistem em fóruns regionais para o debate de preocupações relacionadas às políticas locais e a conformidade da política nacional e à atuação dos agentes em seu espaço urbano.

3.3. A particularidade da cidade média de Varginha

Brenner (2018) afirma que as cidades capitalistas não consistem somente em espaços estratégicos de acumulação do capital, mas também são locais em que os conflitos e contradições estão presentes histórica e geograficamente. De acordo com o autor, o mapeamento da transformação socioespacial envolve a compreensão da

natureza dos padrões contemporâneos de reestruturação urbana para posterior análise dos seus impactos.

As cidades são o ponto de partida para a produção, circulação e consumo, portanto, o avanço da organização socioespacial, dos sistemas de governança e padrões de conflito sociopolítico devem ser analisados com base em suas funções urbanas (BRENNER, 2018).

Desde a década de 1970, esses pontos de partida analíticos e políticos têm incitado uma profusão extraordinária de pesquisas criticamente orientadas sobre as várias dimensões e consequências dos modos de urbanização capitalista - incluindo padrões de aglomeração industrial e relações entre empresas, a evolução do mercado urbano de trabalho; a economia política das relações imobiliárias e de propriedade urbana; problemas de reprodução social, incluindo habitação, transporte, educação e investimento em infraestrutura; a evolução das lutas de classes e de outros conflitos sociais nas esferas da produção, reprodução e governança urbana; o papel das instituições do Estado, em várias escalas espaciais, nos processos de mediação da reestruturação urbana, reorganização dos regimes de governança urbana; a evolução da natureza e da sociedade urbanizadas; e a consolidação de diversas formas de mobilização social, conflito e luta urbanos (BRENNER, 2018, p.45).

Nesta perspectiva, as cidades médias têm se tornado um objeto de estudo importante para os pesquisadores dos estudos urbanos e regionais. Dentre as justificativas para este fato, a que mais tem contribuído para o aumento das pesquisas nesta área é o processo de desconcentração produtiva pelo qual o país vem vivendo.

Apesar de partir da cidade média como estudo de caso da pesquisa¹⁵, salienta-se que esta categoria de cidade possui semelhanças e diferenças que levam em consideração o histórico de atuação dos agentes, o seu processo de urbanização, a sua localização, os seus aspectos culturais, dentre outros fatores. Portanto, objetiva-se discutir como as relações socioeconômicas vêm impactando a produção do espaço urbano e regional da cidade média de Varginha (Quadro 16), a fim de exemplificar a temática discutida e investigar se atributos das cidades médias influenciam a atuação do Estado como agente social.

¹⁵ A pesquisa enfoca a escala da cidade, tendo em vista o seu espaço urbano, como objeto de análise urbana e para a análise regional compreenderá as articulações desenvolvidas entre os municípios que constituem a rede urbana, considerando seus diversos fluxos.

Quadro 16 - Classificação de Varginha-MG em estudos da hierarquia urbana brasileira (1966 - 2018)

Autor	Ano	Estudo	Classificação
IBGE	1966	Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas	Centro Regional B
Yves Leloup	1970	Les villes du Minas Gerais	Centro Regional
Fundação João Pinheiro	1981	Programa Estadual de Centros Intermediários	Cidade média polarizadora
Amorim Filho, Bueno e Abreu	1982	Cidades de porte médio e o programa de ações sócio-educativas e culturais para as populações carentes do meio urbano em Minas Gerais	Cidade Média de Nível Superior
IBGE	1987	Regiões de Influência das Cidades - REGIC	Capital Regional
Amorim Filho e Abreu	1999	Pesquisa sobre a hierarquia das cidades médias de Minas Gerais - FAPEMIG	Cidade Média de Nível Superior
IBGE	2000	Regiões de Influência das Cidades - REGIC	Capital Regional
Amorim Filho, Rigotti e Campos	2007	OS níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais	Cidade Média de Nível Superior
IBGE	2007	Regiões de Influência das Cidades - REGIC	Capital Regional C
Garcia e Nogueira	2008	A inserção das cidades médias mineiras na rede urbana de Minas Gerais	Polo regional
Melo e Barroso	2013	Hierarquia das cidades médias brasileiras: abordagem por meio de técnicas de agrupamento	Cidade média
IBGE	2018	Regiões de Influência das Cidades - REGIC	Capital Regional C

Fonte: Organizada pela autora (2020)

Conforme já mencionado, Varginha localiza-se em um ponto estratégico do território nacional (Figura 13), configurado pela equidistância das três capitais mais importantes da região Sudeste e também com grande expressividade no país. São Paulo situa-se a 316 km, Belo Horizonte à 313 km e Rio de Janeiro à 390 km do município varginhense. Esta configuração, como ponto nodal, favorece a logística industrial, que vem atraindo investimentos para a economia urbana e regional.

Figura 13 - Localização estratégica de Varginha em relação às capitais.



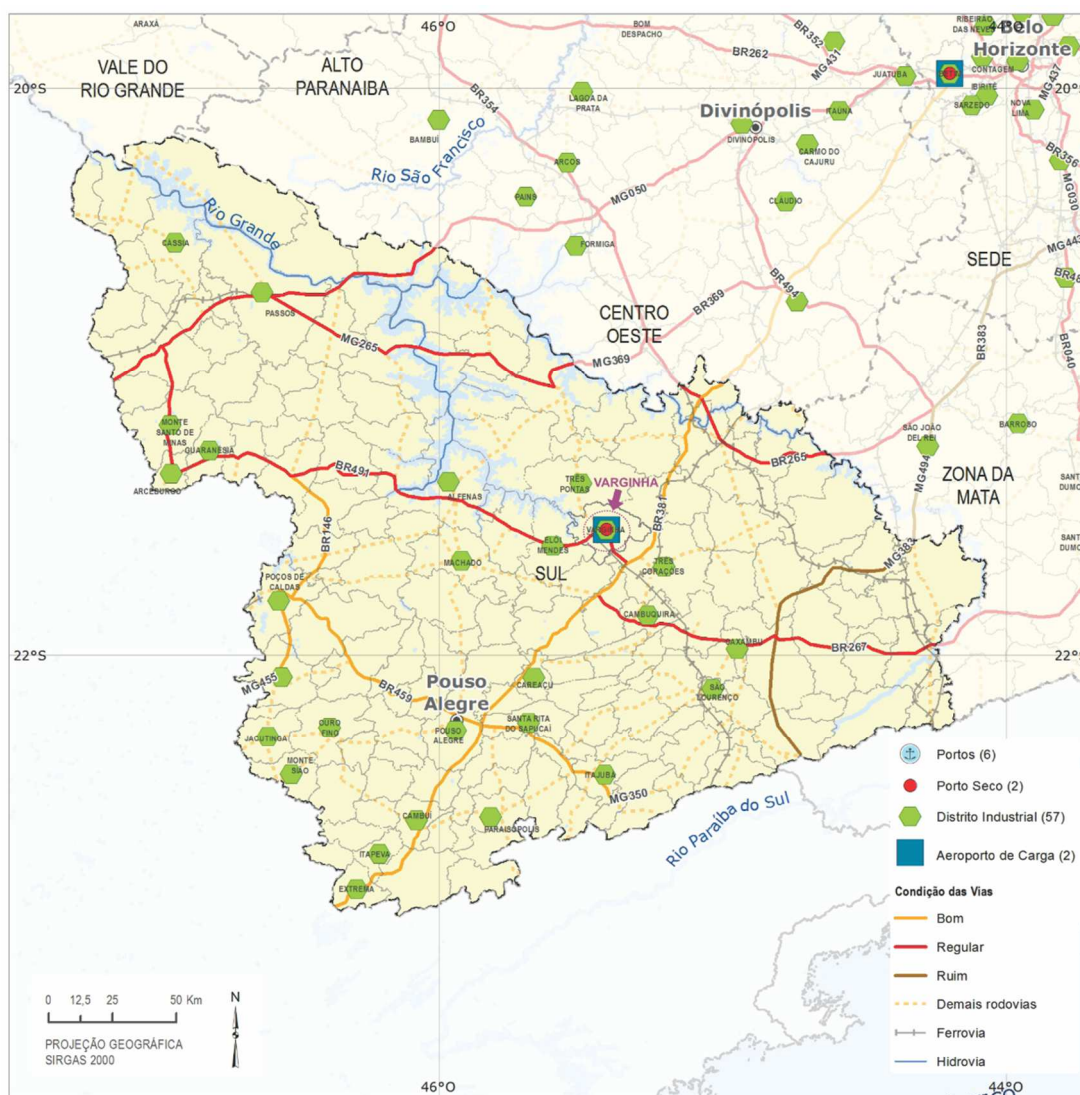
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Outro fator relevante é sua localização em relação à Rodovia Fernão Dias (BR-381), pertencendo à sua área de influência imediata. A rodovia citada possui uma importância fundamental na região, pois faz parte do mais relevante eixo rodoviário

nacional, aliado à BR-116, interligando os três principais estados da região Sudeste, transformando-se em um corredor de transporte tanto para o mercado interno como para a exportação.

Além disso, Varginha possui um porto seco, importante centro de importação e exportação de produtos (matérias primas e máquinas) para as indústrias situadas na região, que foi instalado na cidade em 1993. A exportação de café é uma das atividades de grande relevância para o Porto Seco Sul de Minas (PORTO SECO SUL DE MINAS, 2023).

Figura 14 - Infraestrutura industrial e logística do Sul de Minas



Fonte: FIEMG (2015), adaptada.

Atualmente o Porto Seco Sul de Minas está instalado em um condomínio industrial e tecnológico implantado ao lado o sítio aeroportuário visando aprimorar a consolidação de um *hub* logístico na cidade (Figura 15).

Figura 15 - Instalação do Porto Seco Sul de Minas, ao lado do sítio aeroportuário



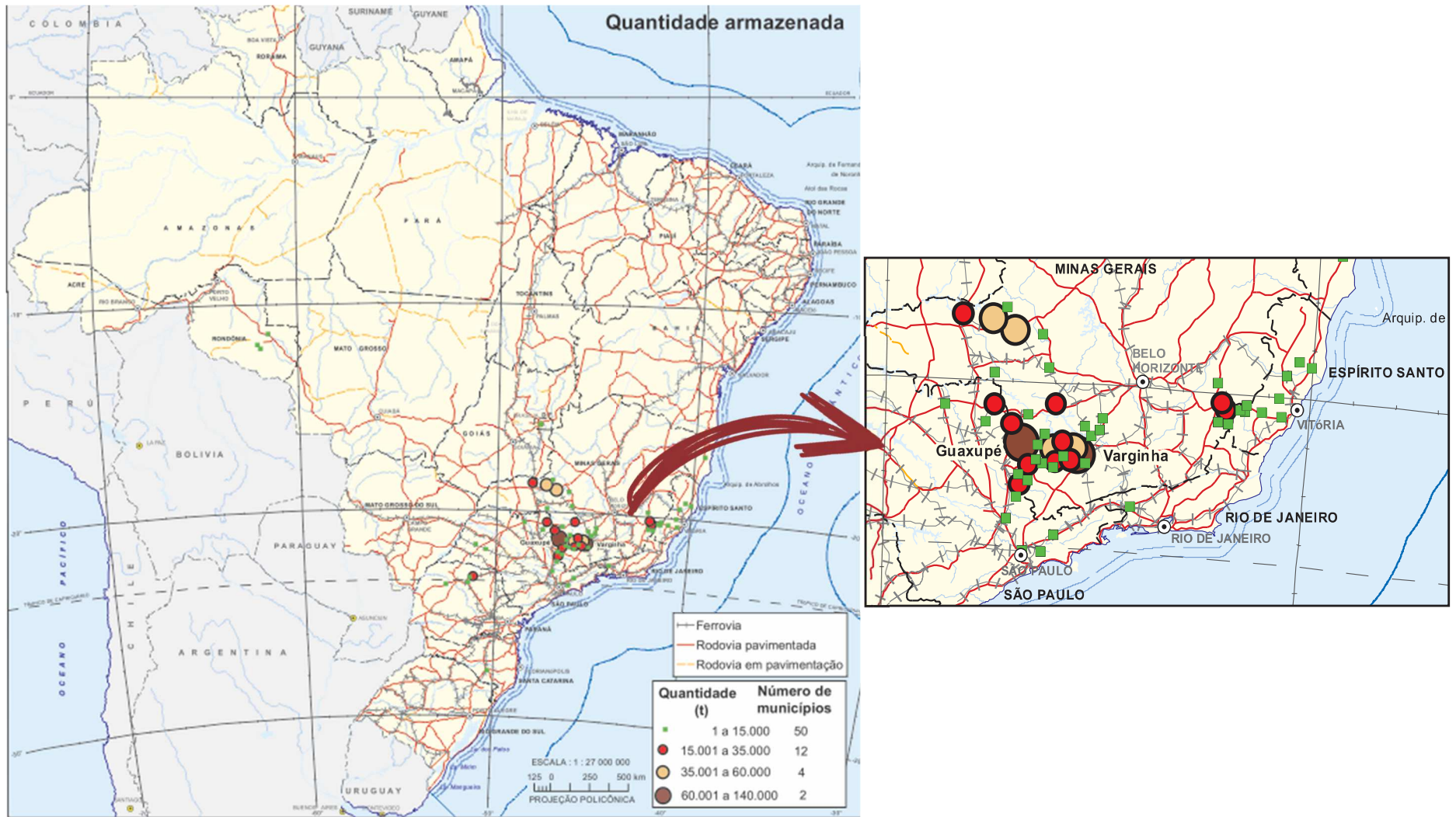
Fonte: Porto Seco Sul de Minas (2023), modificada pela autora.

Com população estimada em 2021 de 137.608 habitantes e uma área de cerca de 396km², o município apresenta densidade demográfica de 347,49 hab/km². De acordo com o Censo de 2010, Varginha possuía IDH de 0,778, ocupando a 8ª posição dentre as cidades mineiras (IBGE, 2023).

No decorrer dos anos, a vocação agrícola de Varginha foi substituída pela industrialização e prestação de serviços e comércio. No setor cafeeiro, os números da torrefação e da exportação do café são mais expressivos do que a lavoura do município. Aliada às atividades de comércio e serviço que proporcionam boa parte da receita do município, encontram-se instaladas em Varginha indústrias de grande porte como Philips-Walita, Philips Lighting, Cooper Standard, Coletek, Plascar, dentre outras, além de grandes empresas ligadas ao setor logístico e também cafeeiro, resultando em um total de 5.681 empresas atuantes no município (IBGE, 2023).

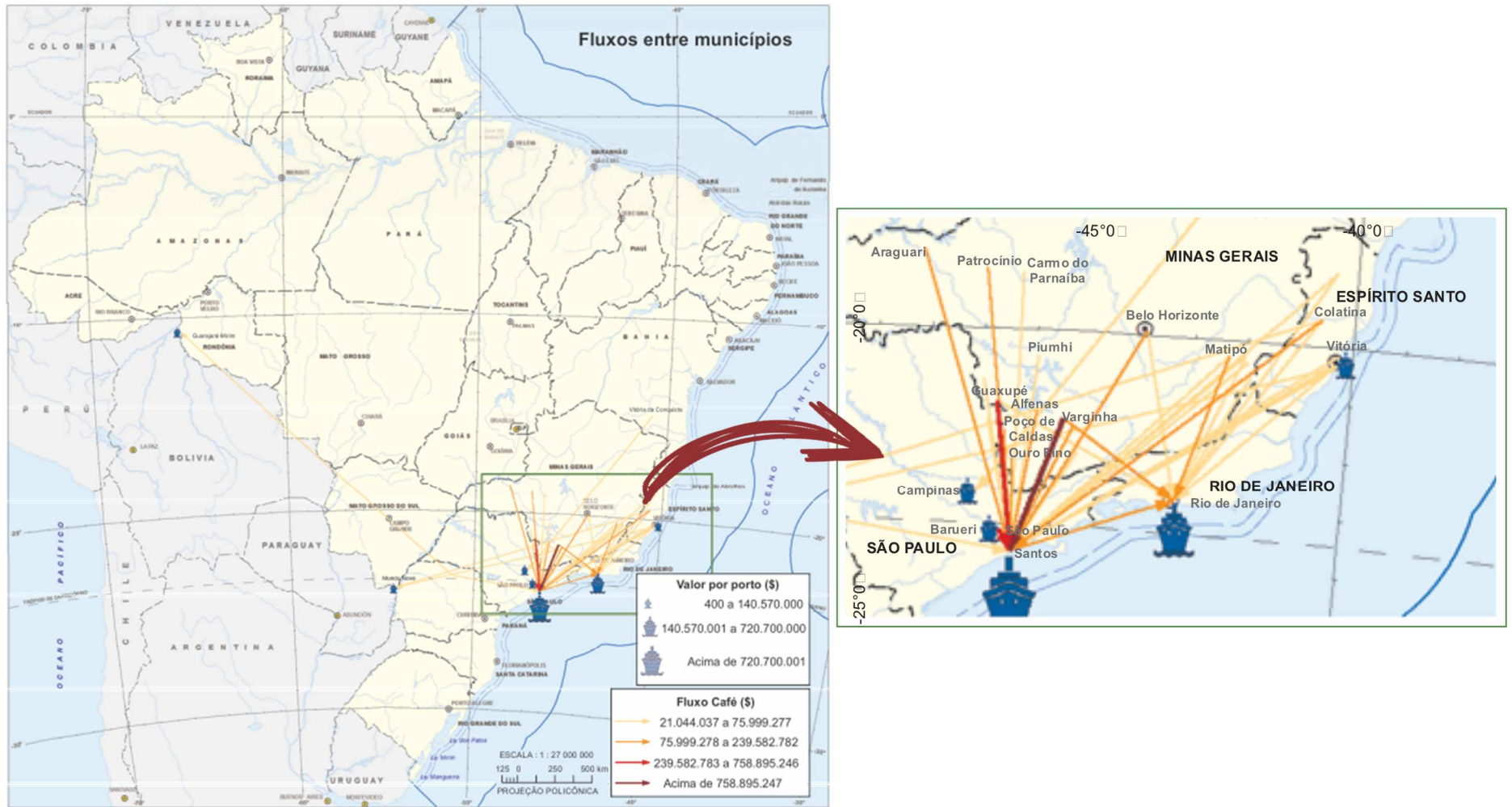
De acordo com o estudo desenvolvido pelo IBGE (2016), em 2013 Varginha foi responsável por armazenar entre 60 mil a 140 mil toneladas de café. Esta quantidade de armazenamento só foi operada em Varginha e Guaxupé dentre todo o território nacional (Figura 16). Além disso, no ano de 2014, Varginha foi o único município que exportou mais de 758.895.247 (\$) em fluxo de café via porto de exportação (Figura 17).

Figura 16 - Armazenagem de café - 2013



Fonte: IBGE (2016).

Figura 17 - Fluxos entre municípios de origem e porto de exportação de café – 2014



Fonte: IBGE (2016).

Varginha tornou-se um centro de industrialização e comercialização da produção de café da região caracterizada por ser produtora de cafés de excelente qualidade, além da produção de cafés especiais que são comercializados com diversos mercados no Brasil e no exterior.

Localiza-se no município varginhense o Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais – CCCMG e a Fazenda Experimental de Café, que é uma das mais importantes do segmento e é mantida pelo Ministério da Agricultura. A fazenda experimental possui área de 60 hectares com 70 mil pés de café e possui em andamento 128 experimentos sobre a produção cafeeira (FUNDAÇÃO PROCAFÉ, 2023).

Devido a implantação de centros de gestão regional e a atração de outros empreendimentos para Varginha (Quadro 17), a cidade concentra atividades que influenciam a atuação dos agentes sociais, impactando tanto o espaço intraurbano quanto o espaço regional.

Quadro 17 - Elementos de atração regional situados no Município de Varginha

ELEMENTOS DE ATRAÇÃO	TOTAL
Centros de gestão regional do governo estadual ou federal e de consórcios intermunicipais	31
Equipamentos de saúde e serviços de emergência com atendimento regional	07
Instituições de educação técnica profissionalizante ou de ensino superior	10
Instituições financeiras	19
Equipamentos de transporte de cargas e passageiros	03
Redes de televisão aberta	03
Centros comerciais de grande porte	01
Estabelecimentos geradores de empregos formais no município ¹⁶ (Fonte: CAGED, 2019)	8.312

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Segundo o diagnóstico do Plano Diretor de Varginha de 2020, a cidade é centro administrativo regional de 178 municípios por meio de alguns órgãos e instituições, sendo eles:

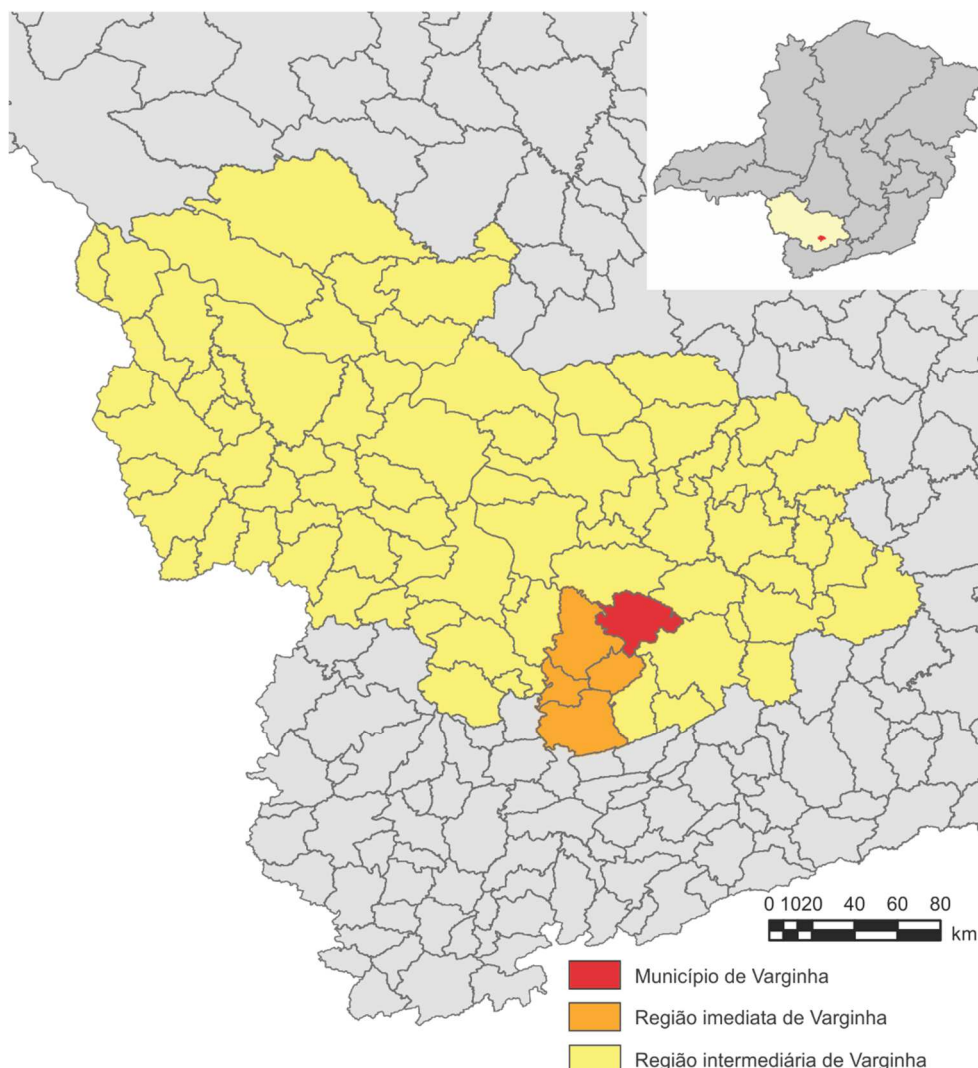
- Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA
- Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM

¹⁶ Como comparativo, foi pesquisado o número de estabelecimentos geradores de empregos formais de outras duas cidades médias da rede urbana sul mineira. O Município de Pouso Alegre possui 8.249 estabelecimentos e o Município de Poços de Caldas possui 9.762 estabelecimentos. Nota-se que Varginha e Pouso Alegre possuem aproximadamente o mesmo quantitativo de estabelecimentos, bem como outras características semelhantes.

- Secretaria Estadual de Saúde
- Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
- Instituto de Previdência do Estado de Minas Gerais - IPSEMG
- Polícia Militar de Meio Ambiente
- Departamento de Estradas e Rodagens - DER
- Instituto Estadual de Florestas - IEF
- Núcleo Regional do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
- Superintendência Regional de Ensino – 28 municípios
- Superintendência da Receita Estadual – 135 municípios
- Superintendência Regional da COPASA – 135 municípios
- Gerência Regional da CEMIG – 60 municípios (350 mil consumidores)
- Superintendência da Receita Federal – 113 municípios
- Polícia Federal – 137 municípios
- Justiça Federal – 33 municípios
- Ministério do Trabalho – 48 municípios
- Polícia Militar – 10 municípios
- Polícia Civil – 10 municípios
- Corpo de Bombeiros (MYR, 2017, p. 45 - 46).

Diante do contexto apresentado, observa-se que tanto relacionado aos aspectos econômicos quanto aos aspectos sociais, Varginha destaca-se no âmbito regional, possuindo diversas cidades em sua região de influência. Por meio da Figura 18 é possível observar a região de influência imediata e intermediária de Varginha (IBGE, 2023). Os municípios influenciados desenvolvem interações econômicas, socioculturais e político-administrativas.

Figura 18 - Região imediata e intermediária de influência de Varginha-MG

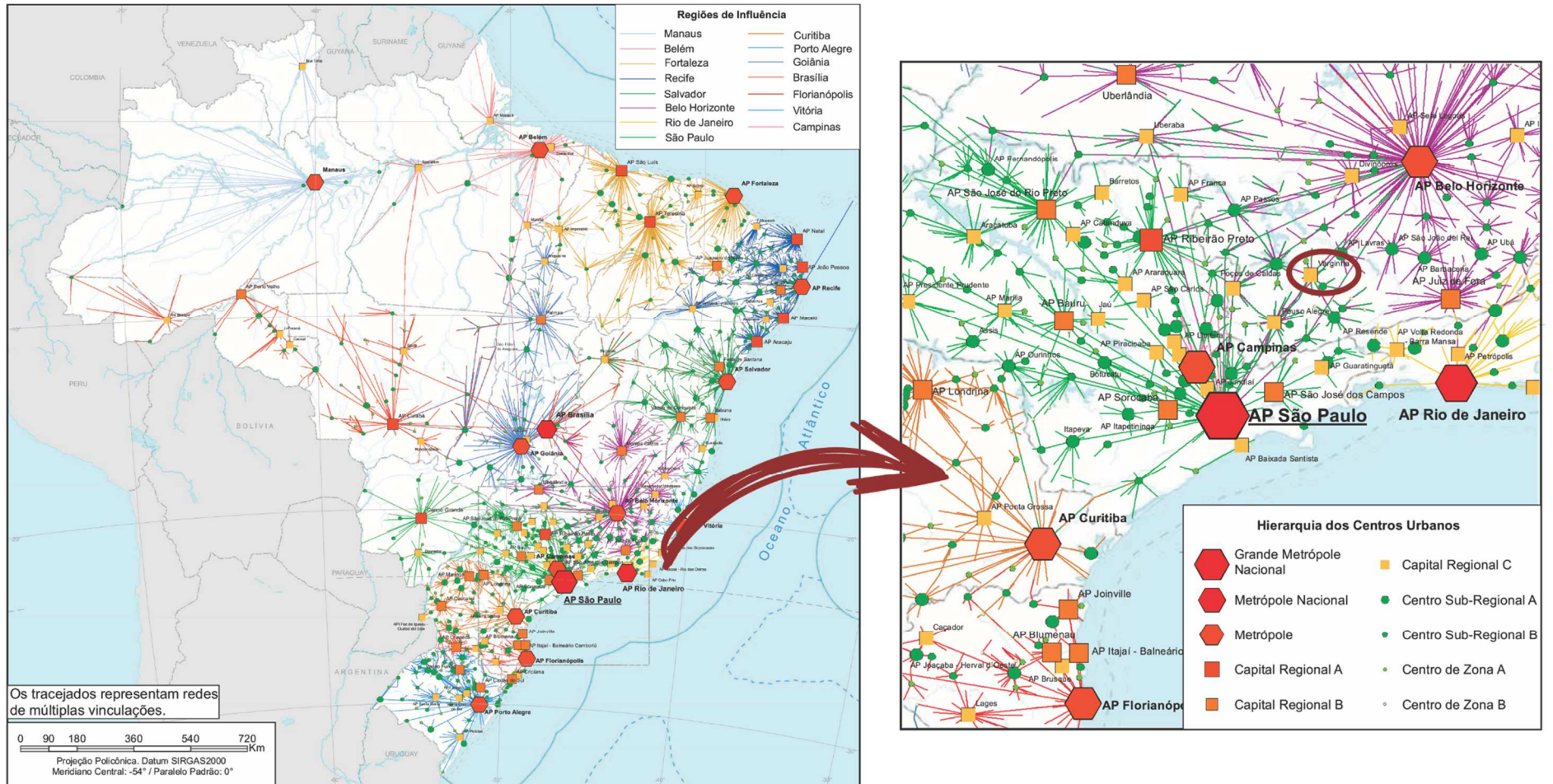


Fonte: Elaborada pela autora a partir de IBGE (2023).

Assim, Varginha influencia uma considerável parcela dos municípios sul mineiros, onde, mesmo com intensidades secundárias, expande-se sobre regiões de influências de outras cidades médias.

Para a análise do espaço interurbano varginhense, é interessante abordar alguns dados apresentados pelo estudo Regiões de Influência das cidades – REGIC 2018. Este estudo, elaborado pelo IBGE, apresenta o cenário da rede urbana no Brasil considerando suas conexões e hierarquia, evidencia os eixos de integração e os diferentes padrões de centralidades urbanas no território nacional (Figura 19). Portanto, o estudo constitui em um instrumento relevante para as decisões locais e investimentos para o planejamento das ações do poder público e da sociedade em geral.

Figura 19 - Rede urbana brasileira - 2018



Fonte: IBGE (2020), adaptada.

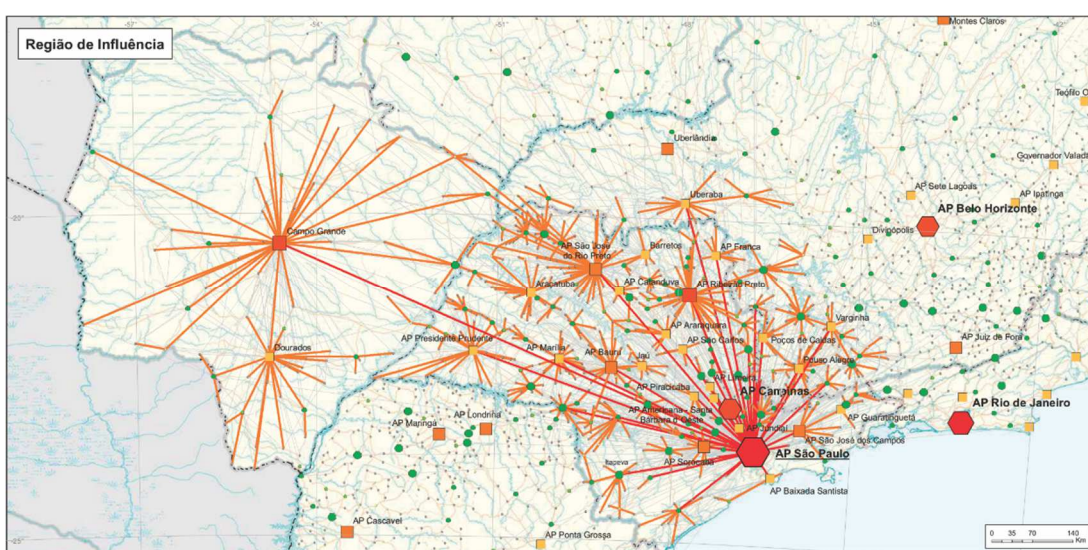
De acordo com o REGIC (IBGE, 2020), a cidade de Varginha é classificada como Capital Regional C na hierarquia da rede urbana brasileira. Esta categoria de centro urbano engloba cidades como Pouso Alegre e Poços de Caldas, que também são cidades sul mineiras, e Uberaba, Divinópolis e Governador Valadares, por exemplo.

Nota-se que não há a presença de um centro urbano de maior hierarquia na região do Sul de Minas, evidenciando o que os planos de desenvolvimento já apontavam em seus diagnósticos, ou seja, as cidades médias sul mineiras possuíam bons equipamentos de infraestrutura, o que resultou na composição de “centros polinucleados que se distribuem equilibradamente no espaço regional” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 68).

É importante ressaltar que a cidade de Varginha está inserida em duas regiões de influência de metrópoles brasileiras: a Grande Metrópole Nacional São Paulo e a Metrópole Belo Horizonte.

A região de influência da Grande Metrópole Nacional de São Paulo compreende a maior concentração populacional do país com 49 milhões de habitantes, correspondendo a 23,6% da população brasileira. Além disso, também concentra a maior renda com R\$ 2 trilhões anuais, responsável por 33,3% do PIB do Brasil. Esta região influencia 679 centros urbanos localizados nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Minas Gerais (Figura 20).

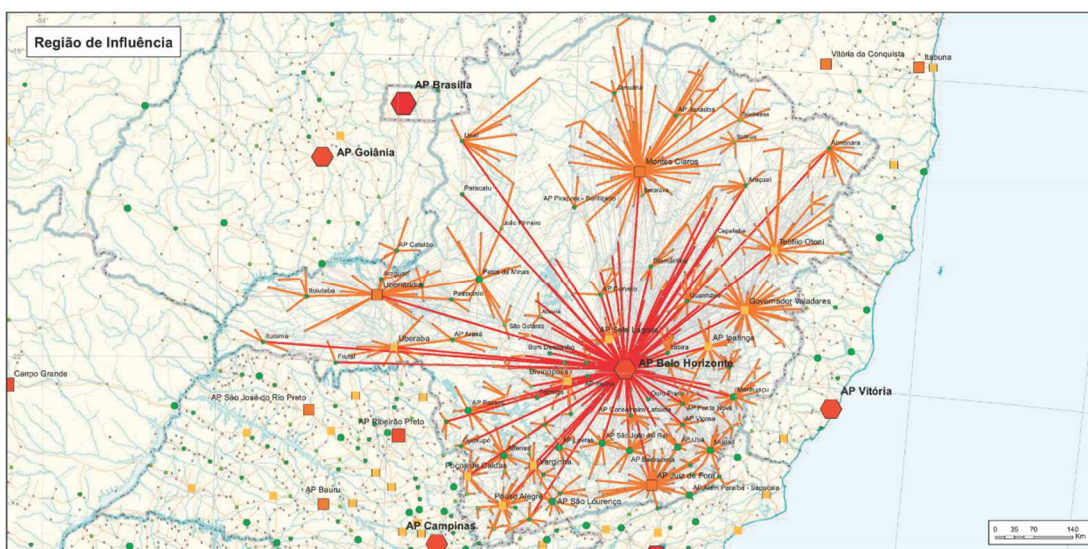
Figura 20 - Região de Influência da Grande Metrópole Nacional São Paulo



Fonte: IBGE (2020).

Já a região de influência da Metrópole Belo Horizonte consiste na maior rede urbana brasileira em relação ao número de centros urbanos influenciados, contando com 752 cidades (Figura 21). É a terceira maior rede urbana brasileira nos aspectos populacionais e de renda, possuindo 21 milhões de habitantes e o PIB de 547 bilhões por ano. Segundo o estudo, esta região de influência caracteriza-se por ser “uma rede complexa, com diversos centros de hierarquia intermediária”. Dentre os centros urbanos influenciados, há centros localizados nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Goiás (IBGE, 2020, p. 14).

Figura 21 - Região de Influência da Metrópole Belo Horizonte



Fonte: IBGE (2020).

O estudo do REGIC também apresenta alguns dados interessantes para a análise temática dos centros urbanos brasileiros como gestão do território, saúde, educação, comércio e serviços, transporte, dentre outros. Nesta tese serão analisados os resultados de dois temas: gestão do território e comércio e serviço.

Em relação à gestão do território, o REGIC identifica os centros de gestão considerando as atividades de gestão pública e empresarial. Sobre as atividades relacionadas à gestão pública do território, cabe ressaltar que a organização espacial das instituições públicas é afirmada através da presença de unidades descentralizadas destas instituições e da função de jurisdições ou áreas de atendimento ao público. Para a classificação dos centros urbanos apresentados no REGIC foi identificada a presença de instituições públicas federais do poder executivo e judiciário, visto que o poder legislativo se situa em Brasília. Foram coletadas informações sobre as seguintes instituições: INSS, Ministério do Trabalho e Emprego,

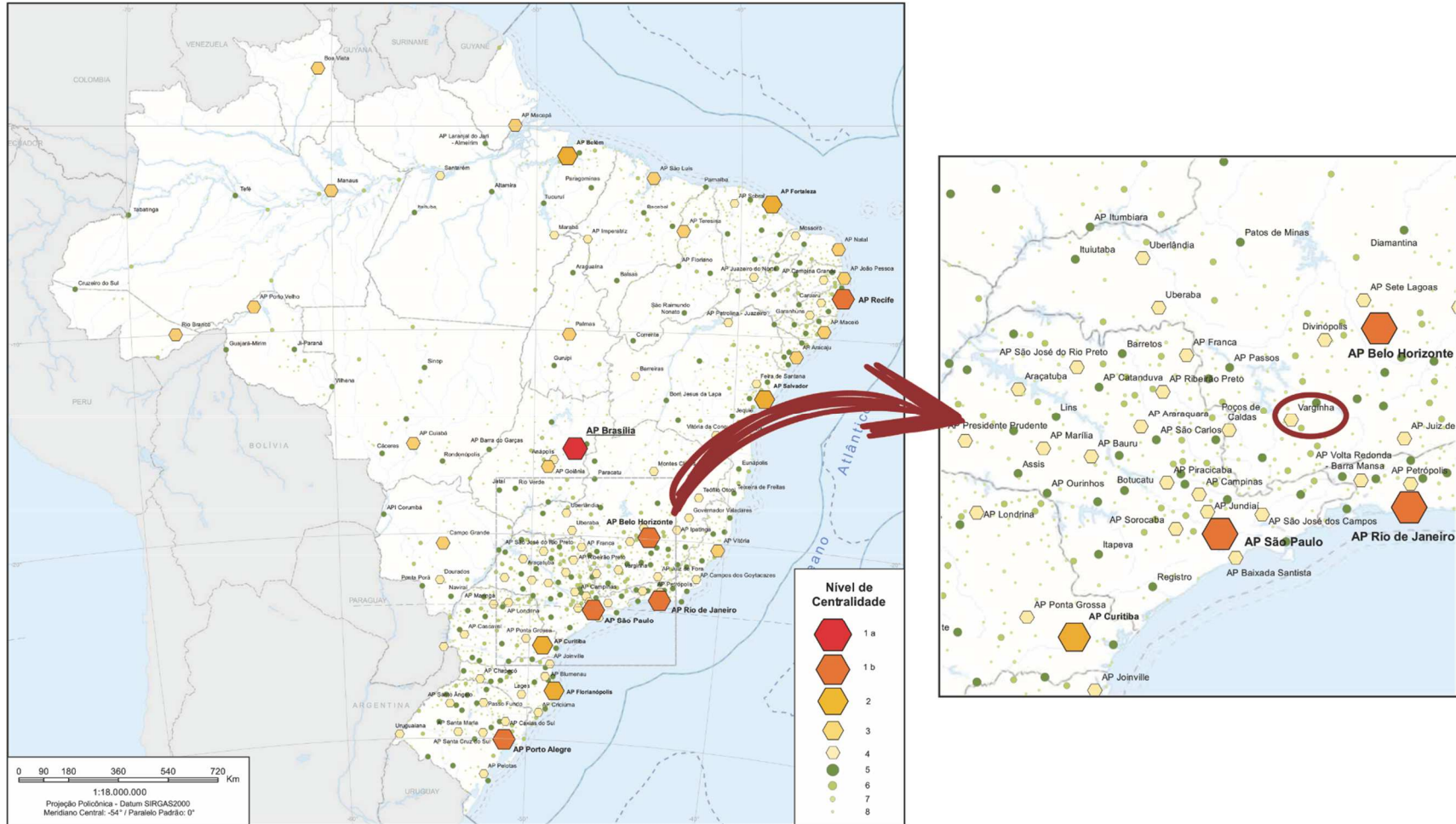
Secretaria Especial da Receita Federal, Justiça Federal, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho e IBGE (IBGE, 2020).

A existência de instituições públicas nas cidades gera a atração da população regional, pois, consistem em pontos de referência para prestação de serviços à população ou para a divisão do trabalho institucional. Portanto, contribuem para a delimitação de centralidades urbanas no território nacional e suas áreas de influência.

Dentro da rede urbana, o estabelecimento de centros urbanos de hierarquia superior é fundamental, uma vez que as sedes de instituições estatais consistem em polos de tomada de decisão que impactam o território nacional. Já as unidades descentralizadas propagam as decisões tomadas pelas sedes dos poderes públicos.

Na figura 22 é apresentado o cenário da gestão pública no território brasileiro, com destaque para a cidade de Varginha, que foi classificada como nível de centralidade 4 na rede urbana, caracterizada, assim como outros níveis, por possuir pelo menos três órgãos de gestão pública.

Figura 22 - Gestão pública de acordo com o REGIC 2018



Fonte: IBGE (2020), adaptada.

Em relação à gestão empresarial, foram identificadas 1288 cidades com nível de centralidade. A coleta da base de dados foi baseada nas estatísticas das empresas multilocalizadas a partir do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE.

Este cadastro, desenvolvido e atualizado pelo IBGE, possui dados empresariais sobre os setores de Indústria, Construção, Comércio e Serviços. A fim de identificar a função de direção e a intensidade das relações da gestão empresarial entre os centros urbanos (Figura 23), foram analisadas as empresas que possuem sede e filiais em dois municípios ou mais. Varginha ocupa o nível de centralidade 5 em relação à gestão empresarial (IBGE, 2020).

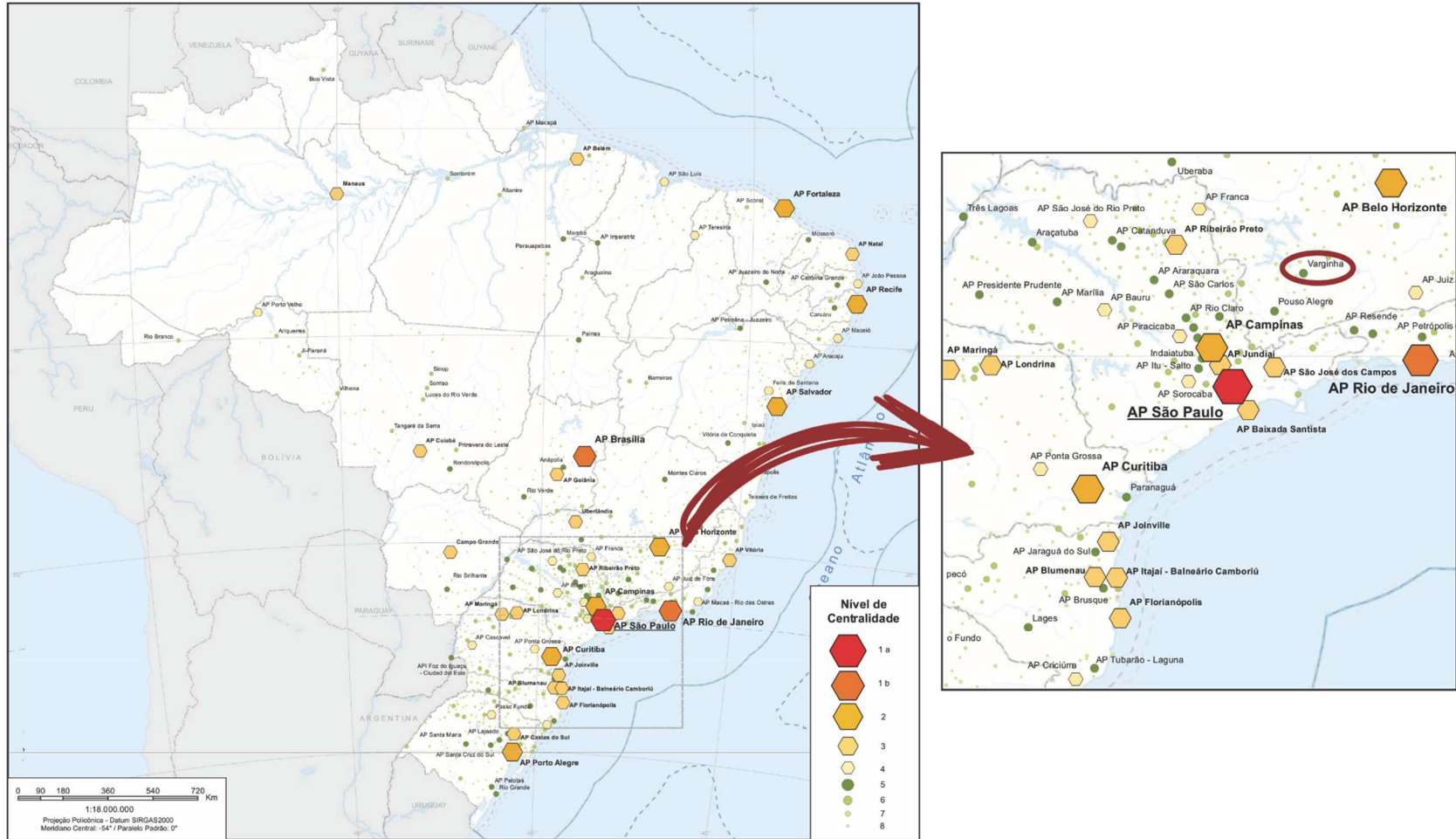
A partir dessa análise, foram estabelecidos os nós e os fluxos da rede urbana brasileira. Ressalta-se que somente a presença das empresas (sedes e filiais) não representa a centralidade. Também foi analisada a capacidade de atração de empresas com atividades complementares (IBGE, 2020).

Com base nos dados levantados para a gestão pública e gestão empresarial, foi estabelecida a classificação dos centros urbanos brasileiros em relação à gestão do território nacional (Figura 24). Foram identificados 1896 centros de gestão pública e 1288 centros de gestão empresarial. Por meio do cruzamento das informações, ou seja, centros que possuem nível de centralidade nos dois aspectos de gestão, foram identificados 1117 centros de gestão do território (IBGE, 2020).

É importante ressaltar que o Estado e o mercado consistem em duas instituições responsáveis por estruturar o espaço urbano e regional devido às suas múltiplas organizações que envolvem diversas escalas.

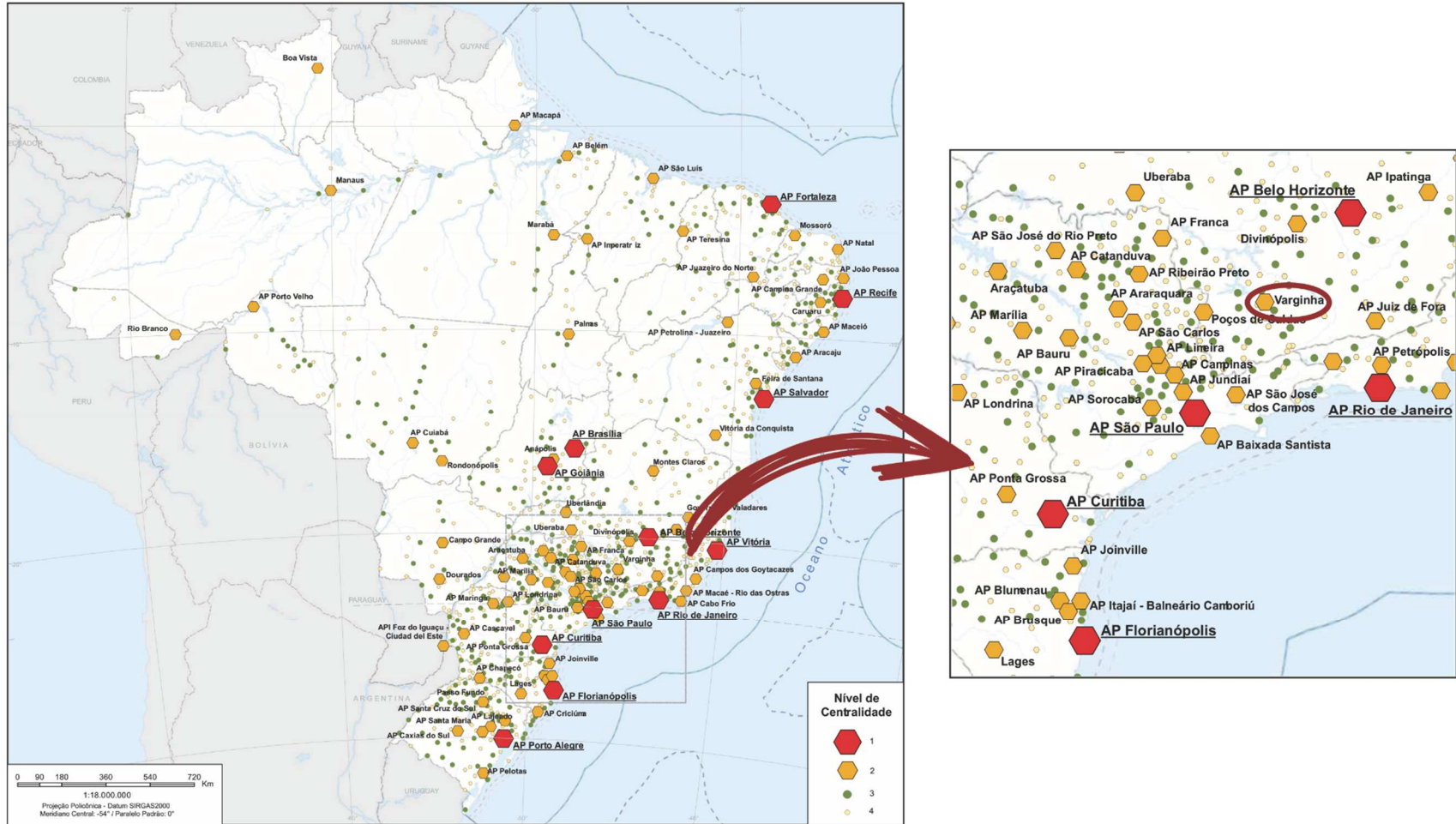
Por um lado, os órgãos, fundações e institutos públicos gerenciam e efetivam as políticas e os serviços públicos com o respectivo atendimento à população e, por outro lado, as empresas atuam como a ossatura econômica do território produzindo bens e serviços e gerando empregos. Essas duas esferas, pública e privada, atuam por meio de redes imateriais que permeiam as Cidades em que estão instaladas e nas suas respectivas áreas de influência. Dessa forma, orientam fluxos de gestão, incorporando ordens, hierarquias, informações, poder e dinheiro entre os agentes que se organizam de forma multilocalizada e, por conseguinte, são elementos estruturantes da rede urbana (IBGE, 2020, p.10).

Figura 23 - Gestão empresarial de acordo com o REGIC 2018



Fonte: IBGE (2020), adaptada.

Figura 24 - Gestão do território de acordo com o REGIC 2018



Fonte: IBGE (2020), adaptada

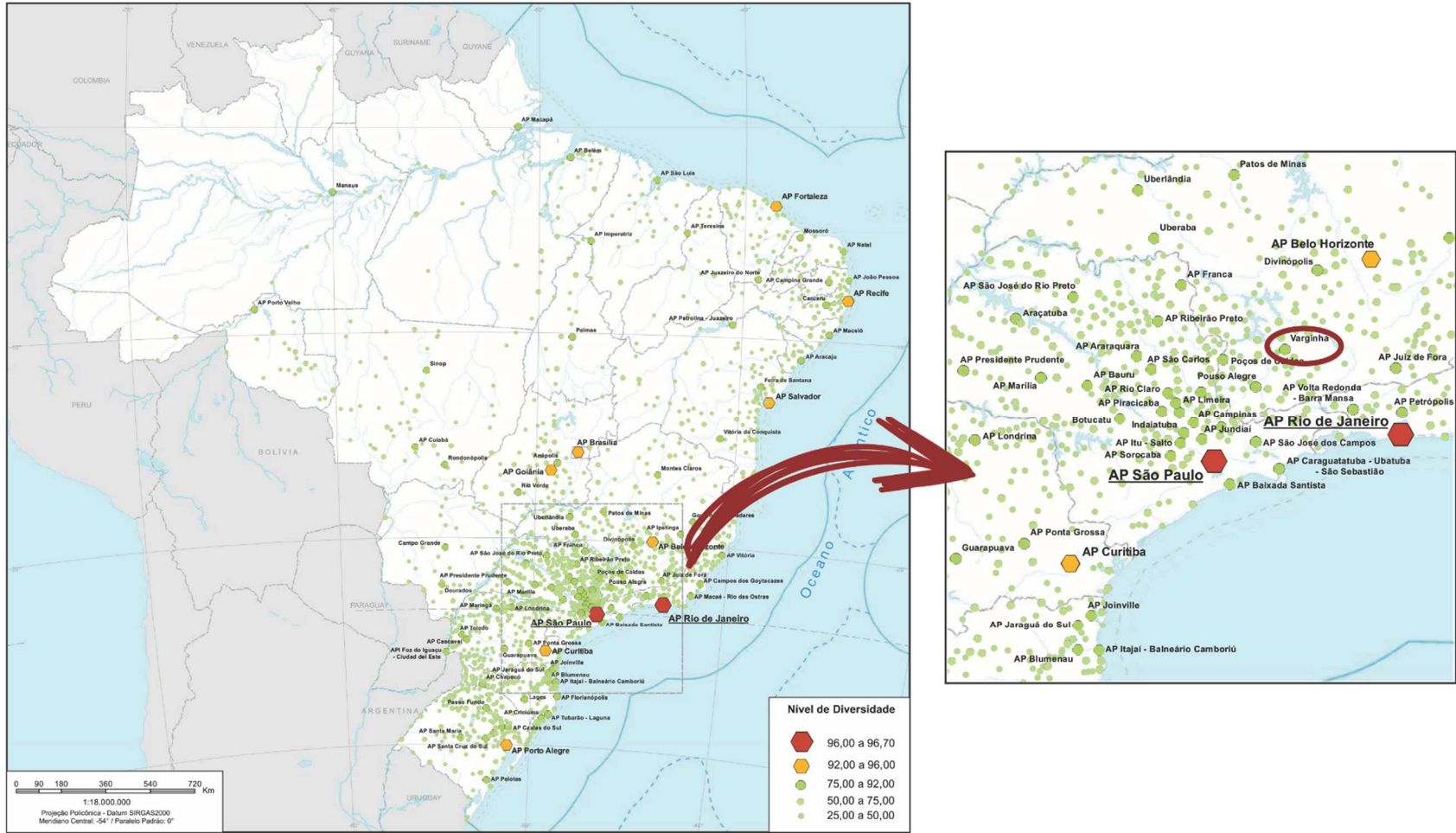
É válido mencionar que a centralidade estabelecida pela gestão do território auxilia a definição da capacidade de cada cidade em articular o espaço urbano e regional através da tomada de decisões e das ações definidas em escalas superiores, do fluxo de informações e fluxos financeiros. Logo, a gestão do território consiste em um componente fundamental para a identificação da hierarquia dos centros urbanos.

A partir da análise da figura 24, nota-se que Varginha possui nível de centralidade 2 em relação ao território nacional. Segundo o REGIC, os dois primeiros níveis de centralidade são os que possuem maior capacidade de mobilização de relações de longa distância. Estes centros urbanos possuem número elevado de sedes de empresas, favorecendo a aglomeração e a retroalimentação da estratégia locacional de outras empresas. Estas cidades caracterizam-se pela geração de fluxo de atração de centros urbanos menores e por mais dinâmica econômica para determinados bens e serviços e/ou para certos serviços públicos.

Outro aspecto interessante para a análise do espaço regional de Varginha é a classificação dos centros urbanos em relação ao comércio e serviços identificados pelo REGIC. Sobre o tema de comércio e serviços, o estudo considera a presença destas atividades e a atração de exercem em outros centros urbanos. A cidade de Varginha é classificada como o terceiro nível de diversidade definido pelo REGIC (Figura 25), exercendo influência sobre seu espaço regional.

Segundo o estudo, a análise da diversidade de serviços e comércio presentes nos centros urbanos e a atração exercida sobre outros centros urbanos, suas semelhanças e diferenças, possibilitam o entendimento destas atividades e setores e sua espacialização no território nacional.

Figura 25 - Atividades de serviços e comércio de acordo com o REGIC 2018



Fonte: IBGE (2020), adaptada

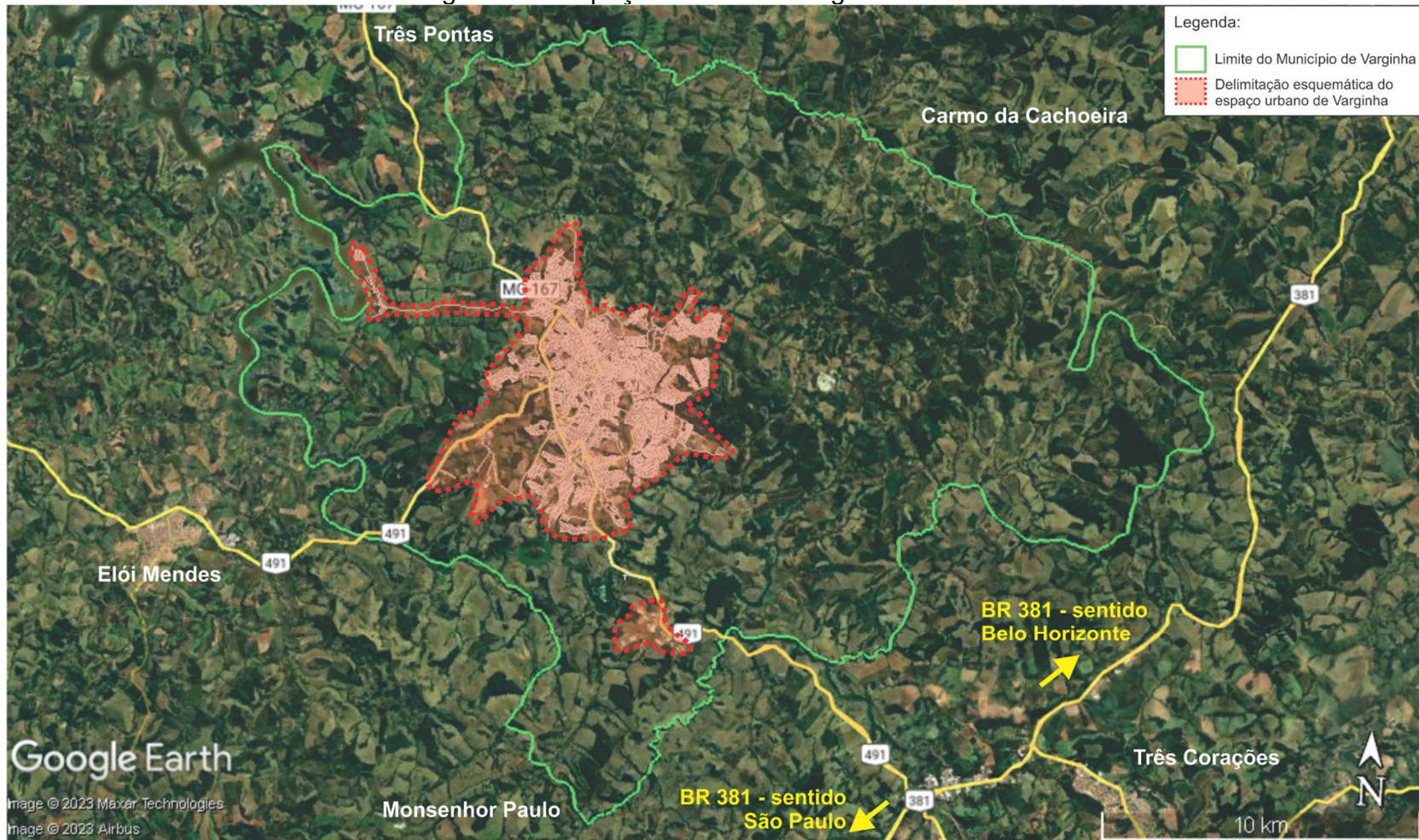
Em relação ao espaço intraurbano, foram coletadas informações em documentos históricos, imagens de satélite coletadas no Google Earth (2023) e *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE (2023) que serão melhor abordados no próximo capítulo .

A partir destes dados foi possível mapear o espaço urbano de Varginha (Figura 26). A expansão da malha urbana de Varginha no decorrer dos anos se deu principalmente no eixo noroeste-sudeste. Esta configuração é resultado, sobretudo, da presença das rodovias de conectam a cidade à outras cidades da microrregião de Varginha e, sobretudo, à rodovia Fernão Dias. Além disso, o espaço urbano se consolida próximo aos distritos industriais e aos equipamentos urbanos como *shopping center*, instituições de saúde e educação, distritos industriais e atividades do segmento cafeeiro. Atualmente é perceptível a conexão da área urbana ao aeroporto, fruto da instalação do Porto Seco Sul de Minas no CIT e também à construção de vias que proporcionam acessibilidade alternativa ao porto seco.

Diversas avenidas e ruas com maior fluxo de pessoas vêm sofrendo transformações, abrigando diferentes empreendimentos comerciais e de serviços. Isto caracteriza a formação de corredores de comércio e serviços, que auxiliam na expansão urbana. Estas modificações espaciais que vêm ocorrendo principalmente nos vetores de expansão provocados pela localização do aeroporto e do Porto Seco Sul de Minas, dos distritos industriais e pelos equipamentos urbanos oferecidos em Varginha geram como consequência o aumento de infraestrutura e urbanização do município.

Por meio da análise do espaço urbano de Varginha, pressupõe-se que a horizontalidade do tecido urbano, a disposição dos equipamentos urbanos e a acessibilidade regional influenciam o direcionamento e induzem a urbanização para os diversos tipos de agentes sociais presentes neste espaço. Estas análises serão melhor abordadas no próximo capítulo juntamente com a análise das influências dos planos e programas de desenvolvimento e da legislação urbanística de Varginha na conformação do espaço urbano varginhense.

Figura 26 - Espaço urbano de Varginha em 2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir da base de dados do GOOGLE EARTH (2023).

4. AS TRANSFORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DECORRENTES DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM VARGINHA

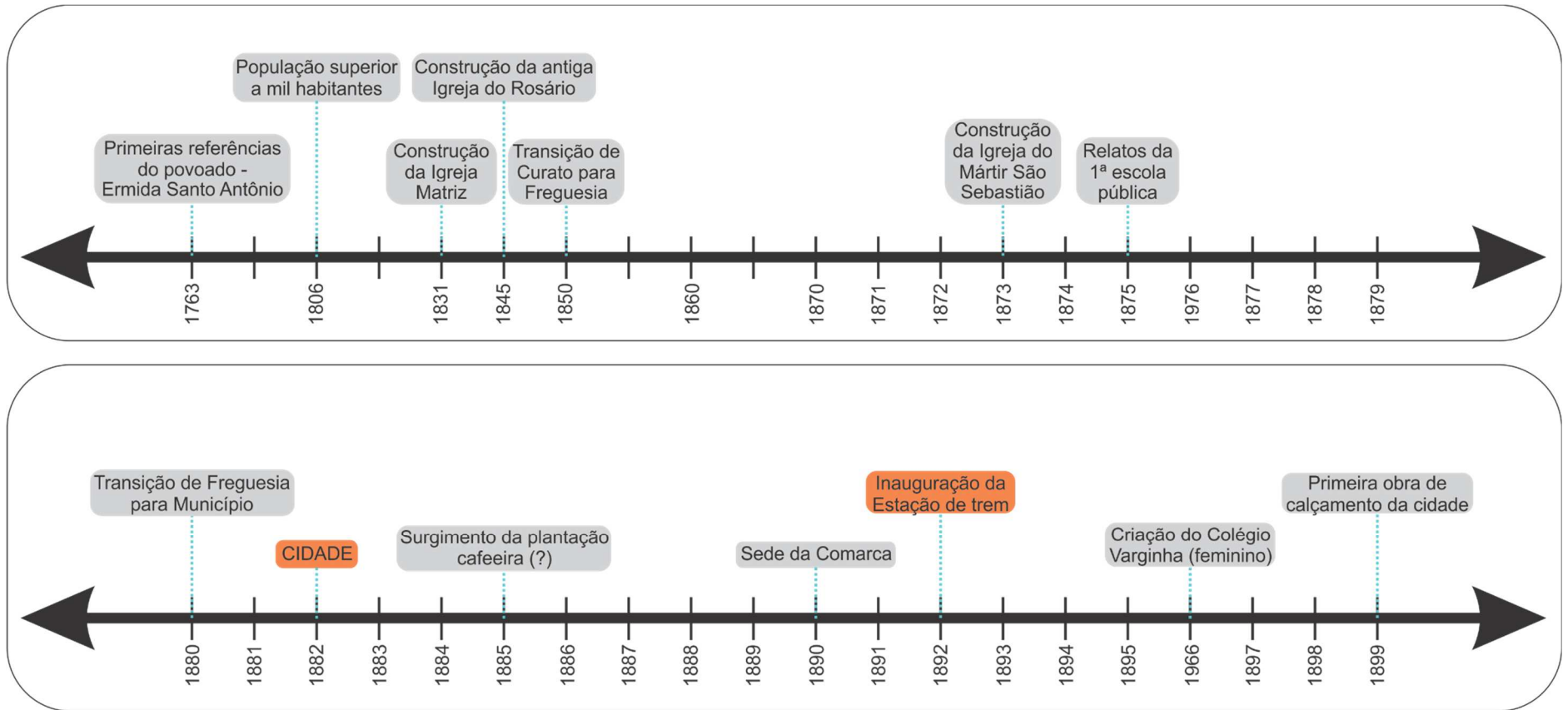
Segundo Lojkine (1997), a forma de organização da sociedade capitalista resulta em transformações econômicas, políticas e sociais que se materializam no espaço urbano. Portanto, para evidenciarmos as ações do poder público, objeto de análise desta pesquisa, é necessário compreender a periodização econômica e sociológica da atuação desse agente no espaço urbano de Varginha.

Para Soja (1993), o mapeamento de um espaço urbano não deve ser desarticulado das “contradições internas” e das “leis de movimento” do capital, e também deve considerar seus aspectos históricos. Isto é, “a paisagem descrita deve ser vista como uma paisagem persistentemente capitalista, com sua geografia histórica singular, sua própria estruturação espaço-temporal particularizada” (SOJA, 1993, p.192).

Diante disso, torna-se necessário desenvolver um resgate histórico da conformação da cidade de Varginha, tendo como base a implantação de equipamentos urbanos e eventos que foram relevantes para o avanço da urbanização ao longo dos anos. Este resgate histórico é apresentado a seguir na síntese cronológica dos dados obtidos (Figuras 27 a 30). Os fatos cronológicos importantes para o contexto da pesquisa encontram-se destacados nas figuras para melhor compreensão.

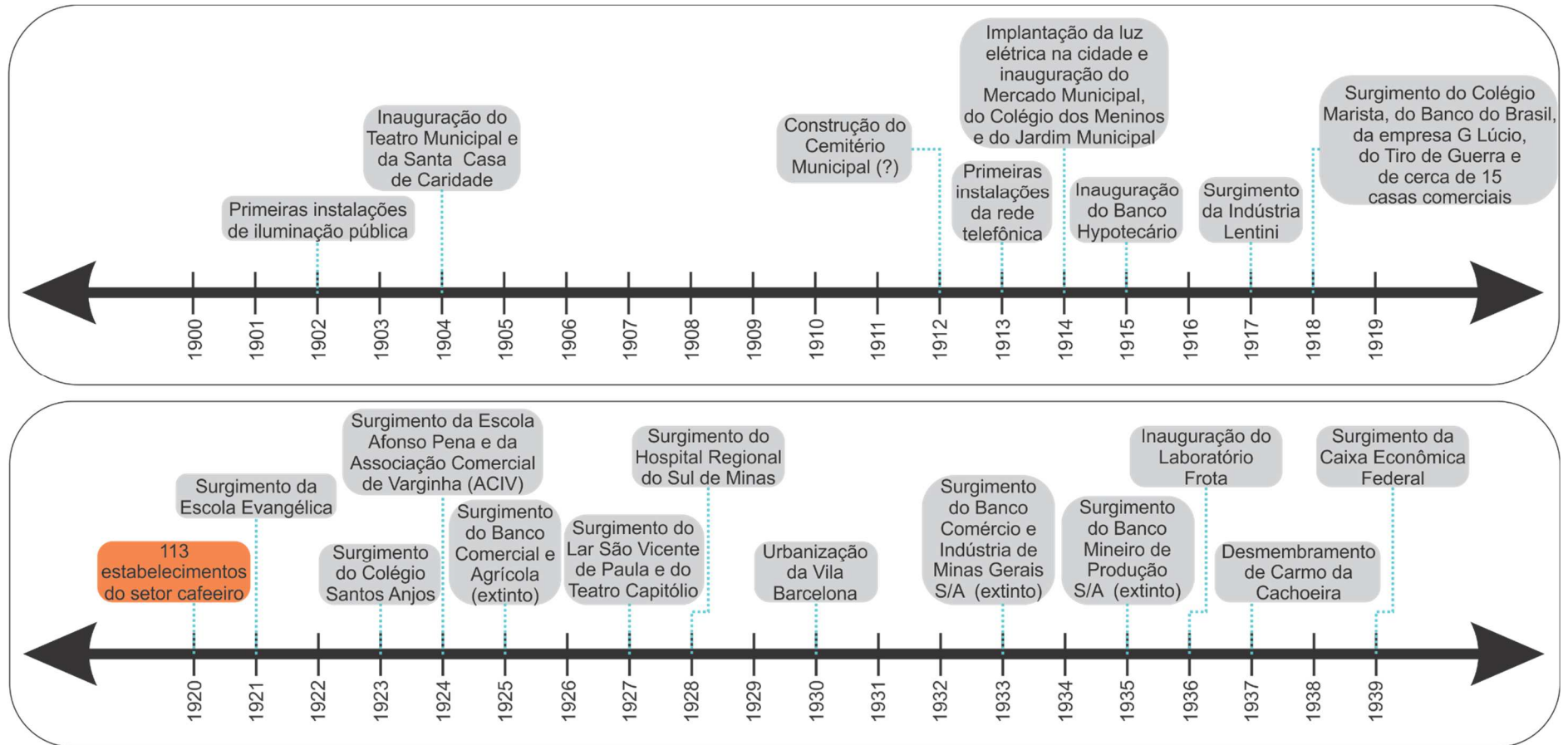
Destaca-se que o intuito de apresentar o breve histórico da cidade de Varginha e sua linha cronológica, consiste no cruzamento de dados entre a história do desenvolvimento urbano de Varginha, seus surtos desenvolvimentistas e a implantação de equipamentos urbanos promotores da urbanização com os planos, programas e legislações coletados e apresentados no capítulo 2. Dessa maneira, serão alcançados os resultados para análise da atuação do poder público no espaço urbano de Varginha.

Figura 27 - Cronologia de Varginha entre 1763 - 1899



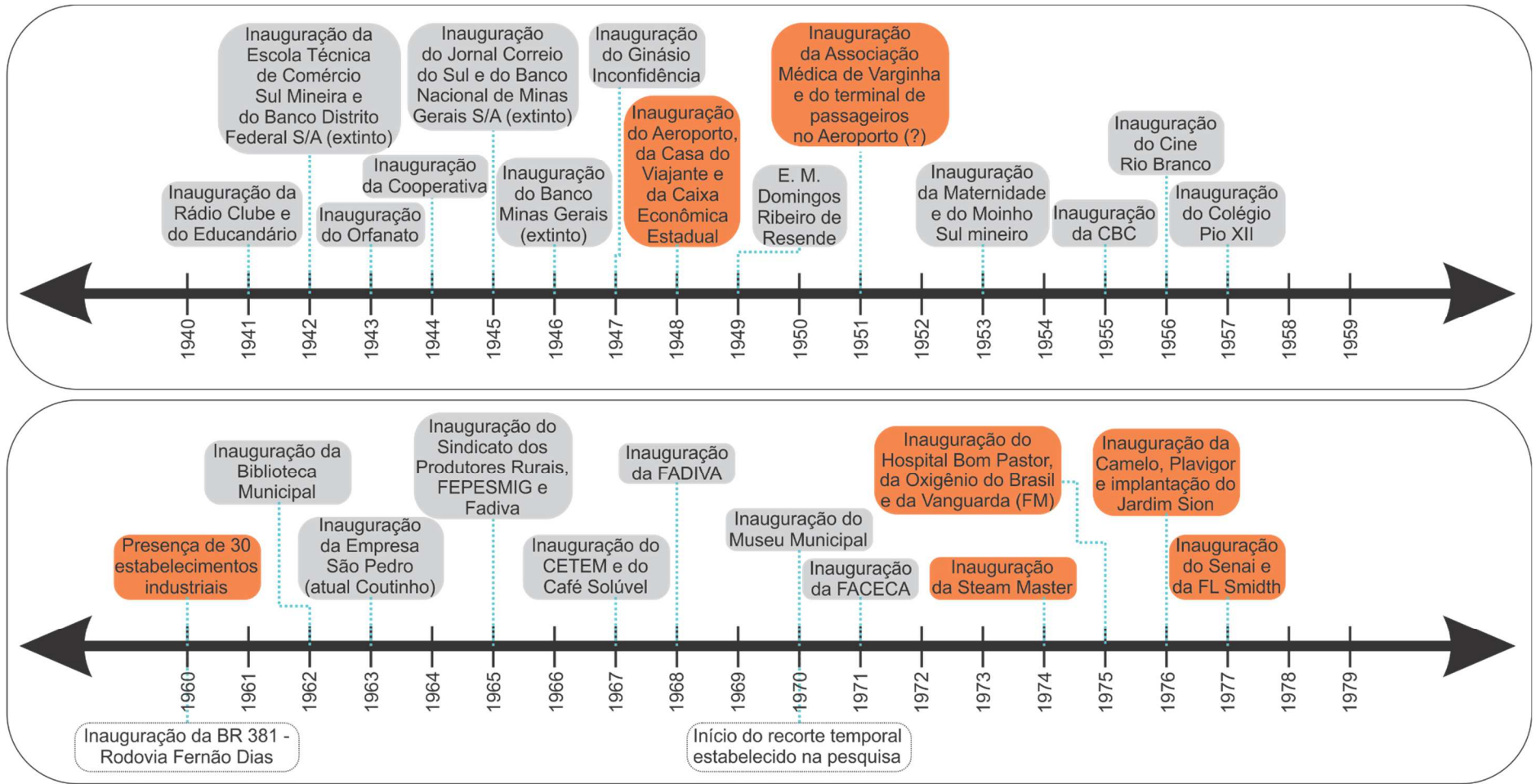
Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Figura 28 - Cronologia de Varginha entre 1900 - 1939



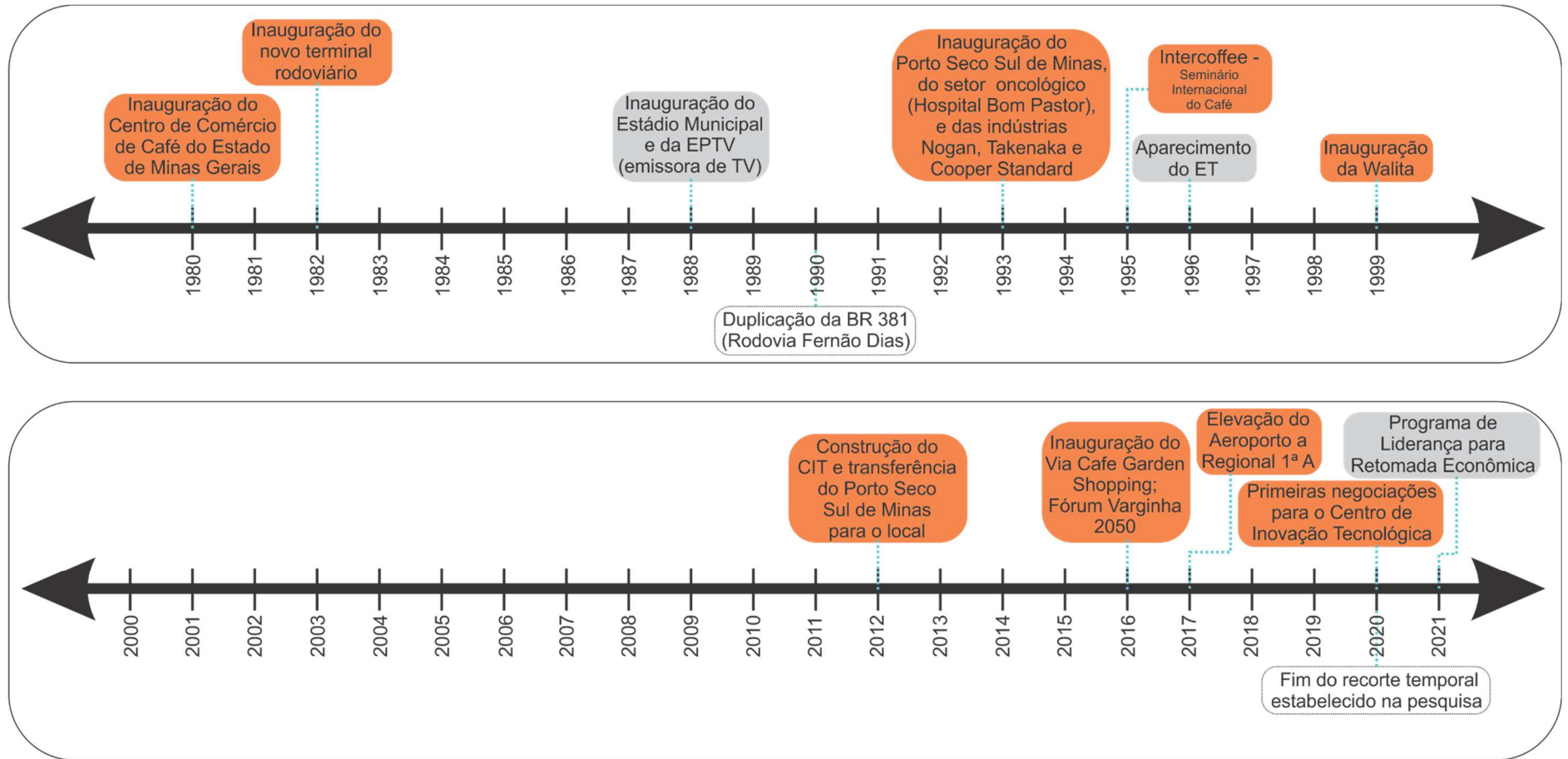
Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Figura 29 - Cronologia de Varginha entre 1940 - 1979



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Figura 30 - Cronologia de Varginha entre 1980 - 2021



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

A cidade de Varginha originou-se na construção de uma pequena capela erguida por bandeirantes que transitavam pelo local como homenagem a companheiros que ali foram sacrificados por índios. No entorno da capela ergueram-se ranchos de pouso para os viajantes que seguiam para a atual cidade de Campanha.

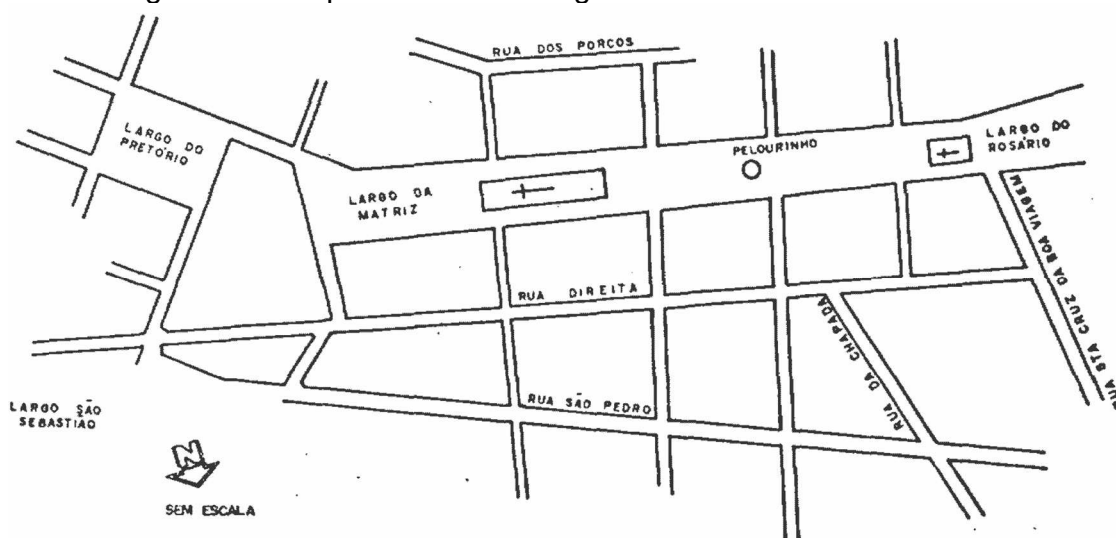
Em 1806, o pequeno arraial, nomeado de Catanduvás, já possuía cerca de mil habitantes e houve a doação de território para o desenvolvimento do núcleo urbano, primeiramente com a construção da capela do Divino Espírito Santo das Catanduvás. Lefort (1950 *apud* Sales, 2003, p.219), afirma que o processo de urbanização do povoado foi muito acelerado:

“Um progresso ultra-rápido operou-se em Catanduvás. Assim é que em oito anos de existência (1795 a 1803), mais de 70 famílias para ali se locomoveram. Todas, defendendo seus interesses e cuidando de suas atividades”.

Os primeiros habitantes do local se dedicavam à garimpagem de ouro, porém, devido à sua inexistência, voltaram suas atividades para a agricultura e criação de gado.

Segundo Sales (2003), a evolução de Varginha foi mais acentuada no período de 1850 a 1881, ao serem ali construídas as primeiras obras destinadas ao serviço público como prédios para escola e cadeia, desencadeando assim o primeiro surto desenvolvimentista da cidade (Figura 31). O povoado tornou-se vila de Varginha em 1881 e em 1882 foi elevada à categoria de cidade. Em 1885, iniciou-se o cultivo de café na região.

Figura 31 - Mapa urbano de Varginha entre 1850 e 1881



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982.

O segundo boom desenvolvimentista da cidade provém do fim da escravidão, em 1888. Para substituir a mão-de-obra escrava nas lavouras, a cidade de Varginha recebeu 1.020 imigrantes italianos.

No ano de 1892, houve a inauguração da estação ferroviária de Varginha, pela Estrada de Ferro Muzambinho. Este fato marcou o terceiro surto de desenvolvimento urbano. De acordo com Fonseca & Liberal (1920 *apud* Sales, 2003, p.180) “com a estrada de ferro recobrou a cidade a sua antiga força comercial”.

A cidade recebeu suas primeiras empresas. Várias casas comerciais se instalaram e se consolidaram ao redor da estação. Em 1920, Varginha possuía 113 estabelecimentos de beneficiamento do café. São dessa época duas obras básicas de infraestrutura: as primeiras obras de calçamento e a iluminação pública, de gás acetileno e postes de metal.

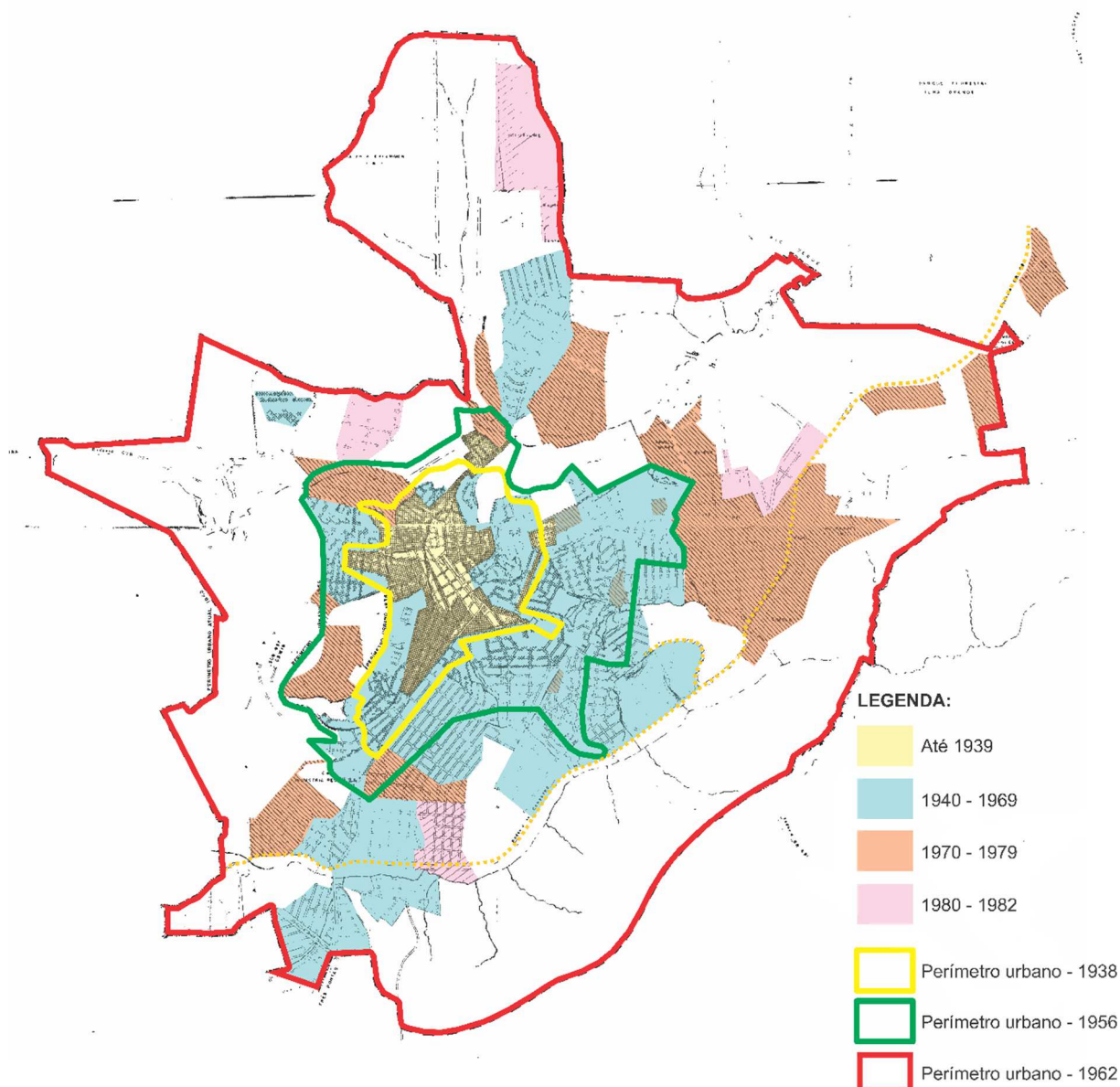
No fim da década de 1940, no governo de Getúlio Vargas, foi construído o aeroporto Major Brigadeiro Trompowsky, preparado para prestar informações eficientes a navegação aérea. Suas instalações foram melhoradas em 1951 com a construção do terminal de passageiros que foi reformulado em 1987. A partir de 1984, com o balizamento do aeroporto (iluminação noturna), a cidade passou também a servir de ponto de convergência e vértice do tráfego aéreo.

Com a inauguração da Rodovia Fernão Dias (BR-381), em 1960, observa-se que aos poucos o perfil da economia agrícola foi cedendo espaço, ainda de forma tímida, para a indústria. Nesta época, Varginha possuía trinta estabelecimentos industriais. Além disso, a indústria cafeeira (beneficiamento e exportação) ultrapassou a produção (lavoura) na cidade.

A partir da década de 1970, o parque industrial contemporâneo de Varginha começou a tomar forma com empresas como Moinho Sul Mineiro, Café Bom Dia, Pólo Films, Plavigor, FL Smidth, Heatmaster, CBC e Cooper Standard.

Devido à expansão e mobilidade urbana, em 1982, o terminal rodoviário da cidade, anteriormente localizado na área central, foi deslocado para o local de acesso à rodovia BR-491, visando facilitar a acessibilidade, principalmente para a BR-381 – um dos principais eixos rodoviários nacional, e amenizar o trânsito na região central de Varginha. Na figura 32 é apresentada a evolução urbana até a década de 1980.

Figura 32 - Evolução urbana até 1982



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982, adaptada.

Em 1993, inaugurou-se o Porto Seco Sul de Minas, a primeira Estação Aduaneira do Interior a entrar em funcionamento do país. Diversas empresas, inclusive multinacionais, foram atraídas pela presença do Porto Seco e a facilidade de acessibilidade e transporte local, pois Varginha conta com localização privilegiada e estratégica no território nacional.

No ano de 1996, Varginha tornou-se internacionalmente conhecida devido à suposta aparição de extraterrestres na cidade. Conhecida como a cidade do ET, a Associação Comercial e Industrial varginhense patenteou a marca ET de Varginha para que o comércio pudesse explorar a imagem. O turismo em torno do assunto vem

crescendo de forma ainda discreta na cidade. No entanto, há investimentos recentes, como o museu do ET e espaços públicos temáticos.

No início da década de 2010 foi construído, em Varginha, o CIT - Condomínio Industrial Tecnológico, um parque tecnológico pertencente ao mesmo grupo que administra o Porto Seco. O CIT tem como propósito abrigar empresas de alta tecnologia e centros de distribuição, tendo dentro da área serviços aduaneiros, transporte aéreo e terrestre, escritórios administrativos e incentivos fiscais.

Em 2012, o Porto Seco Sul de Minas foi transferido para o Condomínio Industrial Tecnológico e em 2017 o aeroporto da cidade elevou de categoria para regional primário A, a fim de atender o fluxo cargueiro além de passageiros. Neste contexto de ações para o surgimento de um *hub* logístico, nota-se o processo de instalação de indústrias e galpões logísticos na cidade.

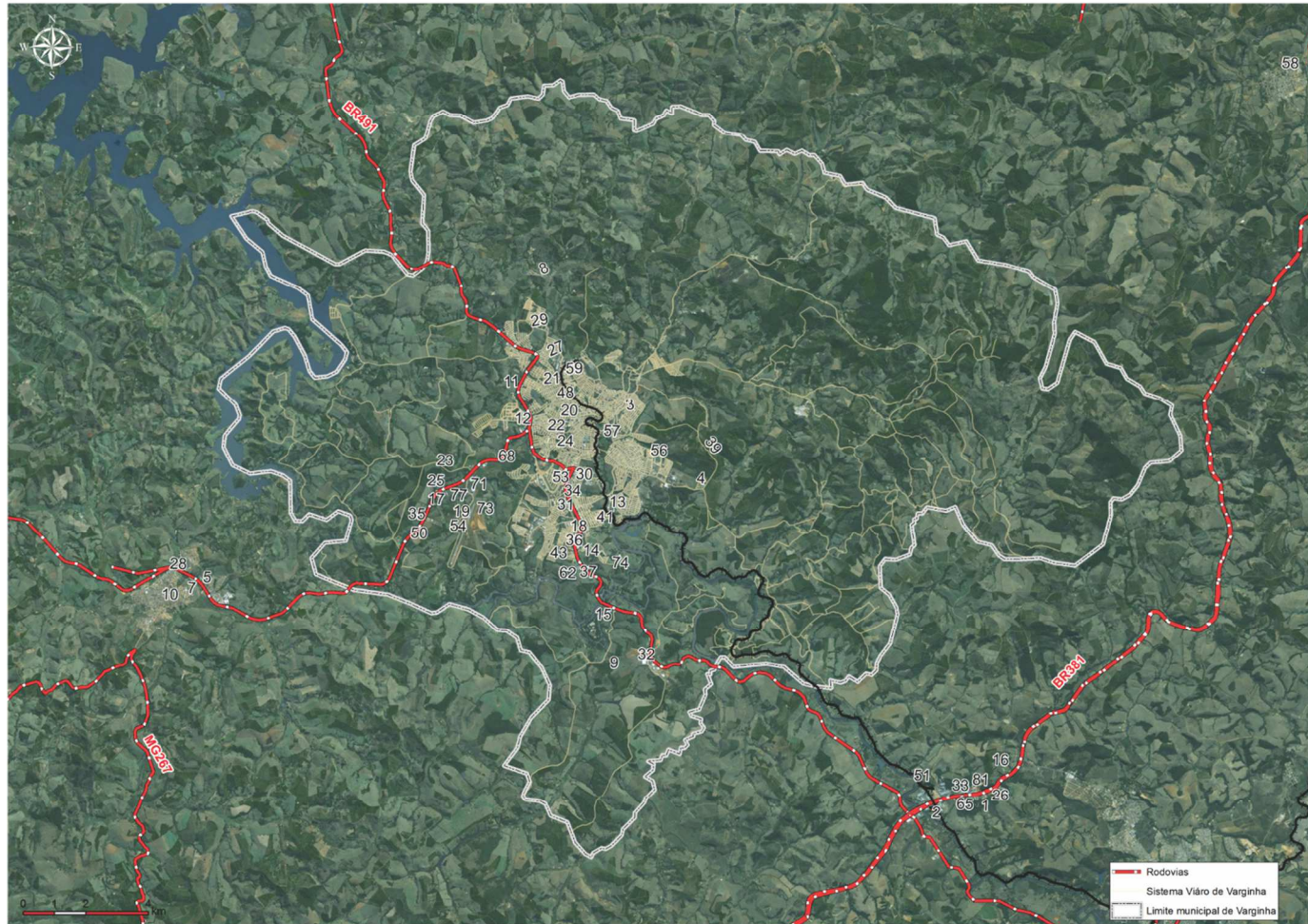
Além disso, em 2016, inaugurou-se o primeiro shopping, Via Café Garden Shopping, importante equipamento urbano e promotor da urbanização ao seu entorno. Visto como amenidade urbana, nota-se a construção de condomínios residenciais de médio e alto padrão ao redor do espaço ocupado pelo shopping.

Neste mesmo ano, foi realizado em Varginha o “Fórum Varginha 2050, desde já!” com o intuito de buscar as perspectivas de futuro para a cidade em diversos segmentos contando com a participação da sociedade, de instituições e de autoridades do poder público.

Em 2020, foram iniciadas as negociações para a criação de um centro de inovação tecnológica no município. Este centro, que possui investimentos dos Emirados Árabes e envolve a participação de todas as esferas do Poder Executivo, possui como foco o desenvolvimento de tecnologias industriais e de energia limpa. O projeto, que ainda se encontra em fase embrionária, será melhor discutido no tópico 4.2.

Na figura 33 são apresentados os elementos polarizadores do espaço urbano de Varginha. A partir de observação direta, é perceptível que as modificações mais intensas do espaço urbano varginhense vêm ocorrendo principalmente nos vetores de expansão provocados pela localização do aeroporto e do Porto Seco Sul de Minas, dos distritos industriais e pelos serviços oferecidos em Varginha. Esse fato gera como consequência o aumento de infraestrutura e urbanização da cidade, cabendo ao poder público adotar formas de gerir o espaço e minimizar as contradições resultantes da produção espacial.

Figura 33 - Empreendimentos polarizadores de Varginha de acordo com o diagnóstico do Plano Diretor de 2020



EMPREENHIMENTOS POLARIZADORES	
NÚMERO	NOME
1	Agro Futura
2	Aeroporto
3	Alpha Indústria e Comércio de Eletrônicas
4	Antiga Polo Films
5	Armazéns Gerais Freitas
6	Armazéns Gerais Leste de Minas
7	Artefatos de Cimento Crab
8	Aterro sanitário
10	Biagini
11	Branco Peres
12	Braspress transportadora
13	BUNGE Fertilizantes
14	Café Bom Dia
15	Café Solúvel Brasília
16	Café Terra do Rei
17	Cafeco Armazéns Gerais
18	Casa Auxiliadora - Construção
19	CCC Armazéns Gerais
20	Cefet
21	Centro Administrativo Mauro Tadeu Teixeira - Prefeitura Municipal de Varginha
22	Centro Universitário do Sul de Minas - Unis MG (Campus I)
23	Centro Universitário do Sul de Minas (Unis-MG)
24	Cesu - Supletivos
25	Cimed Indústria de Medicamentos
26	Cimentos Holcim
27	Clone (Flexfor do Brasil)
28	Clube Campestre
29	Clube recreativo dos metalúrgicos
30	Copag Armazéns Gerais
31	Costa Equipamentos
32	CRW Plásticos
33	Curtume Atalaia Ltda.
34	Espaço Ottima
35	Concentração do VEC (Varginha Esporte Clube)
36	Concessionária de Caminhões Mercedes-Benz
37	Exprinsul
39	Fazenda Experimental - Procafé
41	Fertipar
43	Inter Aduaneira
48	Ledware - Filial VGA
49	Loja da Cooperativa dos Cafeicultores da Zona de Varginha
50	Louis Dreyfus Commodities Brasil (Divisão Café)
51	Mangels
54	NDB
57	Mercado do Produtor
62	Porto Seco do Sul de Minas
65	Realça Indústria e Comércio de Alças
67	Rua do Comércio de Café
73	Technology Industry Center
79	SSUD - Heliponto Bom Dia Café
81	Revest Comércio de Quartzite
74	Thermas do Sul de Minas
58	Minasul - Carmo da Cachoeira
59	Minasul - Varginha
56	Melão
68	Via Café Garden Shopping
53	Nova Safra Transportadora
77	Transquility
71	Transvico

Fonte: MYR (2017), adaptada.

A partir do cenário apresentado sobre a atuação dos agentes, em especial o poder público e o agente econômico, e as transformações do espaço urbano de Varginha torna-se necessário evidenciar a periodização política para o recorte temporal estudado nesta pesquisa. Diante disso, foi elaborado um esquema cronológico de governantes federais, estaduais e municipais e seus partidos e espectros políticos visando compreender o perfil dos governantes e sua forma de atuação entre os anos de 1970 e 2023. Na figura 34 é apresentado o esquema cronológico.

Nota-se que durante a maior parte do período analisado, os governos federal, estadual e municipal de Varginha possuem consonância de espectro político dos partidos, ou seja, sem a presença de antagonismos como esquerda x direita, com exceção da década de 2000 e meados da década de 2010. Como análise preliminar, pois os governos das três esferas analisados não foram investigados individualmente nesta pesquisa, o esquema cronológico desenvolvido sugere a boa relação entre os diversos entes governamentais, possibilitando articulações entre diferentes escalas de governo para a promoção de políticas públicas e investimentos no espaço urbano de Varginha.

Nessa perspectiva, cabe destacar que como já abordado por Brenner (2018), o reescalonamento do Estado vem redefinindo suas ações na produção espacial. Portanto, as infraestruturas urbanas e novos investimentos vem sendo direcionados pela flexibilidade administrativa e estratégias locacionais que muitas vezes superam a escala e os agentes nacionais. Esta situação pode ser averiguada em Varginha a partir da criação do centro inovação tecnológica, que possui investimentos dos Emirados Árabes, por exemplo.

Na figura 34 também são apresentadas as profissões dos prefeitos de Varginha eleitos para mandatos durante o período de 1970 a 2023. Observa-se que a grande maioria dos prefeitos eleitos são ou eram profissionais liberais como advogado, médico, dentista, entre outros. Os políticos, em sua maioria, não pertencem a famílias tradicionais de Varginha ou grandes proprietárias fundiárias da cidade.

Figura 34 - Esquema cronológico de presidentes do Brasil, governadores de Minas Gerais e prefeitos de Varginha entre 1970 e 2023



Fonte: BIBLIOTECA Presidência da República (2023); GALERIA de Governadores de Minas Gerais (2023); FUNDAÇÃO Cultural de Varginha (2023).

4.1. A produção do espaço urbano de Varginha e sua articulação com os instrumentos da política urbana

4.1.1. Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região

Visando discutir como os planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região influenciaram na produção do espaço urbano, serão destacados alguns já apresentados no capítulo 2 (tópico 2.4.1), que foram identificados como relevantes para o desenvolvimento urbano de Varginha e região.

É importante ressaltar que o período político, em especial o processo de redemocratização brasileira pós Constituição Federal de 1988, provocou muitas transformações no âmbito das políticas públicas de planejamento urbano e regional.

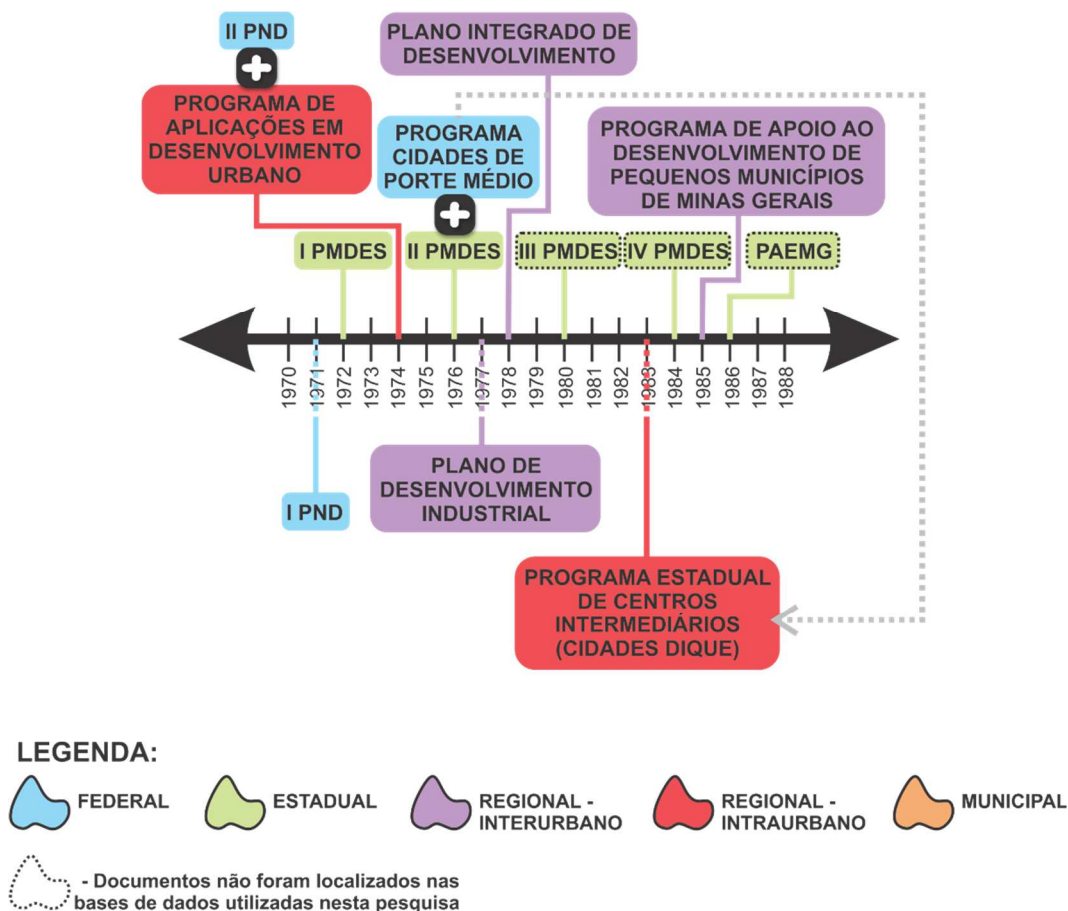
Dessa forma, a análise dos planos e programas será dividida em dois períodos: anterior à Constituição Federal de 1988 e pós Constituição Federal de 1988. Assim, pretende-se abordar as características políticas e econômicas dos períodos e suas influências no desenvolvimento dos planos e programas abordados nesta análise.

4.1.1.1. Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período anterior à Constituição Federal de 1988

O período de 1970 a 1988 analisado nesta pesquisa, que compreende parte do regime da ditadura militar e início do processo de redemocratização brasileira, é marcado pelo que os autores denominam tecnificação do planejamento, pois limitava-se à visão centralizada e tecnocrática do planejamento e gestão territorial do Brasil como um todo (TOLEDO, 2018).

Na figura 35 são destacados os planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período anterior à Constituição Federal de 1988.

Figura 35 - Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período anterior à Constituição Federal de 1988



Fonte: Elaboração própria (2023).

Com a urbanização brasileira, que teve início na década de 1950 e cujo auge ocorreu na década de 1970, a rede urbana passou por significativas transformações. Devido ao processo de industrialização em curso no país, houve um forte fluxo migratório da população rural para áreas urbanas, principalmente na Região Sudeste. Dessa forma, ficaram evidentes a conformação dos movimentos de metropolização, desenvolvimento de cidades médias e evolução da rede e hierarquia urbana.

Neste cenário, a política urbana deste período caracterizou-se por estratégias direcionadas para transpor os desequilíbrios regionais existentes por meio de ações que orientavam a gestão do território nacional a partir de polos urbanos. A estrutura do Estado possuía o papel de formular políticas que consideravam a distribuição espacial da população como um sistema urbano favorável à integração nacional, a fim de promover o avanço do desenvolvimento econômico do país (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Segundo Steinberger e Bruna (2001, p.35), entre os anos 1970 e 1980, “falar de cidades de porte médio significava falar de política urbana nacional enquanto política pública”. A política urbana nacional caracterizou-se pela redistribuição espacial e equidade, fluxos migratórios, qualidade habitacional e de saneamento. Além disso, a articulação entre o planejamento urbano e regional apresentava-se nos planos nacionais como forma de promover a estratégia de integração nacional.

Os centros de porte médio foram entendidos como uma escala funcional urbana indispensável para apoiar a desconcentração e a interiorização, razão pela qual mostrou-se que deveriam ser escolhidos centros específicos para cumprir a função de desconcentração e outros a função de dinamização. Tais centros desempenhariam papel de relevo na política de ordenamento territorial, contribuindo para: propiciar a criação de novos pontos de desenvolvimento do território nacional, estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população, criar novas oportunidades de emprego e reduzir as disparidades inter-regionais e interpessoais de renda (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p 48).

Diante disso, a partir da cronologia de planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região já apresentada no capítulo 2, foram selecionados os instrumentos considerados mais relevantes para a produção do espaço urbano varginhense, sendo eles:

- Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano (1974)
- Plano Integrado de Desenvolvimento (1978)
- Programa Estadual de Centros Intermediários – Cidades Dique (1983)

Estes planos e programas serão discutidos a seguir, evidenciando seus impactos no desenvolvimento urbano e regional de Varginha e sua articulação com a legislação urbanística do município.

a) Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano (1974)

O Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano para o Município de Varginha iniciou-se em 1971 com o estudo sobre identificação de um núcleo urbano polarizador no Sul de Minas. Este estudo previa a criação de um centro urbano industrial polarizador na região do Sul de Minas, a ser localizado ao longo do eixo Varginha - Três Corações, tendo Varginha como município polarizador.

De acordo com o diagnóstico elaborado, a cidade de Varginha consolidava-se como polo regional do setor de prestação de serviços comercial, educacional e

médico, além de possuir centro administrativo de serviços públicos das esferas estadual e federal, expressivo núcleo de indústrias de transformação e equipamentos.

O diagnóstico ainda cita o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais – I PMDES, destacando as orientações do plano para a identificação de um núcleo urbano polarizador na região do Sul de Minas que seria posicionado, à princípio, no eixo entre Varginha e Três Corações. Dessa forma, percebe-se a integração dos programas desenvolvidos em escala urbana com planos e programas estaduais e federais.

O Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano, tomando como base a função de polo regional que Varginha desempenhava na rede e seu desenvolvimento industrial, recomendou que a cidade deveria oferecer condições favoráveis à instalação de serviços e indústrias que eram atraídos para o local. No entanto, haveria obstáculos de infraestrutura para a implantação das diretrizes propostas. Dentre os obstáculos, o instrumento aborda os seguintes quesitos:

- Rede Viária Urbana - devido ao rápido crescimento da cidade surgiram novos bairros, e há necessidade de pavimentação poliédrica na maioria das ruas, que, apesar de terem sido abertas, não possuem nenhum tipo de pavimentação. Há, ainda, necessidade de asfaltamento de toda a Rua Rio de Janeiro que, por ser uma via de tráfego intenso, o tipo de calçamento existente dificulta a locomoção de viaturas e pedestres.

- Rodoviária - a atual rodoviária não comporta o tráfego de ônibus intermunicipais que é bastante intenso, com o embarque e desembarque de passageiros a todo instante. Faz-se necessário construir uma nova Rodoviária, já que a existente, não possui as mínimas condições de funcionamento adequado a uma cidade do porte de Varginha.

- Hotéis - a rede de hotéis não atende satisfatoriamente a demanda existente. A maioria dos hotéis é de categoria inferior e o atendimento é bastante deficiente. Há necessidade urgente de se construir mais hotéis na cidade, para fazer face, principalmente, ao grande afluxo de estudantes de outras localidades que se dirigem às Escolas Superiores localizadas em Varginha (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1974, p. 29-30).

Por meio da leitura da linha cronológica apresentada na figura 30, nota-se que a rodoviária foi transferida para local mais adequado na malha urbana e sua inauguração ocorreu em 1982, oito anos após a recomendação do Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano. Sobre a rede viária urbana e a infraestrutura hoteleira, não foram encontrados dados da época que comprovem a efetividade das recomendações propostas naquele momento. Atualmente tanto a rede viária urbana

quanto a rede hoteleira sofreram expansão e melhorias devido ao crescimento da cidade.

É importante destacar que a segunda revisão do Plano Diretor de Varginha menciona em seu artigo 14, inciso XVIII: “promover uma política específica de ocupação da rede hoteleira existente no Município, com predominância no turismo de negócios, considerando a localização estratégica do Município, a existência do Aeroporto e do Porto Seco” (VARGINHA, 2020, art. 14). Nota-se que, apesar da transformação do público alvo, a recomendação proposta no Programa de Aplicações em Desenvolvimento Urbano de Varginha permanece como uma diretriz para a promoção do desenvolvimento econômico da cidade.

b) Plano Integrado de Desenvolvimento: - Sul de Minas: um potencial para a interiorização do desenvolvimento (1978)

O Plano Integrado de Desenvolvimento do Sul de Minas foi elaborado com base nas premissas da política de planejamento regional definido pelo II PMDES. Dentre os objetivos básicos do II PMDES constava a melhoria da qualidade de vida da população, devendo: melhorar a distribuição da renda interna e dinamizar as potencialidades de todo o espaço territorial de Minas Gerais. O Sul de Minas, por se localizar em posição estratégica do território mineiro, tornou-se um potencial para a descentralização e interiorização do desenvolvimento.

Neste contexto, no ano de 1972, o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) e a Companhia de Distritos Industriais (CDI-MG) solicitaram a assistência técnica ao Governo Alemão para o desenvolvimento um plano de industrialização para o Sul de Minas. Esta solicitação justificava-se pela intensa industrialização da região, provocada pela desconcentração produtiva de São Paulo. Dessa forma, objetivou-se ordenar o território e prevenir a região dos impasses resultantes do processo de rápida industrialização.

Para o planejamento regional do Sul de Minas, foram elaborados dois planos que se complementam: o Plano de Desenvolvimento Industrial (1977) e o Plano de Desenvolvimento Integrado (1978). Devido às particularidades existentes entre os centros urbanos que ocupam a região do Sul de Minas, foi proposto um planejamento integrado compreendendo tanto a transformação do desenvolvimento socioeconômico e processo político-institucional quanto as ações e propostas

adotadas pelo poder público para o avanço do desenvolvimento regional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979).

Segundo o plano, havia alguns problemas estruturais da região, ou seja, obstáculos ao desenvolvimento regional. A análise do plano identificou os seguintes aspectos:

- a) a estrutura tradicional herdada do passado;
- b) a introdução nesta estrutura de uma industrialização exigente com relação a requisitos de localização, mão-de-obra, tecnológicos infra-estruturais e financeiros;
- c) juntamente com a transferência de indústrias do centro polarizador para o Sul de Minas, ocorre também a expansão de empresas agrícolas extra-regionais, com o objetivo de produzir para o abastecimento das grandes metrópoles especialmente São Paulo (expansão do cinturão verde). Paralelamente, ocorrerá uma grande expansão de cultivos de exportação – café (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 16).

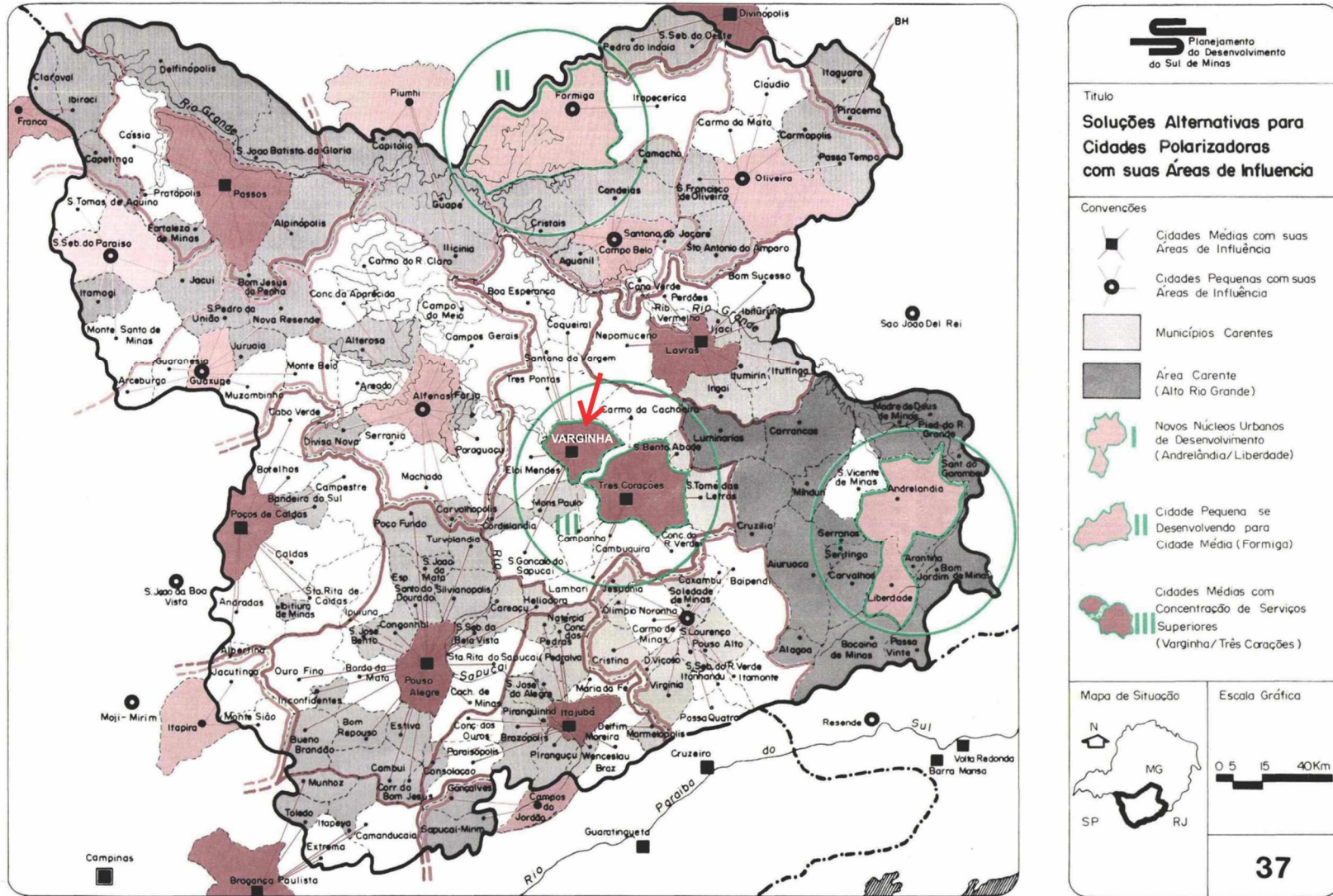
De acordo com o Plano Integrado de Desenvolvimento, para a resolução dos problemas apontados, o planejamento socioeconômico da região deveria ser orientado para a criação de novos empregos e renda, e o abastecimento adequado de bens e serviços, especialmente para a população de baixa renda.

Nesse sentido, foram elaboradas estratégias para a alteração da estrutura espacial da região levando em consideração uma perspectiva integrada tanto das atividades econômicas setoriais quanto das atividades sociais e populacionais. Foram elencados cinco aspectos para a melhoria da região, sendo eles:

- melhoria da rede urbana pelo fortalecimento e desenvolvimento de centros urbanos;
- aumento da acessibilidade dos municípios periféricos aos centros polarizadores;
- descentralização do desenvolvimento intra-regional ao longo dos eixos de desenvolvimento;
- estratégia específica para a área carente do Alto Rio Grande; e
- proposições especiais de infra-estrutura urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 25).

Para a implantação das estratégias e considerando a rede urbana do Sul de Minas foi elaborada uma classificação dos centros urbanos em três tipos: cidades médias; cidades pequenas com alguma polarização e cidades pequenas com função polarizadora pouco significativa. Na figura 36 é apresentada a classificação dos centros urbanos do Sul de Minas de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado.

Figura 36 - Classificação dos centros urbanos do Sul de Minas de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado (1978)



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 55, adaptada.

Segundo a análise do plano, a distribuição espacial das cidades médias e pequenas no Sul de Minas evidencia a falta de um centro urbano de maior influência e que polarize toda a região. Dessa forma, a análise aponta o déficit em diversos serviços superiores e a conseqüente dependência das metrópoles próximas à região.

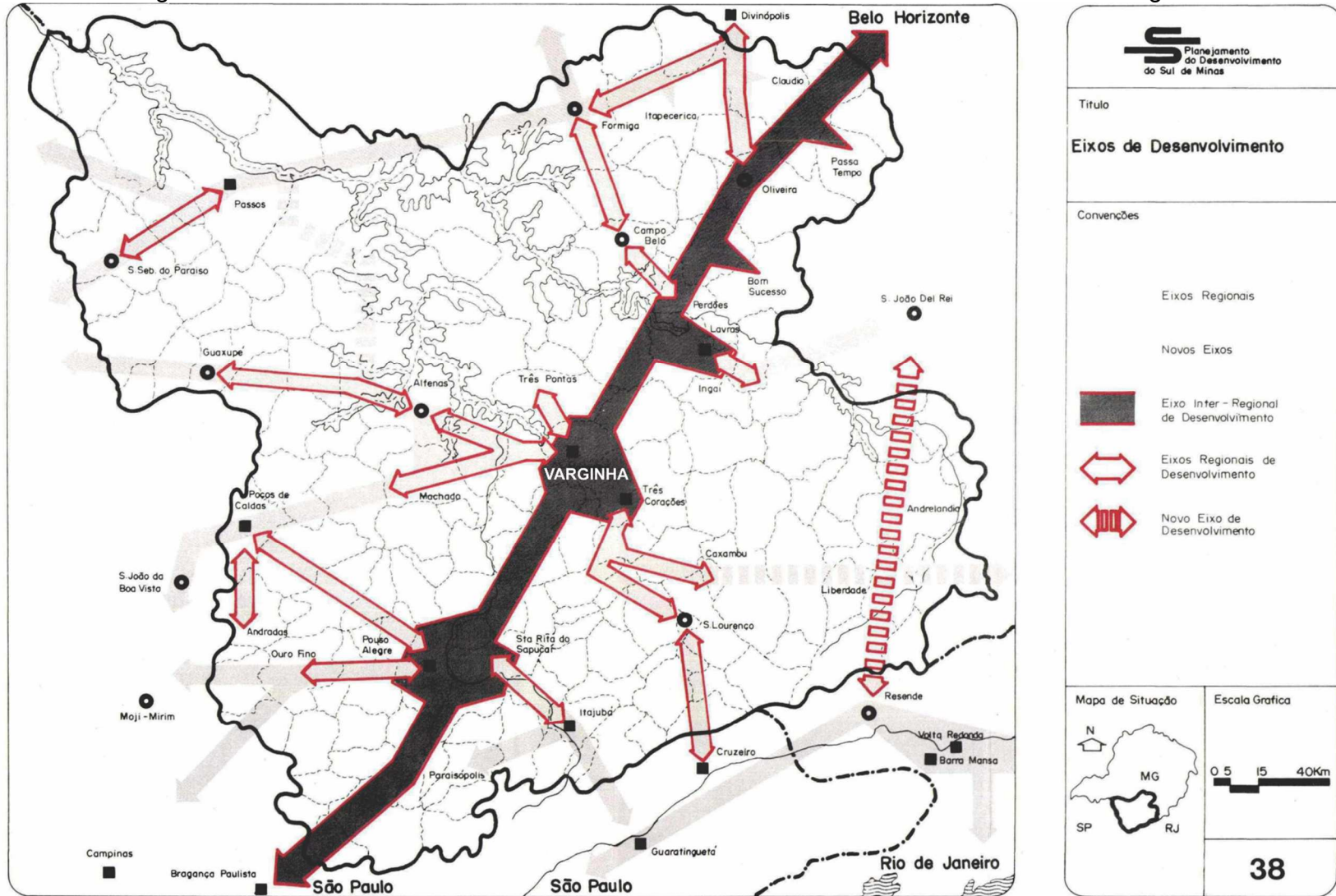
Neste panorama, o plano direciona para o fortalecimento socioeconômico da região e propõe a concentração de serviços superiores em Varginha e Três Corações, visto que este conjunto de cidades médias se localiza justamente entre o eixo das metrópoles de São Paulo e Belo Horizonte. Para isso, o plano sugere a criação de: escritórios regionais como, por exemplo, da COPASA, COHAB-SUL DE MINAS, BDMG; centro de SENAC, SENAI; centro de *management*; agências regionais de bancos; centro da orientação de mão-de-obra; centro de comércio (shopping center regional); estação regional da Ferrovia do Aço e centros regionais médico-hospitalares. De acordo com o plano, estas instituições e equipamentos urbanos deveriam ser instalados preferencialmente em Varginha (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979).

Considerando a expansão da industrialização, o plano também analisa as direções do desenvolvimento. Segundo o instrumento, as maiores oportunidades para o desenvolvimento industrial situam-se partindo de Varginha e Três Corações (Figura 37). O plano também reforça a relevância do "eixo de transporte" inter-regional formado pela Rodovia Fernão Dias (BR-381), apontando que o desenvolvimento industrial se concentra ao longo deste eixo. No entanto, para a concretização dessa perspectiva de crescimento, seria necessário a duplicação da rodovia.

A fim de atingir os objetivos propostos para o desenvolvimento industrial, o Plano de Desenvolvimento Integrado sugeriu uma estratégia locacional, envolvendo centros industriais e o posicionamento de determinados setores industriais de acordo com o porte do centro urbano dentro da rede urbana sul mineira (Figura 38).

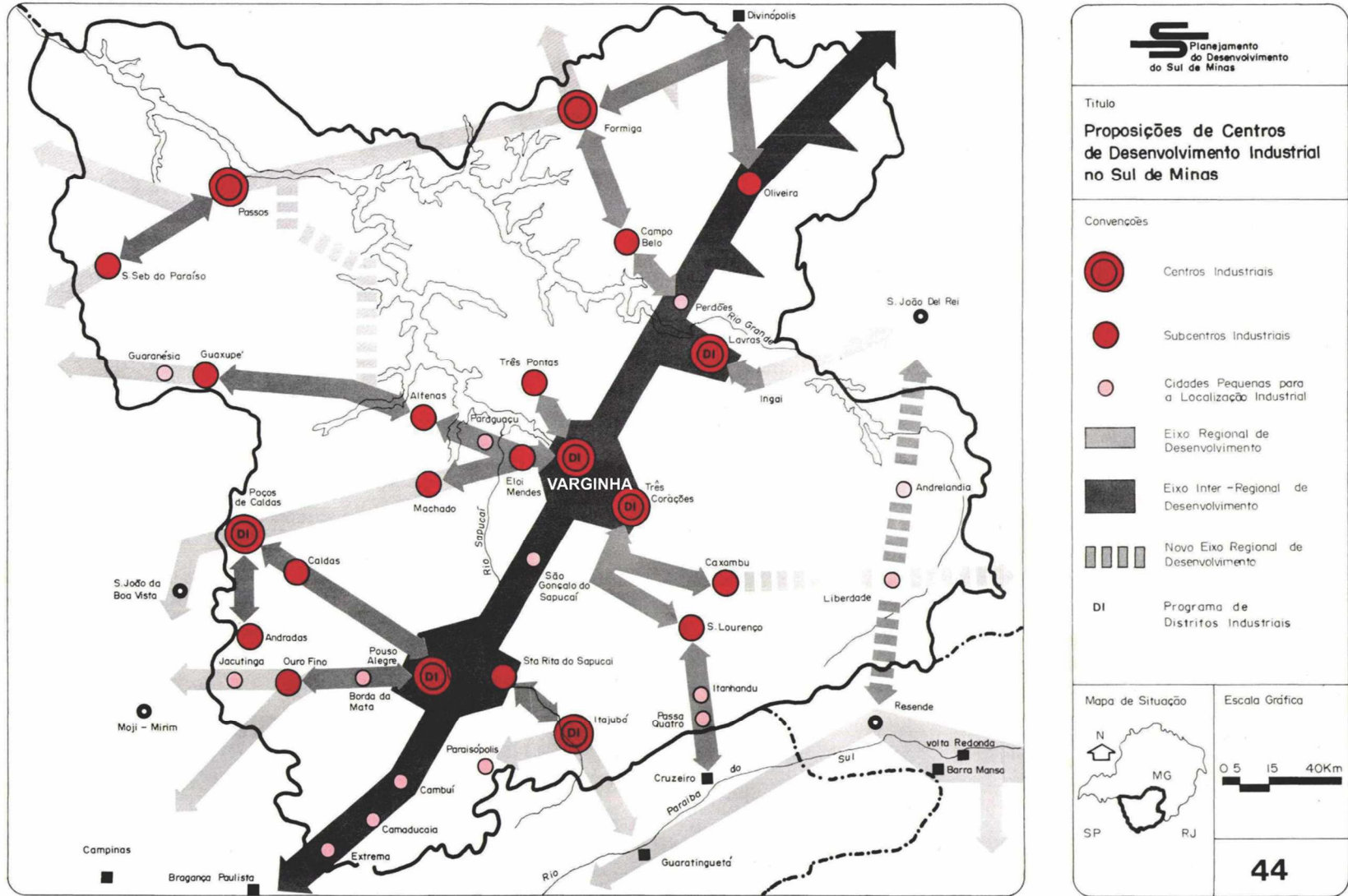
Sobre os centros industriais, que é o caso de Varginha, o plano previa a implantação de determinados serviços e equipamentos urbanos visando aperfeiçoar a função polarizadora destes centros urbanos. Foi proposto a ampliação do setor de serviços, ampliação do sistema de formação e treinamento de mão-de-obra, melhorias na infraestrutura social (habitação, saneamento e educação), melhorias na acessibilidade dos centros industriais, distritos industriais, comunicação, entre outros.

Figura 37 - Eixos de desenvolvimento de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 63, adaptada.

Figura 38 - Centros industriais de acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1979, p. 98, adaptada.

Diante das propostas para o desenvolvimento industrial, é interessante destacar que o plano aponta os níveis de influência para os distritos industriais, ou seja, a articulação do Estado em suas diversas esferas e o agente econômico, considerando suas responsabilidades para alcançar o avanço do desenvolvimento industrial do Sul de Minas.

Figura 39 - Níveis de Influência Ativa para Distritos Industriais

NÍVEL	NÍVEIS DE INFLUÊNCIA ATIVA PARA DIS - (Análise Vertical)		
1. FEDERAL	GOVERNO FEDERAL		ASSOCIAÇÃO DE DIS-ANEDI
	Pol. Econômica Desenv. Industrial Descentralização	Pol. Financeira Incentivos Fiscais Programa de Financiamento Especial	Pol. de Planej. (Regional) Determin. de Reg. Industriais Estimulação e Controle de Atividades de Industrialização no Âmbito Estadual.
2. ESTADUAL	CDI - ESTADUAL (Central)	OUTRAS ENTIDADES	GOVERNO ESTADUAL
	.Definição de uma política global para criação de DIS no Estado (Quantitativa, Qualitativa, Temporal) .Seleção de Localizações para DIS .Captação de Recursos p/Invest. .Planejamento e Colocação da Infraestrutura e dos Serviços Básicos .Negociação c/Firmas Interessadas .Coordenação dos Serviços de Implantação para as Indústrias. .Estabelecimento de Normas para Administração, Treinamento e Controle dos Administradores .Prestação de Serviços Centrais para Manutenção e Operação dos DIS	Órgão de Desenvolvimento de Industrialização Órgão de Planejamento Regional Órgão de Apoio às Empresas Médias e Pequenas Órgãos de Financiamento Subsidiado Órgãos de Treinamento de Mão-de-Obra.	Aspecto Setorial Regional da Maioria das Secretarias. Política de Industrialização.
3. LOCAL	ADMINISTRAÇÃO DISTRITO INDUSTRIAL		MUNICÍPIO
	.Supervisão da Instalação do DI .Participação nas Negociações com Empresas .Apoio e Controle Físico da Implantação das Fábricas .Criação, Organização e Controle dos Serviços Comuns .Manutenção do Distrito		Providências de Terreno .Participação na Infraestrutura Externa do DI .Participação Acionária e/ou no Conselho do DI.
4. INVESTIDORES	RELOCALIZAÇÃO DENTRO DO PRÓPRIO MUNICÍPIO E NOVAS EMPRESAS	EMPRESAS PROVENIENTES DE CENTROS DE AGLOMERAÇÃO INDUSTRIAL	EMPRESAS ESTRANGEIRAS C/O 1º INVEST. NO BRASIL
	. Pequenas Empresas	. Mudança Completa (com sede) . Filial com Administração Própria . Fábrica com Administração da Matriz.	.Empresas Pequenas e Médias .Empresas Grandes (Multinacionais)

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978, p. 108.

De acordo com o documento, o nível 1 é ocupado pelo Governo Federal e a Associação Nacional de Entidades de Desenvolvimento Industrial – ANEDI. Neste nível seriam traçadas as principais diretrizes da política econômica, financeira e de planejamento regional, além da coordenação do planejamento regional das CDIs, o estabelecimento de técnicas comuns e a elaboração de conceitos de planejamento.

O nível 2 é ocupado pelo Governo Estadual englobando três grupos de influência. O primeiro grupo é a Companhia de Distritos Industriais, que distribui as diversas funções dos distritos industriais locais. O segundo grupo é composto por outras entidades (órgãos de desenvolvimento industrial, de planejamento regional, de apoio as pequenas e médias empresas, de financiamento e de treinamento) que possuem papel relevante para a política de implantação e manutenção dos distritos

industriais. Já o terceiro grupo é composto também pelo Governo Estadual responsável pelo planejamento regional integrado e pela política de industrialização, estabelecendo diretrizes para a atuação da CDI.

O nível 3, caracterizado pela escala local, é composto por dois fatores de influência: a administração do distrito industrial e a administração municipal. A articulação entre estes dois fatores é fundamental para o sucesso do programa.

Já o nível 4 é composto pelos investidores que podem ser divididos em três grupos: os oriundos da própria região, os das áreas de aglomeração industrial e os investidores estrangeiros. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1978).

Além do aspecto industrial, como propostas para o desenvolvimento regional, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Sul de Minas propôs os seguintes programas para solucionar itens deficitários, tais como saneamento, formação profissional, habitação e planejamento urbano:

- Programa de saneamento básico e proteção dos recursos hídricos;
- Programa de treinamento de mão-de-obra;
- Programa de habitação popular e
- Programa de planejamento urbano integrado, incluindo os projetos prioritários para os centros urbanos.

O Programa de Planejamento Urbano Integrado seria iniciado pela cidade de Varginha, abordando programa de preservação e valorização do meio-ambiente urbano, plano de ocupação e uso do solo; plano de sistemas viário e de transporte e programa de habitação. Estes programas seriam elaborados por órgãos e entidades estaduais e municipais em parceria com técnicos do Grupo de Cooperação Técnica Alemã.

No documento do Plano de Desenvolvimento Integrado é informado que o desenvolvimento do programa de planejamento para Varginha estava em fase de negociação junto à Prefeitura Municipal de Varginha. Ao consultar a base de dados da Fundação João Pinheiro e da Prefeitura Municipal de Varginha, não foram encontradas referências sobre a implantação do Programa de Planejamento Urbano Integrado em Varginha. Portanto, acredita-se que a negociação não foi concluída com sucesso junto ao poder público.

c) Programa Estadual de Centros Intermediários - Cidades Dique (1983)

O Programa Estadual de Centros Intermediários, também conhecido como Cidades Dique, foi elaborado pelo governo de Minas Gerais com o intuito de alinhar suas ações com as diretrizes de integração do território estabelecidas pelo Governo Federal.

O Programa Cidades de Porte Médio – CPM, elaborado pela esfera federal entre os anos de 1976 e 1986, propunha a promoção das cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana brasileira. Neste contexto, o planejamento urbano e regional de Minas Gerais tinha como fundamento os seguintes objetivos:

Os objetivos do desenvolvimento regional do Estado, de interesse nacional, são os seguintes:

- a) viabilizar e incentivar o fortalecimento do vértice do triângulo representado por Belo Horizonte, visando ao melhor equilíbrio entre São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte;
- b) fortalecer a rede urbano-industrial das regiões sob influência direta dos pólos nacionais, visando à consolidação da moderna economia do Centro-Sul e possibilitando a desconcentração e melhor ordenamento da industrialização dessa grande região;
- c) permitir a integração da economia das macrorregiões nacionais formadas pelo Noroeste e Centro-Oeste a do Centro-Sul, criando condições de desenvolvimento urbano-rural integrado nas regiões Norte, Nordeste e Noroeste do Estado, integrando-as efetivamente à área de influência da macrorregião de Belo Horizonte;
- d) consolidar o sistema estadual de cidades em função dos objetivos nacionais de desconcentração espacial e de incentivos à formação de pólos alternativos de desenvolvimento no interior;
- e) apoiar e integrar o esforço do governo federal na eliminação de regiões com bolsões de pobreza.

Os principais objetivos do desenvolvimento regional, de interesse estadual são:

- a) integrar a economia espacial do Estado sobre a base de seu polo nacional - Belo Horizonte - e em complementariedade com os pólos nacionais que o influenciam;
- b) ordenar e fortalecer o crescimento das regiões com dinâmica própria e com alto potencial de recursos;
- c) atenuar os desequilíbrios regionais de renda, produtividade e qualidade de vida, incentivando as economias regionais e integrando o suporte urbano necessário às atividades econômicas e sociais;
- d) conformar e consolidar um sistema de cidade que, em seus distintos níveis de hierarquia, forneçam uma cobertura efetiva ao processo de desenvolvimento, à racionalização do processo de urbanização e à dinamização do espaço rural.

Finalmente, ao mesmo tempo, pretende-se ao conduzir o processo de urbanização do Estado através desses centros prioritários, e ao dota-los dos equipamentos necessários, contribuir para a melhoria da qualidade de vida do habitante urbano e para a racionalização do crescimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980, p. 3-4).

Diante desses objetivos, o Programa Estadual de Centros Intermediários possuía três diretrizes básicas para a organização espacial e para o desenvolvimento urbano e regional:

- a) necessidade de desenvolver políticas, planos e projetos que facilitem uma integração maior entre as diversas regiões do território mineiro e entre estas e outros Estados. Integração que permita difusão maior e mais homogênea do desenvolvimento por todas as áreas.
- b) necessidade de desenvolver políticas, planos e projetos que visem implantar, apoiar e dinamizar pólos regionais contribuindo não só para maior irradiação intrarregional dos benefícios e processos que caracterizam o desenvolvimento como também para elevar o nível hierárquico dos vários centros urbanos criando uma estrutura mais equilibrada de lugares centrais;
- c) necessidade de dar atenção às áreas que por situarem-se nas proximidades de outros centros dinâmicos do país, podem beneficiar-se do transbordamento de atividades tanto urbanas (indústrias e serviços) como rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980, p. 5-6).

Segundo o documento, o Programa Estadual de Centros Intermediários consistiu no primeiro passo visando que as ações do poder público como um todo adotassem estratégia de alocação de investimentos para a promoção de um processo efetivo de melhoria da qualidade de vida das populações das cidades de porte médio de Minas Gerais, articulado às necessidades de crescimento econômico e interiorização de seu desenvolvimento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980).

O programa propunha a ação conjunta do governo federal, estadual e, principalmente, municipal, visto que a esfera municipal possuía mais conhecimento sobre as particularidades e realidade das cidades. Portanto, caberia ao governo federal e estadual o apoio aos municípios nos aspectos técnicos e financeiros para que o programa e seus projetos fossem concretizados na escala local.

O Programa Estadual de Centros Intermediários propunha uma ação planejada em dezesseis cidades polos de Minas Gerais a fim de melhorar as condições de vida destes centros urbanos e reduzir o fluxo migratório direcionado para a Metrópole de Belo Horizonte. As cidades selecionadas foram: Itajubá, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Patos de Minas Poços de Caldas, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberlândia, Uberaba, Varginha, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Timóteo, Três Corações e Unaí.

Para o Sul de Minas, o programa seria orientado para investimentos em Capital Social Básico (CSB) com o intuito de reduzir os obstáculos para o desenvolvimento industrial e de expandir a oferta de bens de consumo coletivo para a população de baixa renda, em especial. Somente em Varginha e Três Corações houve a

particularidade de fortalecer as ligações entre estes centros urbanos visando a criação de um polo responsável pelo reforço da integração do espaço regional.

Dentre os principais obstáculos para o desenvolvimento de Varginha e Três Corações, o programa identificou:

Quadro 18 - Obstáculos e potencialidades de Varginha segundo o Programa Cidades Dique

Obstáculos	<p>Sobrecarga da infraestrutura básica, principalmente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiências quantitativas e qualitativas na produção e distribuição de água. [...] - Ausência de soluções satisfatórias para o sistema de esgoto sanitário. [...] - Déficit de casas populares. Para as 1.000 casas previstas pelo Plano Nacional de Habitação em Varginha foram registradas quase 3.000 inscrições. [...] - Deficiências na formação profissional, sendo esta um pressuposto crucial para a preparação e adaptação dos imigrantes à vida urbana e ao trabalho fabril. [...] - Ausência de uma transparência e organização do mercado de trabalho, problema para o grande contingente de trabalhadores volantes. - Congestionamento do tráfego intraurbano em Varginha. A rede viária da cidade, caracterizada pelas ruas estreitas, sem ordenamento da circulação de veículos e com a localização da Estação Rodoviária num ponto crucial da cidade não suporta o elevado grau de motorização (carros licenciados em 1970: 2.600 e em 1979: 10.300). - Transporte coletivo pouco desenvolvido e serviço precário à população de baixa renda em ambas as cidades (altas tarifas, acessos não asfaltados aos bairros carentes).
	<p>Aumento do custo de vida, principalmente dos aluguéis e dos produtos alimentícios, o que atinge primordialmente as faixas de população com reduzido poder aquisitivo.</p> <p>A desorganização da comercialização agropecuária criou uma dependência dos intermediários extrarregionais.</p>
	<p>As finanças municipais não são suficientes para os investimentos necessários na infraestrutura urbana para atender as exigências de novas indústrias e da população crescente. O orçamento de Varginha para o ano de 1980 prevê Cr\$ 200 milhões, sendo Cr\$ 59 milhões de investimentos (Cr\$845,00/hab.).</p>
	<p>Surgimento de conflitos no uso do solo urbano, devido a ausência de planos e regulamentos municipais.</p> <p>A topografia acentuada, loteamentos desordenados e indústrias espalhadas no sítio urbano de Varginha visualizam a necessidade de intervenções de ordenamento</p>
Potencialidades	<p>- Localização estratégica no centro da região Sul de Minas, ao lado do eixo intrarregional São Paulo-Belo Horizonte, com boa acessibilidade aos mercados consumidores nestas metrópoles.</p>
	<p>- Alta capacidade da agropecuária na área de influência (café, leite, hortifrutigranjeiros).</p>
	<p>- Disposição elevada, em certos ramos industriais, para a realocação por parte das indústrias paulistas.</p>
	<p>- Áreas aptas para a instalação de indústrias (Três Corações).</p>
	<p>- Presença de órgãos administrativos e de serviços urbanos especializados (Varginha).</p>
	<p>- Instalações de saúde e de ensino de nível superior, capazes de atender uma grande parte do Sul de Minas (Varginha).</p>
<p>- Uma população urbana de mais de 100.000 habitantes, população esta suficiente para desenvolver funções urbanas superiores.</p>	

De acordo com o programa, em Varginha e Três Corações não havia problemas de pobreza e marginalidade, sendo importante otimizar a infraestrutura urbana para evitar transtornos futuros com o desenvolvimento urbano e regional e com o potencial de atração populacional que seria resultante da aplicação do Cidades Dique. No quadro 19 são apresentados os projetos elaborados pelo programa em relação a oito aspectos identificados como relevantes para o desenvolvimento adequado da cidade de Varginha.

Quadro 19 - Projetos Elaborados para a cidade de Varginha segundo o Programa Cidades Dique

1 - Plano de Uso do Solo/Zoneamento
2 - Abastecimento: Mercado dos Produtores em Varginha
3 - Infraestrutura para Indústrias (Áreas Industriais) 3.1 - Agência de trabalho 3.2 - Linha aérea regular entre São Paulo e Varginha 3.3 - Transporte de carga intra-regional
4 - Plano Sanitário Urbano 4.1 - Ampliação da Estação de Tratamento de Água "Alto do Tide" 4.2 - Captação do Rio Verde, Casa de Bombas, Adutora e Estação de Tratamento de Água 4.3 - Canalização do Córrego dos Pinheiros 4.4 - Ampliação e Expansão de Redes de Esgotos
5 - Plano dos Sistemas Viários e de Transportes 5.1 - Pavimentação de Logradouros Públicos 5.2 - Terminal Rodoviário de Passageiros 5.3 - Av. do Contorno (Polo-Filme - Posto Tigrão) 5.4 - Estradas Vicinais 5.5 - Transporte ferroviário de passageiros
6 - Plano de Habitação Popular 6.1 - Lotes Urbanizados em Varginha 6.2 - Reserva de Terrenos para Implantação de Projetos Habitacionais Populares em Varginha 6.3 - Legalização da Posse de Terrenos nos Bairros Carentes de Varginha 6.4 - Ampliação e Melhoria das Habitações de Baixa Renda em Varginha
7 - Educação 7.1 - Ampliar a Oferta de Ensino Pré-Escolar em Varginha 7.2 - Apoio ao Ensino Profissionalizante em Varginha 7.3 - Profissionalização da População de Baixa Renda de Varginha 7.4 - Profissionalização a Nível do 1º grau em Varginha 7.5 - Escolas Rurais em Varginha e Três Corações 7.6 - Construção de Prédios Escolares Estaduais em Varginha 7.7 - Construção de Prédios Escolares Municipais (Rurais e Urbanos) em Varginha

7.8 - Hortas Escolares em Varginha

8 - Saúde Pública

8.1 - Ampliação do Pronto Socorro Municipal de Varginha

8.2 - Terminar e Equipar o Hospital das Clínicas (Varginha)

8.3 - Curso de Treinamento para Auxiliares de Saúde em Varginha e Três Corações

8.4 - Apoio às Entidades Filantrópicas e Lideranças Locais de Varginha e Três Corações

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980, p. 7-8.

Segundo o Programa Estadual de Centros Intermediários, no início da década de 1980, Varginha passava por um processo de desenvolvimento econômico com reflexos acentuados na sua estrutura urbana. Devido à recente industrialização e ao fortalecimento da agricultura em sua microrregião, houve um grande crescimento populacional e este fato levou à sobrecarga da infraestrutura existente na cidade. Portanto, os obstáculos ao desenvolvimento urbano identificados se organizaram em torno de dois grupos: necessidade de implantação a curto prazo de infraestrutura física e elaboração de um plano de desenvolvimento urbano compreendendo instrumentos de legislação urbanística voltados para a atuação do poder público como forma de controlar e racionalizar o crescimento urbano, além de polarizar adequadamente os investimentos a médio e longo prazo.

Sobre a legislação urbanística de Varginha o programa aponta que precisaria de diversos ajustes e criação de novos instrumentos legais para que a expansão do município ocorresse de forma sustentável. Na figura 40 é apresentada a situação da legislação urbanística do município no ano de 1980.

A Lei de Organização é anacrônica e inadequada, necessitando ser reformulada. O mesmo se pode dizer do Regimento Interno, do Estatuto dos Servidores Municipais, do Código Tributário, da Lei de Zoneamento e de Loteamento.

Além disso faltam os demais instrumentos institucionais/legais como: Plano Diretor, Lei de Uso do Solo, Código de Posturas, Regulamento do Código Tributário.

Neste sentido, a situação da Prefeitura Municipal de Varginha é bastante precária, uma vez que a maioria dos instrumentos formais de que dispõe está desatualizada, sendo que carece de outros, igualmente necessários ao bom desempenho da função governativa (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1980, p. 195).

Figura 40 - Situação da legislação urbanística de Varginha em 1980

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS		
MUNICÍPIO : VARGINHA - MG		
ANO : 1980 - 07/01		
DISCRIMINAÇÃO	Nº DA PORTARIA, DECRETO OU LEI	DATA
01. Lei do Perímetro Urbano	Em aprovação	
02. Plano Diretor +	Não existe	
03. Lei da Organização Administrativa ++	Lei nº 777	26-09-75
04. Regimento Interno ++	Lei nº 731	07-11-74
05. Estatuto dos Servidores Municipais ++	Lei nº 772	11-09-75
06. Plano de Classificação de Cargos e Salários	Decreto nº 815	31-10-79
07. Código Tributário ++	Lei nº 697	31-12-73
08. Regulamento do Código Tributário +	Não existe	
09. Código de Posturas +	Não existe	
10. Código de Obras ++	Lei nº 950	17-10-77
11. Lei do Plano Diretor +	Não existe	
12. Lei de Zoneamento ++	Lei nº 948	06-10-77
13. Orçamento Anual	201.227.100,00	
14. Orçamento Plurianual de Investimentos	81.120.000,00	
15. Lei de Uso do Solo +	Não existe	

+ - Precisa ser elaborado
++ - Desatualizado

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982, p. 205.

É interessante destacar que o Programa Estadual de Centros Intermediários elaborou um diagnóstico bem aprofundado sobre a evolução da cidade de Varginha, suas particularidades, obstáculos e potencialidades de desenvolvimento. Este material auxiliou na elaboração dos instrumentos legais urbanísticos propostos pelo programa. A seguir será apresentada a síntese deste diagnóstico sobre o espaço urbano varginhense. Ressalta-se que as informações descritas pelo programa são relevantes para a compreensão do avanço da mancha urbana e da atuação do poder público no desenvolvimento socioeconômico do município.

Segundo o diagnóstico, o crescimento da cidade de Varginha possuía duas tendências: a compacta urbanização horizontal e o aumento da densidade demográfica no sentido centro-periferia. Justifica-se estas duas tendências pela topografia local e pelos meios de transporte implantados na área urbanizada, sendo a ferrovia um marco limitador para a expansão urbana. Além disso, a rodovia BR491, que faz o acesso da cidade à Rodovia Fernão Dias, impulsionou o desenvolvimento industrial neste local.

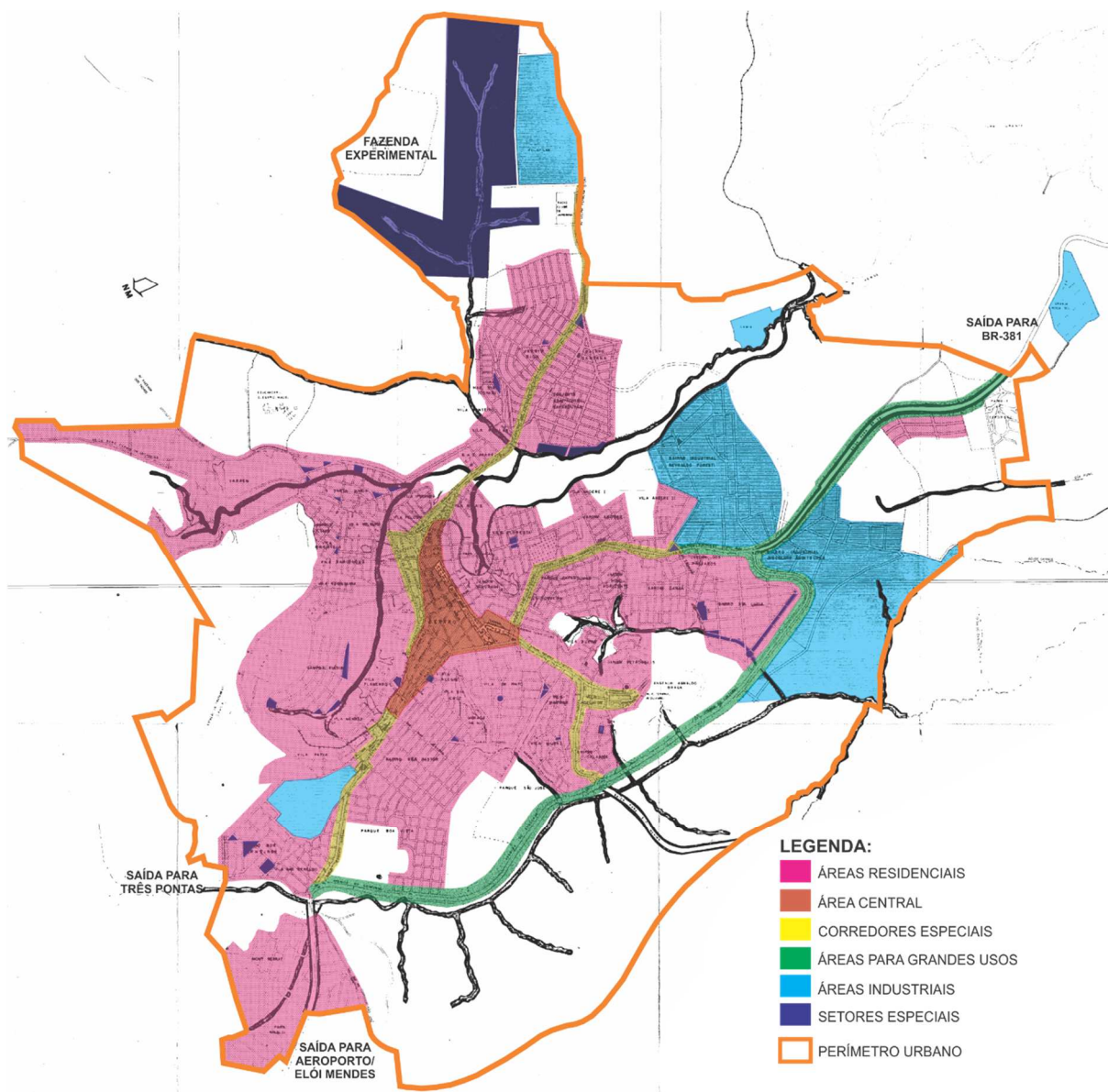
Dessa forma, o sistema viário conectado à acessibilidade rodoviária e a grande oferta de áreas periféricas urbanizáveis estimularam a ocupação residencial, reforçando o crescimento horizontal da malha urbana. Na década de 1980, a cidade de Varginha era caracterizada por "um centro de negócios bem definido, eixos comerciais muito valorizados e ampla ocupação da área urbana por residências

unifamiliares, com intenso processo de loteamento em todo o entorno urbano” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982, p. 269).

O diagnóstico do programa estabelece que o planejamento urbano de Varginha deveria ser condicionado a quatro fatores: expansão da área urbanizada, uso do solo, ocupação do solo e preservação do meio ambiente. Diante disso, a legislação urbanística a ser adequada para o município teria como base o desenvolvimento urbano compreendendo o crescimento da cidade, suas potencialidades e deficiências. Foram elaborados pelo programa alguns instrumentos legais, sendo eles: os anteprojetos de Lei Municipal de Perímetros, de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas. A legislação urbanística proposta não foi implantada de imediato, sendo sua maioria sancionada somente em meados da década de 1990.

Outro ponto que merece destaque no diagnóstico do programa é a estrutura urbana proposta. Esta estrutura é apresentada a seguir na figura 41:

Figura 41 - Estrutura urbana de Varginha proposta pelo Programa Estadual de Centros Intermediários



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982, adaptada.

Tendências de ocupação da área não urbanizada, ou seja, da área de expansão urbana, podem ser apontadas. Algumas delas mostram-se favoráveis; outras devem ser controladas ou coibidas.

Ao sul da cidade, conforme já relatado, há indicações para a ocupação da região pelo uso industrial.

A leste da cidade, há uma extensa área da Prefeitura cortada pelo Córrego dos Crespos, que vem sofrendo desmembramentos de parcelas de terra destinadas à implantação de importantes equipamentos (Polofilme, Estação de Tratamento de Água, Rádio Clube de Varginha, IBC). Entretanto, dada a necessidade de preservação deste curso d'água, um dos mananciais que abastecem a cidade, a utilização desta propriedade, deverá ser programada, em conformidade com suas características físicas, ecológicas e ambientais. Após a regulamentação de sua ocupação esta área representará um importante instrumento de promoção ao desenvolvimento urbano para a administração municipal.

O setor nordeste da cidade, no sentido do Bairro da Vargem, é onde constata-se a menor atratividade para a expansão urbana, podendo-se prever o seu adensamento apenas a longo prazo, caso não ocorram novos fatores que modifiquem a atual estruturação urbana.

A maior expansão de parcelamentos de uso habitacional deverá se dar na encosta oeste da cidade, com a ocupação dos amplos espaços ainda livres entre a cumeada principal e o Ribeirão Açude Doce, podendo alcançar a encosta a ela oposta, ultrapassando a Avenida do Contorno e o córrego Açude Doce.

Este processo, favorecido pela existência de duas rodovias de acesso a cidade, se dará a médio prazo devendo ser precedido por planejamento específico para a região.

Ao norte, a expectativa de crescimento é reduzida, mas pela inexistência de obstáculos ao parcelamento do solo, não há impedimentos à ocupação desta região. Em área próxima à indústria CBC está em processo de implantação um loteamento para fins habitacionais, que irá fechar o anel de loteamentos em torno dela (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1982, p. 50-51).

Segundo o diagnóstico de Varginha, a expansão da área urbanizada ocorreu livremente ao longo dos anos, o que resultou em descontinuidade e inconformidades urbanas. Portanto, a superação dos obstáculos e a adequação do crescimento urbano exigiriam ações de curto prazo, principalmente relacionadas à eficiência da legislação urbanística que estava em processo de elaboração. Além disso, a aplicação da legislação urbanística deveria ser complementada por ações do planejamento urbano de maneira contínua e atenta às transformações decorrentes dos processos capitalistas posteriores ao programa.

O que se observa após a implantação do Programa Estadual de Centros Intermediários em Varginha é uma descontinuidade da aplicação das diretrizes propostas, visto que ao analisar a legislação urbanística desenvolvida posteriormente, fica evidente o atraso para sua implantação e o processo de desatualização em curso até o momento desta pesquisa. Verifica-se que o programa permitiu o avanço do desenvolvimento urbano de Varginha, sobretudo com a promoção da infraestrutura urbana, porém a inconstância de instrumentos urbanísticos apropriados resultou em um crescimento pouco ordenado diante das potencialidades para o planejamento urbano e regional.

4.1.1.2. Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período posterior à Constituição Federal de 1988

Com o processo da globalização e suas transformações, o espaço local vem sendo enfatizado devido aos seus diversos papéis para o desenvolvimento capitalista. No âmbito da política urbana brasileira, vemos a descentralização e reforma do Estado

como importantes movimentos de valorização da escala local e principalmente da atuação do poder público municipal para a produção do espaço urbano.

Além da atuação do poder público municipal, outros agentes sociais e escalas ganham maior relevância na produção espacial. Neste contexto, os processos de governança, gestão e planejamento urbano vem se tornando cada vez mais participativos apesar da forte presença da influência dos ideais capitalistas.

O novo localismo, construído a partir de meados dos anos setenta, ressalta a centralidade do local na conjunção com os processos globais vinculados à reestruturação do capitalismo.

Nesse ambiente, a partir da crise fiscal do Estado e de sinais de esgotamento de seus padrões de intervenção, a descentralização afirma-se como um princípio ordenador angular de reforma estatal. Contudo, os processos de reforma do setor público e de descentralização respondem a premissas e projetos distintos, aos quais se conectam as ênfases reportadas quanto aos papéis do governo local (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 6).

Diante disso, é através dos processos de descentralização que o poder público local ultrapassa a função de operação e gerência que desempenhavam, assumindo novos papéis estratégicos com a formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico.

No Brasil, os processos de redemocratização e descentralização possuem como marco a Constituição Federal de 1988, instrumento legal que ampliou a autonomia e responsabilidades do poder municipal, promovendo novas atribuições que ultrapassam o papel de executor das políticas elaboradas pelas outras esferas governamentais. A partir da CF88, o poder público municipal passou a elaborar políticas públicas locais, além de possibilitar a democratização da gestão pública com participação popular (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que os processos de formulação de políticas públicas locais não se limitam somente ao território municipal, podendo impactar o espaço urbano e regional, além de influenciar a atuação de diversos tipos de agentes sociais em suas diversas escalas, conforme já apontado por Harvey (2020). Dessa forma, a atuação do poder público municipal pode ser orientada de acordo com duas vertentes. A primeira refere-se à mobilização de forças sociais e da participação popular. Já a segunda vertente refere-se à mobilização das formas do mercado capitalista, ao modelo de governo empreendedor e da competitividade urbana.

No contexto brasileiro, a perspectiva do governo empreendedor local tem como características: planejamento estratégico, marketing das cidades, grandes projetos

urbanos, incentivos de atração da atividade econômica e flexibilização de instrumentos regulatórios. Diante disso, as tendências de planejamento e gestão urbana associam-se a determinadas ações que são apresentadas no quadro 20, em contraposição à perspectiva democrática (BRASIL, 2005).

Quadro 20 - Agendas de gestão das cidades: modelos empreendedorista e progressista

	AGENDA EMPREENDEDORISTA	AGENDA DE REFORMA URBANA
Premissas e valores centrais	Eficiência econômica per si. Produtividade urbana como eixo de intervenções.. Redução do papel Estado, desregulamentação e privatização dos serviços locais.	Equidade, inclusão, justiça social e cidadania. Democratização das relações Estado-sociedade Fortalecimento do papel regulador e redistributivo do Estado, bem como de provedor de bem-estar.
Orientação das políticas urbanas, programas e projetos	Estratégias compensatórias, seletivas e focalizadas estritamente nos segmentos mais vulneráveis. Políticas de promoção econômica e eficiência do território.	Universalização do acesso aos bens coletivos. Garantia e ampliação dos direitos. Incorporação e inclusão dos segmentos excluídos. Ampliação do repertório das políticas.
Concepção de planejamento urbano	Perspectiva de gestão em detrimento do planejamento urbano tradicional. Planejamento estratégico.	Política e democratização do planejamento urbano. Articulação entre planejamento e gestão.
Instrumentos de gestão urbana	Grandes projetos e intervenções urbanas Marketing de cidades. Incentivos de atração de atividades econômicas. Flexibilização de instrumentos regulatórios Incorporação de parcerias público-privado.	Instrumentos de inclusão e de regularização da cidade informal Instrumentos regulatórios de desenvolvimento urbano voltados para o combate à especulação imobiliária e cunho redistributivo (por ex. . captura mais valia da terra urbana). Instrumentos de gestão democrática e participação cidadã Incorporação de novos atores (parcerias e redes de políticas públicas)

Fonte: BRASIL, 2005, p. 6.

Diante deste cenário, as cidades caracterizam-se como “motores de crescimento” e ocorre a ênfase das políticas locais voltadas ao desenvolvimento econômico, associando-se, em especial, ao financiamento dos investimentos em infraestrutura, à otimização tributária, às parcerias público-privadas e ao empreendedorismo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 22).

No âmbito política urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 são os fundamentos para a criação de instrumentos e políticas. A partir do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, são definidas as diretrizes para as políticas urbanas e são criados instrumentos urbanísticos para auxiliar os municípios e seu planejamento municipal e gestão urbana.

Os diversos instrumentos regulamentados permitem avançar nos processos de regularização fundiária, de gestão democrática, de combate à especulação imobiliária e de financiamento das cidades por meio da captura da mais valia da terra urbana decorrente dos investimentos públicos. Entretanto, a aplicação dos instrumentos e dispositivos da referida legislação

requer capacidade de planejamento e de gestão municipal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 27).

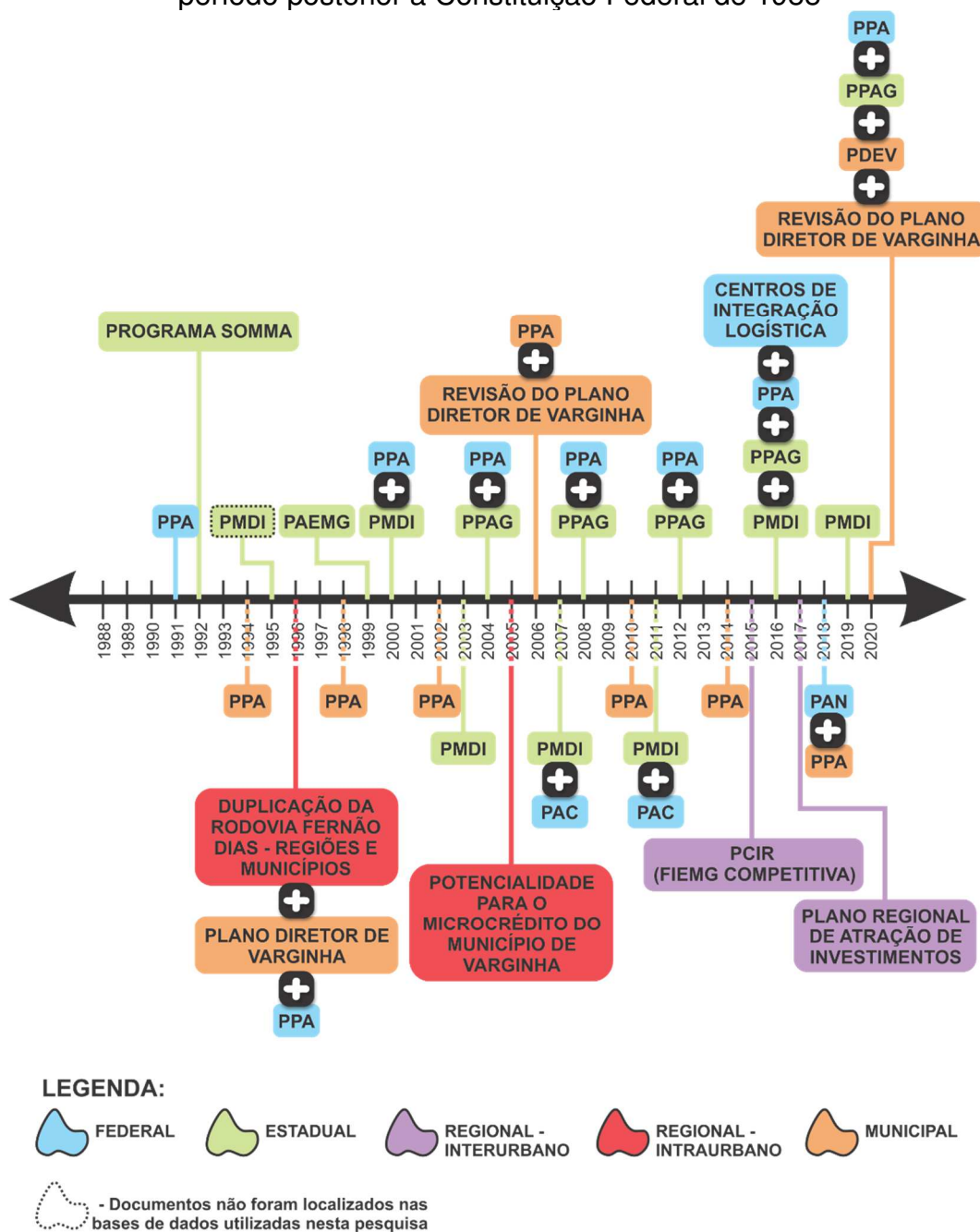
No decorrer do processo de descentralização administrativa e, principalmente, da autonomia municipal, ficou evidente a baixa capacidade técnica e o quadro de servidores reduzido da administração pública local em diversas cidades. Dessa maneira, as primeiras décadas pós redemocratização brasileira foram marcadas pela formulação de planos e programas para a adequação da administração pública municipal, visando fornecer condições para que o planejamento urbano e regional pudesse avançar sem grandes impactos negativos nas cidades.

Na figura 42 são destacados os planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período posterior à Constituição Federal de 1988. Nota-se que o padrão do planejamento urbano e regional se transforma com a descentralização de responsabilidades para as três esferas governamentais.

Na década de 1990 ocorrem planos e programas com propostas para a qualificação da administração pública local e sua maior autonomia. A partir dos anos 2000, nota-se que o planejamento urbano e regional é orientado pelos planos plurianuais federais, estaduais e municipais e seus períodos de gestão, além de planos setoriais que objetivam aperfeiçoar o desenvolvimento socioeconômico em alguns segmentos.

Além disso, na escala municipal, em especial para a cidade de Varginha, observa-se a elaboração do plano diretor e suas revisões e planos propostos por órgãos e instituições que representam o agente econômico.

Figura 42 - Planos e programas de desenvolvimento de Varginha e região no período posterior à Constituição Federal de 1988



Fonte: elaboração própria (2023).

Os planos e programas mais emblemáticos para o desenvolvimento urbano e regional de Varginha serão discutidos a seguir, evidenciando suas influências na atuação do poder público e na produção do espaço urban varginhense.

a) Projeto SOMMA (1992)

O *Minas Gerais Municipal Management and Environmental Infrastructure Project*, também conhecido como Projeto SOMMA, objetivou o fortalecimento da administração pública municipal, especialmente, a capacidade de arrecadação tributária dos municípios de Minas Gerais. Tal objetivo estava alinhado ao processo de descentralização política promovido pela Constituição Federal de 1998, e se articulava com a estratégia de atuação orientada pelo Banco Mundial para a política urbana no Brasil. Esta estratégia consistia em apoiar as reformas descentralizadoras na década de 1990, por meio da melhoria da capacidade dos governos municipais, com o intuito de assumirem seus novos papéis e atribuições delimitados pela CF88.

Neste contexto, os municípios passaram a ter uma “maior amplitude de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, aumentando em muito, suas responsabilidades sobre a provisão de bens e serviços de utilidade pública e atendimento às demandas da população” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 32).

Sendo assim, o Projeto SOMMA baseou-se na linha de atuação adotada pelo Banco Mundial no Brasil, que possuía como objetivo o desenvolvimento institucional dos municípios brasileiros, ou seja, visava o fortalecimento da capacidade de implementação de políticas públicas (Quadro 21). Este projeto expandiu a capacidade da autonomia municipal, porém, é importante ressaltar que, assim como outros instrumentos de planejamento, estava articulado às políticas macroeconômicas dos governos estadual e federal.

Quadro 21 - Linhas de atuação do Projeto SOMMA e suas atividades previstas

Linhas de atuação	Ações/ Atividades previstas
Fiscal e administrativa	Atualização dos cadastros de impostos de propriedade, melhoria dos processos, políticas e infraestrutura física para a mensuração e o recolhimento de impostos sobre propriedade e outras taxas e tarifas, melhoria nos processos de compra/ aquisição.
Planejamento	Preparação e atualização de planos diretores, atualização do cadastro de imóveis, elaboração e definição de códigos e padrões técnicos.
Meio ambiente e saneamento básico	Regulação e definição (e racionalização) de códigos de zoneamento e uso da terra, reforço das agências ambientais locais (CODEMAs), estímulo à cooperação regional através de autoridades de bacias hidrográficas,

	elaboração de estudos de precificação de custos marginais de longo prazo como insumo para revisão da cobrança de usuários baseada em custos econômicos.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 43-44

Em Varginha, o projeto analisou a organização administrativa da Prefeitura Municipal como possuindo

um nível razoável de formalização da Administração Municipal, mas que apresenta inadequações, como por exemplo, o elevado número de unidades no nível hierárquico de setor. A atual estrutura, apesar de não comprometer as áreas do Programa SOMMA para as ações a curto prazo, não deve ser reforçada no sentido de se recomendar sua regulamentação imediata. Como ação de médio prazo propõe-se sua revisão.

Inexistência de normas de procedimentos administrativos, em contraposição à informatização de sistemas de controle e gerenciamento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1992, p. 26).

Sobre o planejamento urbano de Varginha, o projeto apontou que a base de dados como plantas cadastrais, estavam desatualizadas, visto que a última atualização ocorreu na primeira metade da década de 1980. Dessa forma, a base de dados não correspondia mais à realidade da cidade, sendo recomendada a sua revisão. Dentre as demais recomendações, o projeto cita:

- 1) A curto prazo, produzir nova planta de arruamentos, tomando-se como base a ortofoto produzida em 1984, atualizando-a por topografia de campo.
- 2) A médio prazo, produzir uma nova planta cadastral, através de aerofotogrametria, para subsidiar tanto o planejamento como o Cadastro Técnico Municipal.
- 3) Elaborar, a curto prazo, o mapa geológico básico, conforme recomendação da Constituição Estadual, art.245, parágrafo 3º (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1992, p. 30).

Em relação ao plano diretor, o projeto menciona que o instrumento legal urbanístico estava em processo de análise para aprovação junto à Câmara de Vereadores de Varginha. No entanto, da forma como foi apresentado, não atenderia às exigências constitucionais, visto que não abordava todas as competências do Poder Executivo Municipal e, em especial, por não articular sua aplicação com o orçamento anual do município. De acordo com o projeto SOMMA, para a correta implantação do plano diretor de Varginha seria necessário modificar a estrutura da administração pública municipal além de realizar o treinamento dos servidores.

Além disso, a legislação urbanística do município também precisaria de atualização (Figura 43). Os instrumentos legais possuíam diretrizes e problemas urbanos em desarmonia com o cenário momentâneo e ainda não estavam compatibilizadas com o plano diretor proposto. Portanto, o projeto recomendava a

atualização de todo o conjunto de leis urbanísticas simultaneamente ao processo de revisão do plano diretor e também sugeria o treinamento de recursos humanos para o gerenciamento e fiscalização da política urbana em Varginha.

Figura 43 - Legislação urbanística de Varginha segundo o Projeto SOMMA

MUNICÍPIO: VARGINHA
CLASSIFICAÇÃO: C
CATEGORIA DE ANÁLISE: PLANEJAMENTO MUNICIPAL
QUADRO Nº 19 - LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

LEI URBANÍSTICA	NÃO POSSUI / NÃO PRETENDE FAZER		POSSUI / PRETENDE FAZER		EM ELABORAÇÃO	POSSUI A LEI		ACOMPANHA MAPA	PROBLEMAS NA APLICAÇÃO		OBSERVAÇÕES
						ATUALIZ.	DESATUAL.		TEM	NÃO TEM	
LEI DO PERÍMETRO URBANO							X	SIM			A LEI FOI ATUALIZADA PELA ÚLTIMA VEZ EM 1986. ELA NECESSITA SER ADEQUADA AO PLANO DIRETOR PROPOSTO PARA O MUNICÍPIO.
LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO							X	SIM	X		APESAR DA LEI TER SIDO ATUALIZADA EM 1991, ELA APRESENTA UMA SÉRIE DE PROBLEMAS EM SEU CONTEÚDO, O QUE PREJUDICA SEU ENTENDIMENTO E SUA APLICAÇÃO. ALÉM DISSO, FALTA UMA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ADEQUADA PARA MONITORAR SUA IMPLANTAÇÃO, INCLUSIVE NO QUE DIZ RESPEITO À FISCALIZAÇÃO, QUE É INSUFICIENTE E NÃO ADEQUADA. A LEI PRECISA SER ADEQUADA ÀS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR.
LEI DO PARCELAMENTO							X		X		A LEI É TOTALMENTE DESATUALIZADA, SENDO INADEQUADA ÀS CARACTERÍSTICAS URBANAS DO MUNICÍPIO. NÃO EXISTE FISCALIZAÇÃO NA SUA APLICAÇÃO. ELA NECESSITA SER ADEQUADA ÀS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR.
CÓDIGO DE OBRAS							X		X		APRESENTA OS MESMOS PROBLEMAS DE CONTEÚDO E DE APLICAÇÃO QUE AS LEIS ACIMA. NECESSITA DE COMPATIBILIZAÇÃO COM AS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR E DE PREPARAÇÃO DOS SETORES ADMINISTRATIVOS RESPONSÁVEIS POR SUA APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.
CÓDIGO DE PASTURAS							X		X		IDEIA DESCRITO ACIMA. A LEI FOI ELABORADA EM 1984 E NUNCA FOI ATUALIZADA. APRESENTA PROBLEMAS DE CONTEÚDO E DE APLICAÇÃO.

FONTE: Prefeitura Municipal set/out/92

DADOS DO MUNICÍPIO:
POPULAÇÃO URBANA TOTAL: 83859 (ESTIMATIVA - FJR/90)
BASE ECONÔMICA: SETORES SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1992, p. 35.

Diante do projeto apresentado, é notória a orientação das ações de planejamento visando a capacitação técnica dos municípios e a maior autonomia do poder local, evidenciando a transformação da política urbana após a Constituição Federal de 1988. Combinando ações de desenvolvimento institucional, o projeto previa a melhoria da capacidade de arrecadação de tributos municipais e concessão de infraestrutura urbana básica voltadas ao desenvolvimento da cidade. O projeto ainda condicionava o acesso dos municípios aos financiamentos de projetos de investimentos previstos. Sendo assim, a lógica do Projeto SOMMA ocorreu da seguinte forma:

o interesse na concessão do financiamento induziria os governos locais a aderirem à modernização institucional. Os investimentos realizados, por sua vez, fomentariam o potencial de arrecadação tributária local, cujo aproveitamento, assegurado pela melhoria na capacidade de gestão fiscal, permitiria amortizar os empréstimos concedidos, desencadeando um círculo virtuoso de modernização e incremento da eficiência no desempenho da atividade governativa no âmbito municipal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 96).

b) Duplicação da rodovia Fernão Dias - regiões e municípios (1996)

O projeto da duplicação da rodovia Fernão Dias (BR-381) contou com um convênio entre o Departamento de Estrada e Rodagem de Minas Gerais (DER) e a Fundação João Pinheiro visando prestar assistência técnica aos municípios compreendidos pela área de influência da rodovia Fernão Dias. Este projeto tinha como objetivo o desenvolvimento dos planos diretores destes municípios influenciados, visto que com a duplicação da rodovia, eram previstas transformações significativas nestes locais.

Segundo o projeto, as transformações poderiam ser classificadas nos seguintes aspectos: meio ambiente; ocupação do espaço urbano; concentração demográfica e/ou movimentos demográficos; e impactos econômicos, sociais e infraestruturais. Portanto, questões como as interferências no meio ambiente; o contexto histórico e econômico, a articulação regional e o fluxo de produtos e pessoas, a qualificação da mão-de-obra e o nível de qualidade de vida foram consideradas como elementos chave para a análise do impacto da duplicação da rodovia (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995).

Dentre os municípios da área de influência da BR-381, Varginha localiza-se a 234 km do limite com o Estado de São Paulo. Dessa forma, a cidade consiste no polo regional do Sul de Minas mais distante da metrópole paulista (316 km) e o mais próximo da metrópole de Belo Horizonte (313 km), configurando um ponto nodal e estratégico na área de influência da rodovia.

Em um breve histórico para contextualizar a região, o documento da duplicação da rodovia Fernão Dias descreve que na década de 1970 a região do Sul de Minas, que tinha forte tradição agropecuária, passa pelo primeiro surto industrial. Este surto é evidenciado pela instalação e/ou aquisição de empresa nas áreas de torrefação de café, pelo abate de gado bovino e pela produção de alimentos em geral, destacando a produção de bebidas e açúcar. Neste período Varginha consolida-se como o principal centro de processamento e comercialização do café no Brasil.

Na década de 1980 ocorre o processo de desconcentração industrial no país e o Sul de Minas beneficia-se devido a localização estratégica e amenidades urbanas presentes nos municípios da região. Associado ao processo de industrialização, as cidades sul mineiras sofrem uma intensa urbanização. As cidades de Pouso Alegre,

Varginha e Lavras cresceram demograficamente devido ao fluxo migratório em busca de melhores oportunidades e condições de vida. A expansão econômica da região também promoveu o crescimento dos setores de comércio e serviços, além de segmentos como educação, saúde, serviços públicos, financeiros e de profissionais liberais.

Já na década de 1990, com a duplicação da Fernão Dias, esperava-se um novo surto desenvolvimentista, com a atração populacional e de novos investimentos para os municípios cortados pela rodovia, e para os demais centros urbanos que estavam conectados aos polos regionais. Sendo assim, a previsão de alteração da economia desses municípios e, conseqüentemente, as transformações na estrutura urbana, em especial na demanda de infraestrutura e serviços urbanos decorrentes do adensamento populacional e dos empreendimentos implantados com a duplicação da BR-381 levaram o planejamento urbano e regional a criar estratégias para mitigar os efeitos negativos dessa transformação espacial.

As figuras apresentadas na sequência foram elaboradas pelo projeto com o intuito de permitir uma visualização geral dos principais impactos detectados durante a análise da duplicação da rodovia e das recomendações apresentadas para cada município. De acordo com o projeto, a existência de situações semelhantes em diversos municípios da área de influência permitiria que o Estado de Minas Gerais ou os próprios municípios poderiam se articular para a tomada de decisões relacionadas a políticas e ações conjuntas a fim de solucionar alguns dos problemas identificados.

Na primeira figura é identificada a existência de impactos e o grau destes nos municípios da área de influência da BR-381. Os impactos diretos referem-se aos locais diretamente afetados pela obra de duplicação, ou seja, para os casos em que a rodovia corta ou tangencia a área urbanizada dos municípios. Os impactos indiretos relacionam-se à área de influência do empreendimento, ou seja, independente da obra estar ou não inserida em sua malha urbana, podem resultar em demanda de áreas para implantação de novas atividades (industriais, comerciais e de serviços), demanda de áreas para novos parcelamentos residenciais e aumento de tráfego pesado nas áreas urbanas, por exemplo. Já nas figuras 45 e 46 são apresentadas as recomendações para a adequação da estrutura urbana diante dos impactos da duplicação da rodovia para os municípios da área de influência da BR-381.

Figura 44 - Tipo de impactos nos municípios da área de influência da BR-381

MUNICÍPIOS	IMPACTOS			
	Diretos	Indiretos		Distritos/ Povoados Impactados
		Oriundos do próprio município	Oriundos de município vizinho	
Brumadinho				
Rio Manso				
Juatuba				
Mateus Leme				
Igarapé				
Itatuaçu				
Itaguara				
Carmópolis de Minas				
Oliveira				
Santo Antônio do Amparo				
Bom Sucesso				
Perdões				
Ribeirão Vermelho				
Lavras				
Nepomuceno				
Carmo da Cachoeira				
Varginha				
Três Corações				
Monsenhor Paulo				
São Gonçalo do Sapucaí				
Campanha				
Careaçu				
São Sebastião da Bela Vista				
Pouso Alegre				
Santa Rita do Sapucaí				
Estiva				
Cambuí				
Camanducaia				
Itapeva				
Extrema				

ELABORAÇÃO: Fundação João Pinheiro, setembro/1996.

Impacto Forte
 Impacto Médio
 Sem Impacto ou Impacto Pequeno

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 18.

Figura 45 - Recomendações para a estrutura urbana dos municípios da área de influência da BR-381

MUNICÍPIOS	Recomendações									
	Sensibilizar Prefeitura e comunidade	Formar equipe técnica	Treinar equipe local	Elaborar Plano Diretor	Elaborar Legislação Urbanística	Promover aprovação PD/Legisl.	Reformular Legislação Urbanística	Reformula Atualizar Cadastro	Informatizar Cadastro	Elaborar Planta Cadastral
Brumadinho										
Rio Manso										
Juatuba										
Mateus Leme										
Igarapé										
Itatuaçu										
Itaguara										
Carmópolis de Minas										
Oliveira										
Santo Antônio do Amparo										
Bom Sucesso										
Perdões										
Ribeirão Vermelho										
Lavras										
Nepomuceno										
Carmo da Cachoeira										
Varginha										
Três Corações										
Monsenhor Paulo										
São Gonçalo do Sapucaí										
Campanha										
Careaçu										
São Sebastião da Bela Vista										
Pouso Alegre										
Santa Rita do Sapucaí										
Estiva										
Cambuí										
Camanducaia										
Itapeva										
Extrema										

ELABORAÇÃO: Fundação João Pinheiro, setembro/1996.

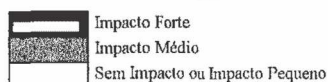
Impacto Forte
 Impacto Médio
 Sem Impacto ou Impacto Pequeno

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 22.

Figura 46 - Recomendações para a estrutura urbana dos municípios da área de influência da BR-381 (continuação)

MUNICÍPIOS	Recomendações							
	Elaborar cartografia básica	Elaborar projetos específicos	Elaborar Plano Viário	Proceder regularização fundiária	Proteger patrimônio hist/cult/natur	Discutir DER alterações no projeto	Pavimentar estradas de acesso	Associar-se munic. para resolução problemas comuns
Brumadinho	Impacto Forte							
Rio Manso								
Juatuba	Impacto Médio							
Mateus Leme								
Igarapé	Impacto Médio							
Itaícuçu								
Itaguara								
Carmópolis de Minas								
Oliveira	Impacto Médio							
Santo Antônio do Amparo								
Bom Sucesso	Impacto Médio							
Perdões								
Ribeirão Vermelho	Impacto Forte							
Lavras	Impacto Forte							
Nepomuceno								
Carmo da Cachoeira								
Varginha								
Três Corações								
Monsenhor Paulo								
São Gonçalo do Sapucaí	Impacto Médio							
Campanha	Impacto Médio							
Caracaju	Impacto Médio							
São Sebastião da Bela Vista	Impacto Médio							
Pouso Alegre	Impacto Médio							
Santa Rita do Sapucaí								
Estiva								
Cambuí								
Camanduacaia								
Itapeva								
Extrema	Impacto Forte							

ELABORAÇÃO: Fundação João Pinheiro, setembro/1996.



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p. 23.

Em relação à cidade de Varginha, o projeto da duplicação traz uma importante análise dos elementos relevantes para o desenvolvimento econômico do município e do processo de urbanização varginhense

A estrutura econômica da região baseia-se na cafeicultura e na indústria de transformação. Varginha é o primeiro centro cafeicultor do Brasil, sendo o maior entreposto comercial. Grandes empresas atacadistas, "*tradings e companies*", torrefadoras e negociantes operam na cidade, a partir do porto seco. Dentre grandes empresas estão as exportadoras Princesa do Sul, Nossa Senhora da Guia, *Stockler Comercial*, Café Brasília e Café Bom Dia. [...]

O peso da cafeicultura na região traz algumas vantagens, mas também problemas. Por ser centro de comercialização e armazenagem, Varginha se beneficia da receita obtida com as exportações de café, já que parte expressiva da renda é internalizada na própria região produtora. Ocorre que a cidade de Varginha não é apenas produtora, concentrando negócios de armazenagem, atacado, processamento, serviços de comércio, corretagem e avaliação técnica do produto e da produção. Nesse sentido, a região e especialmente Varginha absorve não apenas a renda do trabalho mas também das atividades conexas o que explica a pujança da cidade.

Os recursos injetados na economia regional atraem e criam diversos serviços nas áreas de educação, saúde, serviços públicos, pessoais, além de um comércio atacadista e varejista que atende a demanda da população. Reforçando essa tendência de polarização, o estado centraliza em Varginha as sedes de diversos órgãos da administração estadual nas áreas de saúde, educação, segurança e infra-estrutura, (energia, transporte e comunicações).

Varginha é sede de diversos atacadistas nas áreas de alimentos, combustíveis, bebidas, vestuário, produtos químicos, etc.

A cafeicultura, por sua própria técnica de produção, concentra elevado número de trabalhadores temporários para as fases de plantio e colheita. Os trabalhadores temporários deixam a região após a fase de colheita, deslocando-se para outras áreas, em busca de trabalho. Esse perfil sazonal acentua-se em Varginha, criando problemas de acomodação, segurança, saúde, higiene, bem como subverte qualquer planejamento de custos e de oferta de bens pelos pequenos negócios e pelo setor público (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 35-36).

Sobre a urbanização de Varginha, o projeto menciona que a cidade sofreu um desenvolvimento acelerado durante as décadas de 70 e 80. O documento informa que apesar da falta de planejamento para controlar a expansão da malha urbana, esta ocorreu de forma concêntrica no entorno do centro histórico.

No centro tradicional concentram-se os maiores problemas urbanos. Essa área, centro administrativo local e regional, onde estão localizadas as principais atividades financeiras, comerciais e de serviços, portanto bastante valorizado, vem passando por um intenso processo de substituição de suas construções antigas, geralmente residenciais e de um só pavimento, por prédios comerciais e mesmo residenciais, que ocupam todo o terreno. A não observância da legislação pertinente, com a conivência do Poder Público, permitiu, entre outras coisas, taxas de ocupação de até 100% da área do terreno, e construção sem restrições na divisa dos lotes. Este fato leva a problemas de iluminação, insolação e ventilação não só nos próprios prédios, como nas construções vizinhas, diminuindo a qualidade de vida de seus moradores, além do aumento da densidade populacional.

As ruas nessa região central são muito estreitas, apresentando na sua maioria caixa de sete metros, o que implica conflitos constantes de uso entre o tráfego de veículos e pedestres, a necessidade de estacionamento e a carga e descarga de mercadorias, apesar de hoje já está em funcionamento um sistema de binários (vias de mão única em direções contrárias, que visam dar maior fluidez ao tráfego). Estes conflitos só tem piorado com a mudança de uso e o aumento da densidade populacional da área central, que tem gerado grande demanda por estacionamento, em área já bastante congestionada. As dificuldades de circulação são agravadas pela presença da linha férrea, que delimita uma parte do centro levando a cruzamentos perigosos, e ainda pelo fato de o centro, por sua posição, ser frequentemente atravessado por tráfego de passagem de veículos dirigindo-se a outros pontos de interesse da malha urbana, fora da área central.

[...]

Outro aspecto da estrutura urbana de Varginha, resultante da falta de controle de sua expansão, é o parcelamento residencial em torno de áreas industriais. Isso pode ser melhor observado no bairro industrial Hílio Foresti, que foi envolvido pelo Jardim Andere. Apesar dos conflitos que possam ser resultantes dessa proximidade (tráfego pesado, poluição sonora, entre outros), não se verificou grandes reclamações dos moradores (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 44; 48).

Diante da duplicação da rodovia Fernão Dias, o projeto previa alterações para a cidade de Varginha. Dentre as alterações previstas, o projeto identificou fortes impactos nas demandas de áreas para parcelamentos/atividades, demandas por serviços básicos, parcelamentos com fins especulativos, aumento do tráfego na área urbana e adensamento da área central com potencial para verticalização.

Com relação aos impactos que poderão ser gerados pela duplicação da BR-381, pode-se afirmar que, em função do município não ser cortado por essa rodovia, estes estão relacionados à uma possível atração de indústrias que queiram instalar-se não só pelo fato de Varginha ser pólo regional, mas devido à maior facilidade e rapidez de acesso a Belo Horizonte e São Paulo, propiciados pela melhoria das condições de tráfego da Fernão Dias Fato que já vem ocorrendo, pois a prefeitura tem sido procurada por empresários principalmente do setor de autopeças, que pretendem estabelecer-se no município.

A ampliação do setor industrial de Varginha poderá levar a um aumento de população urbana, atraída pela possibilidade de emprego. A mão de obra utilizada por esse tipo de indústria e, na sua maioria, especializada, não sendo encontrada em Varginha. Consequentemente deverá haver um dinamismo da economia local, com o crescimento do número de estabelecimentos de comércio e serviços bem como do aumento da demanda por infra-estrutura urbana.

Tais demandas poderão levar a novos loteamentos e à abertura de novas áreas para uso industrial. Pode-se esperar também o adensamento de áreas já urbanizadas com destaque para a área central e bairros próximos, intensificando o processo de verticalização.

Este impacto tem aspectos positivos e negativos. Ligam-se, respectivamente, ao aumento da arrecadação de impostos pelo Poder Público com a dinamização da economia local e à pressão na estrutura urbana, principalmente no sistema viário já tão congestionado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 48-49).

De acordo com o projeto, até o momento do estudo da duplicação da BR-381, a cidade não possuía plano diretor aprovado. O projeto menciona que apesar de todos os trabalhos desenvolvidos anteriormente, inclusive com considerações sobre a elaboração do plano diretor da cidade, o instrumento legal ainda não havia entrado em vigência. É válido mencionar que o Plano Diretor de Varginha foi sancionado em dezembro de 1996.

Associado à formulação do plano diretor de Varginha, estavam sendo desenvolvidas a legislação complementar como Lei de Uso do Solo, Lei de Parcelamento, Código de Posturas e Código de Habitação. Também estava em desenvolvimento um plano viário visando promover a hierarquia viária, criando alternativas para a circulação urbana e amenizando os impasses da expansão desordenada da cidade, em especial, da área central.

Segundo a análise do projeto de duplicação da BR-381,

O grande problema identificado em Varginha está na falta de implementação do planejamento proposto e na ausência de continuidade das poucas ações que foram executadas, o que reforça o crescimento espontâneo da cidade. Esse aspecto fica evidenciado em emenda aprovada em Janeiro de 1995 pela Câmara Municipal, que garante a todos os projetos que até essa data estiverem em desacordo com a legislação urbanística em vigor, a possibilidade de serem aprovados pela Secretaria Municipal de Planejamento. Além disso as multas previstas pelas irregularidades cometidas são muito baixas, não coibindo o procedimento ilegal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 40-41).

Diante disso, o projeto prevê recomendações para a redução dos problemas decorrentes da urbanização de Varginha e, principalmente, para a falta de atuação do planejamento urbano na cidade. No quadro 22 são apresentadas as recomendações para a atuação do planejamento urbano e da administração pública a fim de mitigar a possível expansão dos problemas evidenciados com o surto urbano que poderia ser ocasionado pela duplicação da rodovia Fernão Dias.

Quadro 22 - Recomendações para o planejamento urbano e administração pública de acordo com o projeto de duplicação da rodovia Fernão Dias

Planejamento urbano	Administração pública
<p>Necessidade de implantação de medidas reguladoras das funções urbanas, sem o comprometimento da qualidade de vida de sua população:</p> <ul style="list-style-type: none"> - melhoria das condições de circulação do centro da cidade e do sistema de transporte coletivo através da elaboração e implantação de projetos específicos; - criação de restrições severas à ocupação da área central. 	<p>Consolidação da área institucional de planejamento. Isto implica em prestigiar e reforçar a equipe interdisciplinar de planejamento, que deve constituir um núcleo catalizador de reflexão e proposição de estratégias e políticas norteadoras do Poder Público Municipal.</p>
	<p>Posse de instrumentos norteadores do processo de desenvolvimento municipal e do planejamento físico-territorial, obtidos por meio da elaboração do plano diretor e da legislação urbanística básica.</p>
	<p>Reforço da equipe de fiscalização de obras particulares, visando assegurar o cumprimento das normas urbanísticas.</p>
<p>Atualização e informatização do Cadastro Técnico Municipal.</p>	<p>Construção de bases de dados e informações para auxiliar o processo de planejamento e ao gerenciamento global e setorial das atividades da prefeitura, enfatizando a atualização e informatização do Cadastro Técnico Municipal.</p>
<p>Incorporação de instrumentos legais que permitam a avaliação do plano diretor após decorrido um período de tempo da sua implantação. Esses instrumentos visam ao planejamento contínuo, a fim de avaliar a eficácia do modelo aprovado.</p>	<p>Reforço da capacidade operacional dos diferentes setores da prefeitura, o que inclui o desenvolvimento gerencial, a racionalização e informatização de rotinas e fluxos de trabalho e a implementação de programas de capacitação de pessoal.</p>
<p>Fomentar maior participação popular no processo de aprovação do Plano Diretor de Varginha e das versões preliminares da legislação urbanística básica.</p>	<p>Para a estrutura organizacional, é necessário incluir setor responsável pela implementação da política ambiental.</p>

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996.

De acordo com o documento do projeto de duplicação da BR-381, houve tentativas de institucionalizar e consolidar o papel do planejamento urbano na Prefeitura Municipal de Varginha, no entanto, não obtiveram êxito. A primeira tentativa ocorreu com o Programa Estadual de Centros Intermediários, com a recomendação para a elaboração do Plano Diretor em 1991. Com o agravamento dos problemas urbanos devido ao processo de industrialização e expansão demográfica, foi criada a Secretaria de Planejamento, composta de Assessoria Técnica, Setor de Projetos, Setor de Orçamento e Estatística, Setor de Cadastro Técnico, setor de Fiscalização

de Obras e Posturas. Coube ao projeto SOMMA auxiliar na capacitação técnica dos recursos humanos, além de também recomendarem a atualização da legislação urbanística municipal.

O documento apontava a necessidade de um esforço continuado, por parte do poder público, em apoiar e investir no planejamento urbano e na capacitação das equipes técnicas municipais. Este fato justifica-se pelos problemas identificados nos centros urbanos e pela intensidade prevista a curto, médio e longo prazo, do impacto socioeconômico e urbanístico que atingiria os municípios estudados, especialmente polos do Sul de Minas: Pouso Alegre, Varginha, Lavras e Três Corações.

c) PPA's, PMDI's, PPAG's e PPA's municipais (1991-2020)

A partir da Constituição Federal de 1988, no artigo 165, ficou estabelecido que o planejamento e orçamento público seria fundamentado pelo plano plurianual (PPA), pelas diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...]

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988, art. 165).

Desde então, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento responsável por orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a Constituição Federal de 1988 também determinou que os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais deveriam ser elaborados com base no conteúdo do PPA. É importante salientar que o horizonte temporal do PPA é contado a partir do segundo ano de gestão até o primeiro ano do mandato subsequente.

O PPA consiste no principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal. Até o momento foram elaborados sete PPA's, sendo eles: 1991-1995; 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023. Para Couto e Cardoso Júnior (2020), as publicações quadrienais do PPA sofreram diversas transformações quanto ao processo e

metodologia, apresentando abordagens distintas para o planejamento nacional. Este instrumento aliado aos orçamentos anuais possuem a função de direcionar as ações do governo e alinhar as estratégias de gestão com a iniciativa privada.

Segundo Couto e Cardoso Júnior (2020), os documentos anteriores ao ano de 2000 eram genéricos e continham declarações de intenções e projetos amplos, sendo caracterizados como meros agregadores de intenções governamentais, sem relação direta com o orçamento público. Somente a partir do PPA de 2000-2003 houve a busca pelo reposicionamento da articulação entre o plano e o orçamento, com intuito de orientar as ações e decisões alocativas através dos programas e do planejamento. O documento compreendia a gestão de prioridades governamentais, abordando a gerência dos programas, gestão de restrições, seleção de programas estratégicos e a gestão estratégica, que incluía a destinação dos recursos financeiros.

Sobre o PPA 2004-2007 destaca-se a inclusão das funções de promoção de estratégia de desenvolvimento e abordagem de participação social, bem como um processo de avaliação. Na sequência, o PPA 2008-2011 não trouxe grandes inovações metodológicas comparadas ao plano anterior, no entanto, foi influenciado pela elaboração do PAC, que criou projetos prioritários, bem como instituiu um arranjo de gestão.

Neste contexto, o PPA passou a ser visto como elemento burocrático que criava barreiras para a criação de políticas públicas e sua implementação, visto que o planejamento estava desassociado do plano e agregava pouco aos processos de planejamento dos ministérios setoriais. Essa visão foi primordial para a elaboração do PPA 2012-2015 que revisou a metodologia do instrumento. Neste documento, os programas tornaram-se agregadores, classificadores e temáticos.

Dando sequência às versões dos planos plurianuais, o PPA 2016-2019 seguiu o mesmo modelo metodológico do plano anterior, com aperfeiçoamento relacionado à redução da quantidade de programas temáticos. Diante da incapacidade do plano plurianual em desempenhar seu papel definido pela Constituição Federal de 1988, o PPA 2020-2023 sofreu alteração metodológica, abrangendo a necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, e adequação à nova organização administrativa do governo federal.

De acordo com Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 34),

o ponto central na questão não é a visualização da relação entre as ações e os objetivos, mas a incapacidade de as discussões promovidas no âmbito de elaboração e gestão do PPA orientarem as decisões alocativas, ainda mais quando o próprio orçamento relega a um segundo plano a categoria de objetivo. Não há indicadores de resultados relacionados diretamente aos objetivos para que sirvam de parâmetro ao orçamento.

Dessa forma, os autores apontam que os PPA's desenvolvidos abordaram diferentes papéis no âmbito do planejamento. Porém, não é possível reduzir o planejamento governamental aos planos plurianuais. Para os autores, o avanço dos PPA's, compreendendo suas diversas funções e abordagens, revela que "esses planos foram se afastando da sua missão constitucional de orientar o orçamento, mas devido a não apenas o formato do próprio plano, como também dos demais instrumentos que compõem o arranjo de governança orçamentária do país" (COUTO; CARDOSO JÚNIOR, 2020, p. 49).

Seguindo o processo de planejamento do governo federal, o governo de Minas Gerais começou a adotar, a partir da década de 1990, a elaboração dos planos plurianuais mineiros, que são denominados Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Ressalta-se que Minas Gerais é o único estado que possui o instrumento estabelecido em constituição estadual para o planejamento de ações de longo prazo, sendo estes articuladores dos PPAG's desenvolvidos a cada quatro anos. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), é constituído pelas diretrizes gerais da ação do governo, devendo ser elaborado de acordo com o ciclo político-eleitoral.

Os primeiros PMDI's não se caracterizavam por instrumentos de planejamento de longo prazo devido aos seus períodos de elaboração. Portanto, a perspectiva de longo prazo inicia-se através do PMDI 2003-2020, que contempla um horizonte temporal de quase 20 anos e assume também a conotação de planejamento estratégico. Desde então, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado vem passando por revisões periódicas, antecedendo a elaboração do PPAG, que formalmente nele se fundamenta.

Segundo o documento elaborado pelo IPEA (2013, p. 17),

o "PPAG é, ainda, mais influenciado que o PMDI, uma vez que o plano de governo [, leia-se, o documento com as propostas de campanha,] trata de questões relacionadas ao curto e médio prazo, que corresponde ao horizonte temporal contemplado pelos PPA's". No entanto, tal plano de governo não se "dissolve" nos instrumentos formais de planejamento. Ao contrário, ele se mantém como uma referência na condução da atividade governativa, tendo, como conteúdo, os já citados programas ou projetos estruturadores.

O PPAG consiste no instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo. Este documento fundamenta-se por ser a referência para a formulação dos programas do Governo Estadual de Minas Gerais, orientando suas diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, ou seja, possui forte articulação com o planejamento financeiro do estado. Dessa forma, os programas que compõem as diversas versões do PPAG consistem em unidades básicas e funcionam como elementos integradores do planejamento, orçamento e gestão.

Passando ao planejamento municipal, a Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou a elaboração de planos plurianuais para os municípios.

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
III – planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
[..]
d) plano plurianual; (BRASIL, 2001, art. 4º).

O Estatuto da Cidade definiu duas regras importantes que impactam os planos plurianuais municipais. São elas: os PPA's municipais devem estar integrados às diretrizes e objetivos do Plano Diretor do município, além de permitir a participação popular, ou seja, os planos plurianuais municipais devem ser objetos de debate, audiências e consultas públicas visando a gestão orçamentária participativa.

Em consonância com o processo de planejamento das outras esferas governamentais, observa-se que os planos plurianuais do Município de Varginha inicialmente eram mais genéricos e concisos. Com o passar dos anos, o instrumento legal passou a possuir diretrizes. Porém, observa-se que as diretrizes são generalistas e não contemplam o desenvolvimento urbano em todos os seus aspectos. O último PPA de Varginha possui como diretrizes:

I – melhoria do gerenciamento dos serviços de saúde;
II – prioridade à medicina preventiva e promoção da saúde;
III – elevação do nível de escolaridade da população;
IV – melhoria das condições gerais das instituições escolares;
V - aumento do número de vagas com construção de novas escolas e creches e ampliação das existentes;
VI – programas de disponibilização de lotes urbanizados às famílias de baixa renda;
VII – incentivo ao ensino profissionalizante visando qualificar mão de obra;
VIII – defesa do Meio Ambiente;

IX – melhoria da qualidade dos serviços administrativos;
 X – gestão em parceria com o Estado para melhoria da Segurança Pública;
 XI – atração de investimentos públicos e privados na área de habitação;
 XII – ampliação do parque industrial com incentivos a grandes, médias e pequenas empresas;
 XIII – gestão e melhoria da eficiência do transporte público;
 XIV – apoio ao associativismo e formação de cooperativas de produtores rurais;
 XV - apoio e incentivo aos festivais artísticos e culturais promovidos na cidade;
 XVI – gestão e racionalização dos gastos públicos;
 XVII – ampliação dos serviços prestados pela internet. (VARGINHA, 2017, art. 2^o)

O plano plurianual municipal, bem como os demais instrumentos citados (PPA, PMDI e PPAG) consistem em instrumentos de planejamento e gestão, orientando as políticas públicas e a atuação dos agentes sociais, como, por exemplo, o agente econômico. Observa-se que a crítica em relação a estes instrumentos está no fato de que possuem forma genérica e são mais direcionados às questões orçamentárias e políticas que ao planejamento em si. Ao analisar os planos, nota-se que com o decorrer dos anos, estes documentos têm cada vez mais características de marketing dos programas da gestão, contando com títulos e aspecto publicitário. Além disso, apesar de basearem-se nas diretrizes articuladas pela política federal, a integração dos planos plurianuais das três esferas possui lacunas e possibilidades de transversalidades que exigem um olhar mais aprofundado em certos aspectos.

Em relação aos PPA's municipais, considerando a diferença de calendário entre os governos federal e estadual para as eleições municipais, vale ressaltar que

é preciso considerar que há uma diferença temporal de dois anos, o que redundará em defasagem de igual período em sua elaboração e vigência. Consequência imediata disso é a dificuldade de integração e articulação dos planos municipais com os dos dois outros entes da federação, trazendo sérios prejuízos ao intercâmbio de informações, aos diagnósticos e às análises. Normalmente o resultado desses desencontros tem sido a falta de imbricamento das ações governamentais, em muitos casos gerando, por um lado, problemas de sobreposição de políticas públicas entre as esferas de governo e, por outro, bruscas interrupções de outras políticas no contexto municipal em virtude de mudanças na condução de políticas públicas estaduais e (ou) federais (PROCOPIUCK et al, 2007, p. 410).

4.1.2. O Plano Diretor de Varginha e a legislação urbanística

As transformações espaciais ocasionadas pela migração da população rural para as cidades a partir de meados do século XX resultaram em um processo descontrolado de urbanização com impactos negativos sobre o espaço urbano e para o meio ambiente além da emergência de conflitos sociais.

Este processo não foi acompanhado de políticas públicas capazes de acomodar o novo contingente de pessoas, causando grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais. Além disso, gerou a necessidade da criação de instrumentos jurídicos de controle mais restritivos relacionados ao uso do solo.

É a partir deste cenário de expansão desordenada dos municípios brasileiros que o Plano Diretor ganha importância, concebido como instrumento legal para executar a política urbana tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Este instrumento de planejamento foi regulamentado em 2001 através do Estatuto da Cidade – lei federal nº 10.257, que “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art. 1º).

[Plano diretor é o] Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991).

Maricato (2002) afirma que para mascarar o desprestígio dos planos não implantados ou sem conteúdo eficaz para a sociedade em geral, as denominações variam: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros.

A autora também afirma que os planos diretores municipais geralmente não são totalmente implantados, pois as obras não estão contidas no plano (aparentemente), e o Plano Diretor não aponta obras. Além disso, observa-se a ocorrência de legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da lei, que cria margens para diversas interpretações a respeito da legislação, resultando na emergência cada vez maior de problemas socioambientais dentro do espaço urbano.

As questões relacionadas ao espaço urbano, economia e política, entre outras, vêm desafiando os municípios, solicitando avanços nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. A busca pelo equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos e a garantia da participação popular de forma efetiva tende a ser o maior desafio da administração pública local. Diante disso, a administração pública municipal deve se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

Conforme já abordado anteriormente, o plano diretor do Município de Varginha foi aprovado em 02 de dezembro de 1996 e, é anterior ao Estatuto da Cidade (2001)

e, conseqüentemente, ao prazo estabelecido pelo Ministério das Cidades que é de 10 de outubro de 2001 até 10 de outubro de 2006. A primeira revisão data de 2006, compreendendo os dez anos previstos no Estatuto da Cidade para a revisão do instrumento jurídico. Já a segunda revisão do plano diretor de Varginha foi sancionada em 10 de setembro de 2020, ultrapassando o prazo de dez anos estipulado.

Por meio da leitura dos planos diretores de Varginha, esse estudo fundamenta-se na metodologia adotada por Stephan (2005), visto que o intuito é comparar a análise desenvolvida por Stephan sobre o primeiro plano diretor e suas revisões, para posteriormente analisar como a Administração Pública Municipal vem atuando sobre a produção espacial.

A análise baseia-se em identificar e classificar os dispositivos legais mediante alguns aspectos possíveis de serem averiguados e confirmar a efetivação do conteúdo da legislação. Os dispositivos – artigos, incisos, parágrafos únicos – foram desmembrados e analisados separadamente. A classificação foi desenvolvida em dois tipos: dispositivos autoaplicáveis e não autoaplicáveis.

Segundo Stephan (2005),

Um dispositivo autoaplicável é uma norma autônoma e de aplicabilidade imediata.

Para que seja autônomo, o dispositivo deve apresentar as seguintes características:

1. Definir algum tipo de obrigação ou proibição;
2. Expor claramente sua intenção, objetivo¹⁷ ou ação¹⁸ e/ou a forma de aplicação. (STEPHAN, 2005, p. 161)

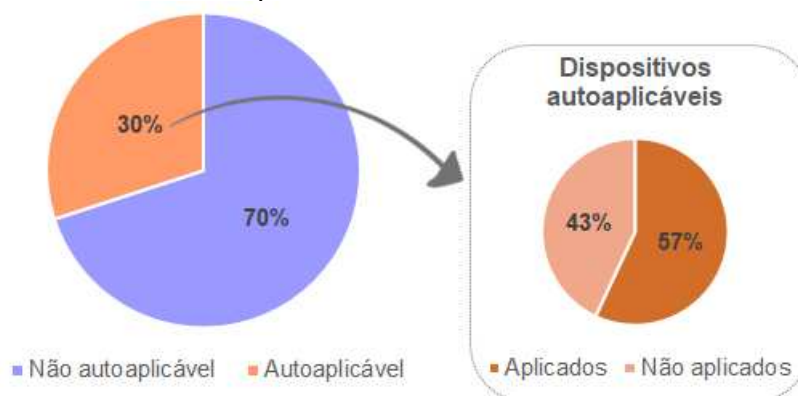
Sobre o dispositivo autoaplicável, Stephan (2005, p.162) diz que “é o dispositivo legal que, sendo completo e definido na sua formulação básica, independe de normas para ser aplicado. [...] passa a vigorar imediatamente após a vigência da lei”. E, de acordo com o autor, os dispositivos não autoaplicáveis são os dispositivos que não obedecem à definição citada acima. Baseado na metodologia adotada por Stephan (2005, p. 163), neste estudo, dispositivos com “características de cumprimento facultativo não serão consideradas auto-aplicáveis, pois são de difícil averiguação”.

¹⁷ “Objetivo: alvo, fim a que se quer atingir”. (STEPHAN, 2005, p. 161)

¹⁸ “Ação: expressão de processo ou atividade, procedimento”. (STEPHAN, 2005, p. 161)

Com o intuito de realizar a comparação entre o plano diretor varginhense e suas revisões é necessário, primeiramente, apresentar a síntese dos dispositivos analisados por Stephan (2005), que é exibida no Gráfico 1:

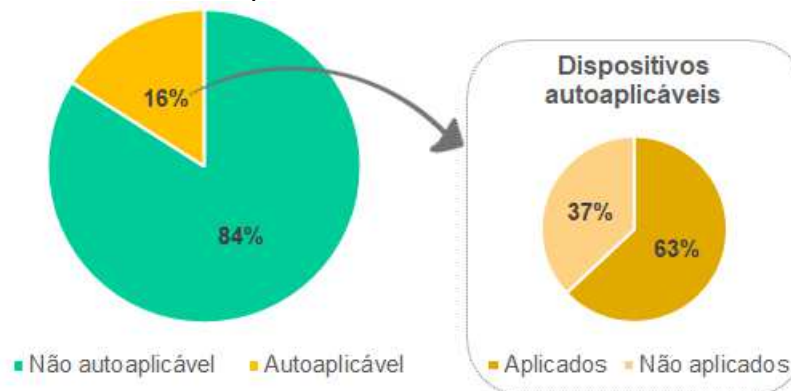
Gráfico 1 - Dispositivos do Plano Diretor de 1996



Fonte: Elaborado pela autora a partir de STEPHAN (2005, p. 380-381).

Para melhor compreensão da análise realizada, apresenta-se o Gráfico 2 que contém a síntese da análise da primeira revisão do Plano Diretor de Varginha, relacionando os dispositivos classificados em não autoaplicáveis ou autoaplicáveis e se os últimos foram aplicados ou não:

Gráfico 2 - Dispositivos do Plano Diretor de 2006

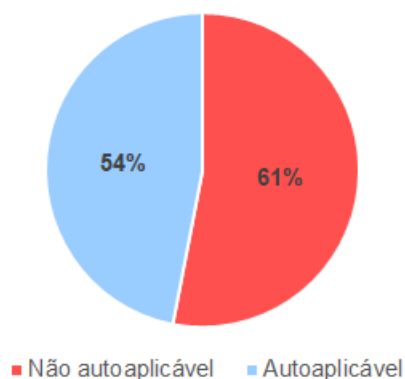


Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Destaca-se que dentre os dispositivos autoaplicáveis, a primeira revisão do Plano Diretor de Varginha é constituída pela total ausência de referências de implementação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. É notório que a primeira revisão não atinge os objetivos preconizados pelo Estatuto da Cidade sobre o conteúdo dos planos diretores, se tratando apenas do cumprimento de obrigatoriedade de revisão do plano de 1996.

O Gráfico 3 ilustra a síntese dos dispositivos analisados na segunda revisão do Plano Diretor de Varginha, sendo observado o aumento da parcela de dispositivos autoaplicáveis:

Gráfico 3 - Dispositivos do Plano Diretor de 2020



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Através da análise comparativa dos gráficos 1 a 3 apresentados, nota-se que o número de dispositivos presentes nas revisões do Plano Diretor de Varginha é bem maior que o plano elaborado em 1996. Na primeira revisão foram identificados 280 dispositivos, sendo 46 autoaplicáveis, enquanto no plano de 1996, Stephan (2005) verificou a presença de 46 dispositivos dentre os quais apenas 14 eram autoaplicáveis. Já a segunda revisão é composta por 1119 dispositivos, sendo 608 autoaplicáveis e 677 não autoaplicáveis.

Dentre os dispositivos classificados como autoaplicáveis, houve um pequeno aumento percentual dos itens que realmente foram aplicados na primeira revisão quando comparada ao plano inicial. A primeira revisão possui 29 dispositivos aplicados e 17 que não foram aplicados ou parcialmente aplicados. No Plano Diretor de 1996 foi apontado que dentre os 14 dispositivos autoaplicáveis, 8 foram aplicados e 6 foram parcialmente aplicados ou não aplicados. É válido destacar que devido ao cenário da pandemia de Covid-19, da troca da gestão municipal em 2021 e do curto prazo de vigência da lei, a análise da segunda revisão do Plano Diretor de Varginha em relação aos dispositivos autoaplicáveis que foram efetivamente implementados ainda é preliminar.

A partir da análise, ainda preliminar, considerando apenas as versões de 1996 e 2006, evidencia-se que o aumento do número de dispositivos e também do índice de dispositivos autoaplicáveis não representa uma maior eficácia da legislação. A primeira revisão é muito mais generalizada e abrange diversos assuntos que poderiam ser deslocados para outros documentos como Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Saneamento Básico, entre outros.

A primeira revisão elaborada após o Estatuto da Cidade, em 2006, apenas lista os instrumentos urbanísticos, como pode ser visto através do artigo 15, destacado anteriormente no item 2.4.1. Este é o único artigo que contempla algo relacionado a tais instrumentos que não possuem legislação complementar para sua aplicação. A única legislação existente é a Lei do Plano Local de Habitação de Interesse Social (5343/2011) onde foram criadas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

A segunda revisão do Plano Diretor também cita os instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, mas avança em relação aos planos anteriores, pois deixa sua utilização a cargo de legislação própria, além de abordar de maneira mais específica o Estudo de Impacto de Vizinhança e a Operação Urbana Consorciada.

Em comparação com o Plano Diretor, observa-se no Quadro 23 que não houve um avanço significativo em relação à aplicação dos instrumentos urbanísticos dentro de um prazo de dez anos, ou seja, suficiente, entre a elaboração do plano e sua primeira revisão.

Quadro 23 - Comparação do Plano Diretor e suas revisões quanto aos instrumentos urbanísticos

	Órgão de acompanhamento	Conselho do Plano	Edificação ou Parcelamento Compulsório e IPTU Progressivo	Solo criado	Transferência do Direito de Construir	Relatório de Impacto de Vizinhança	Áreas de Regime Urbanístico Especial	Contribuição de melhoria
1996	C	A	C	X	X	C	X	X
2006	X	A	X	C	C	C	A	X
2020	A	A	C	X	C	A	A	C
A: aplicou C: apenas consta no plano D: definiu X: nada consta no plano								

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Stephan (2009).

Houve o acréscimo dos itens: solo criado, transferência do direito de construir e áreas de regime urbanístico especial. No entanto, a primeira revisão cita tais instrumentos, sem descrevê-los ou definir as áreas passíveis de utilização. Como dito anteriormente, as áreas de regime urbanístico especial foram criadas através da Lei nº 5343, sancionada em 2011, cinco anos após a finalização da primeira revisão.

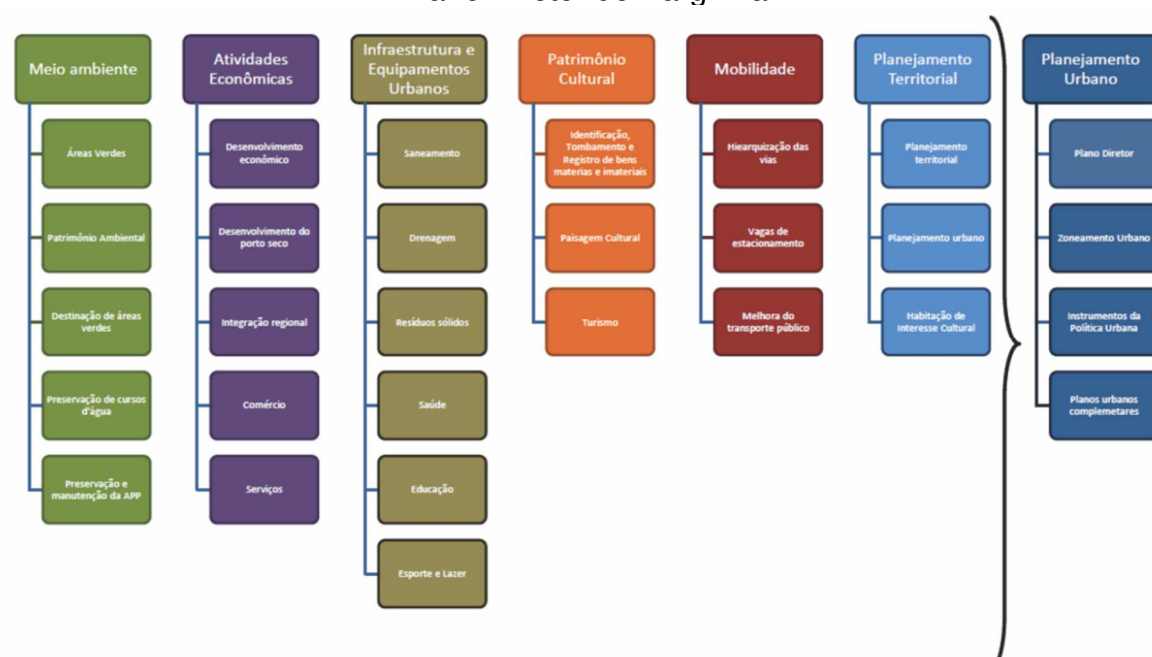
Além disso, a primeira revisão não possui dispositivos relacionados a órgão de acompanhamento do plano e edificação ou parcelamento compulsório e IPTU progressivo que constavam no primeiro Plano Diretor, demonstrando o declínio da Lei.

Com a implementação da Lei Complementar nº 9, vigente a partir de setembro de 2020 observa-se a transformação em relação ao conteúdo e forma de aplicação do plano diretor. A legislação mais minuciosa quando comparada com as anteriores, cria e disciplina o Conselho Municipal da Cidade – CONCIDADE, responsável por acompanhar a implementação e gestão do plano. Também institui o órgão responsável pelo planejamento e acompanhamento do instrumento.

A partir da leitura do Quadro 23, evidencia-se a maior aplicabilidade da versão do plano diretor vigente. Apesar de recente e ainda pouco implementado, através da leitura do plano diretor atual, é perceptível a construção de dispositivos que contemplam os diversos aspectos relacionados à produção do espaço urbano e à forma como a Administração Pública deve atuar para orientar a urbanização e desenvolver as potencialidades de Varginha, minimizando seus impactos negativos.

Por meio da análise do documento observa-se que a segunda revisão do plano diretor de Varginha é bem mais robusta e completa quando comparadas aos documentos dos planos anteriores. A segunda revisão do plano diretor compreende o zoneamento urbano de Varginha, as diretrizes setoriais, os instrumentos de política urbana adotados no município e as funções municipais em relação à implementação do plano. Na figura 47 são apresentados os grupos definidos para a elaboração das diretrizes setoriais.

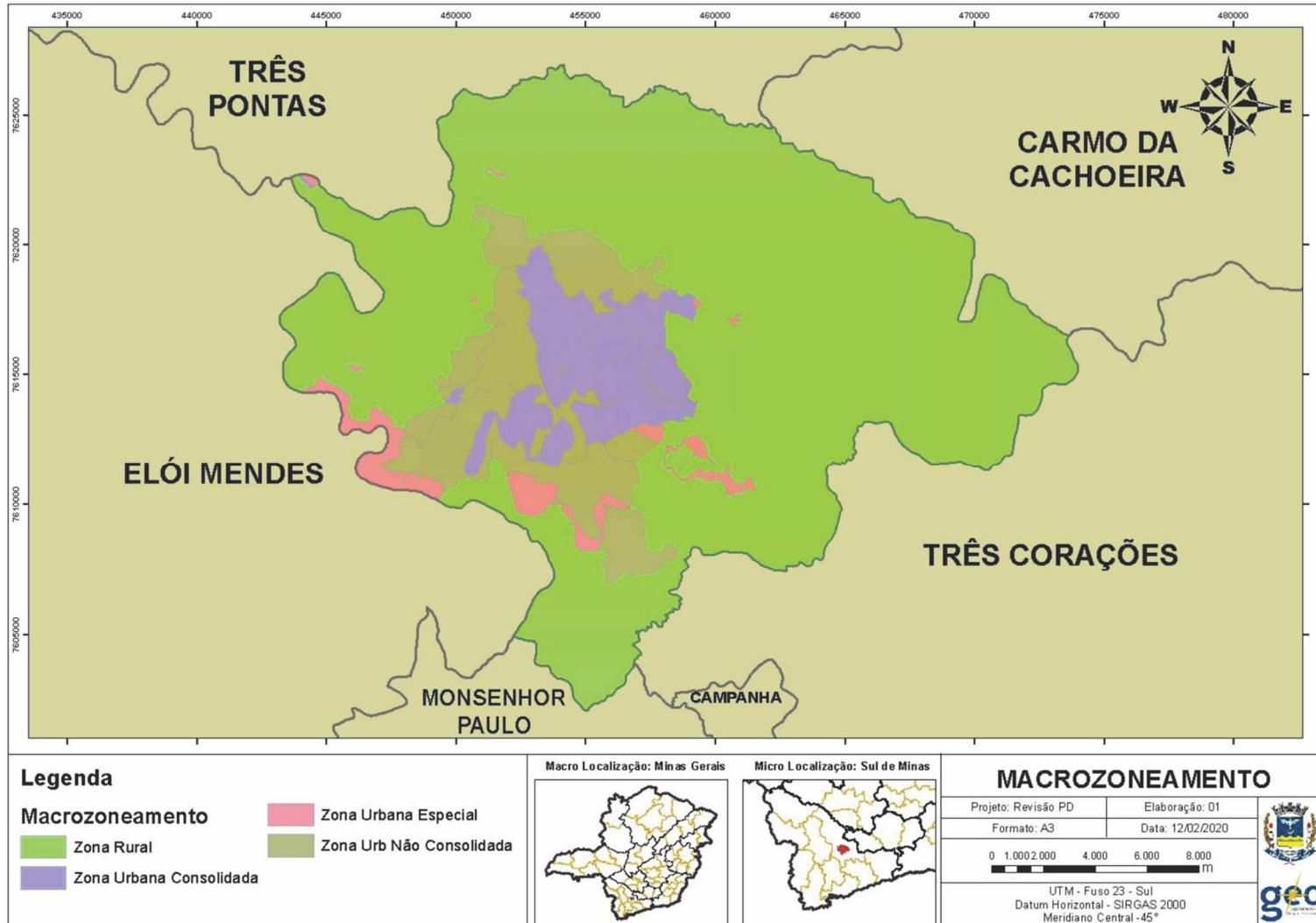
Figura 47 - Divisão dos grupos para as diretrizes setoriais da segunda revisão do Plano Diretor de Varginha



É importante salientar que na publicação da segunda revisão do plano diretor de Varginha são apresentados mapas fundamentais para a compreensão das áreas de expansão urbana e do desenvolvimento do município. O documento torna público os mapas de macrozoneamento e de zoneamento urbano (itens não encontrados nas demais versões do plano diretor) (Figuras 48 e 49).

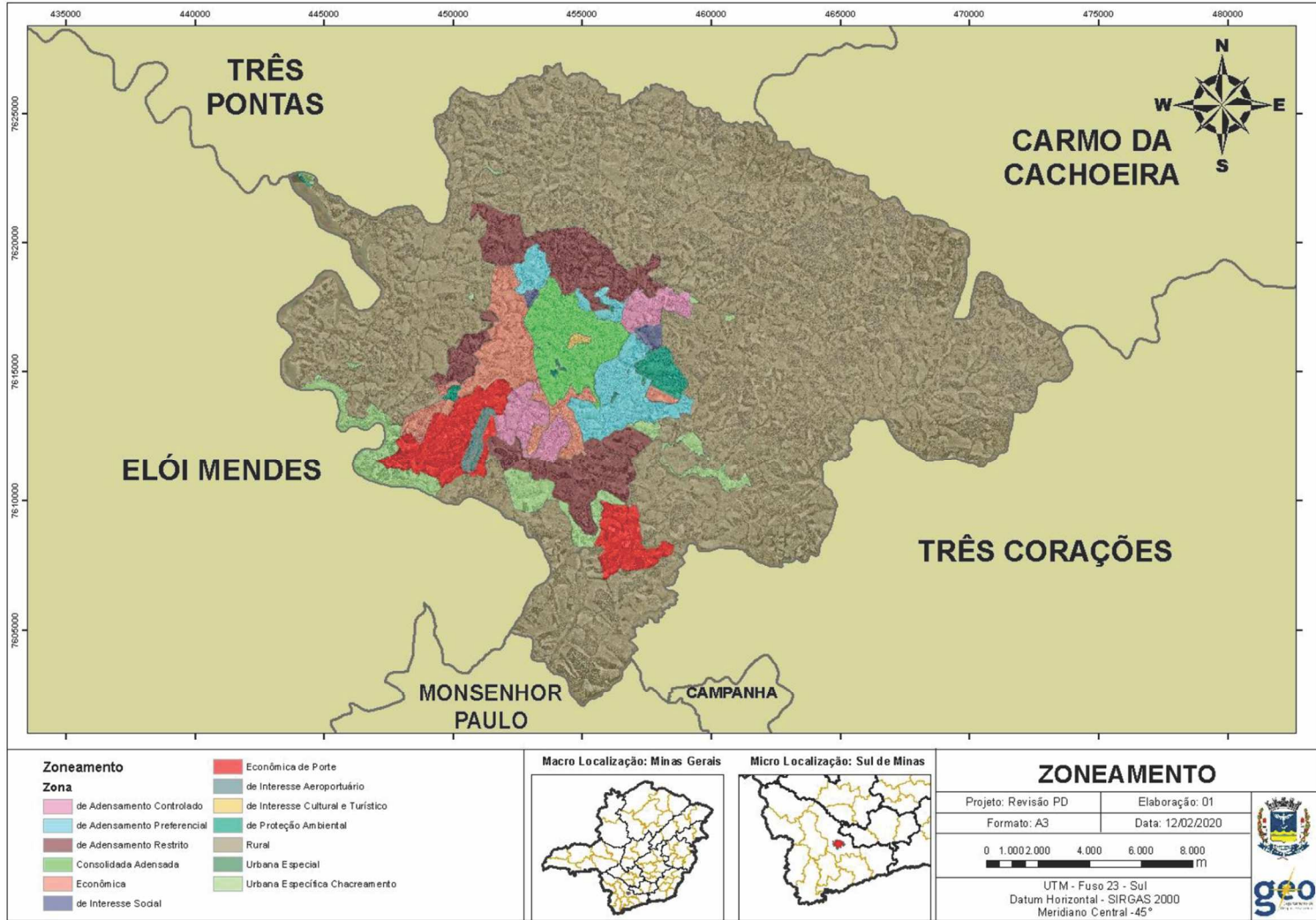
Para a delimitação do ordenamento territorial de Varginha foram analisadas as seguintes características do espaço urbano: físicas (recursos hídricos e bacias, topografia, declividades); bióticas (vegetação, unidades de conservação); uso e ocupação do solo (áreas consolidadas, infraestrutura disponível), características socioeconômicas e culturais, vetores e tendências de expansão pela ótica local e regional. O ordenamento territorial proposto possui horizonte temporal de 15 anos (MYR, 2017).

Figura 48 - Macrozoneamento de Varginha



Fonte: VARGINHA, 2020.

Figura 49 - Mapa do zoneamento de Varginha



Fonte: VARGINHA, 2020.

Sobre a legislação complementar ao plano - o Perímetro Urbano do Município (2.613/1995; 3.128/1999), a Lei de Uso e Ocupação do Solo (3.181/1999), a Lei de Parcelamento (4.990/2008; 2.867/1997; 2.558/1995), o Código de Obras (3.006/1998 – obras habitacionais; 3.068/1998 – obras não habitacionais), o Código de Posturas (2.962/1997) e o Plano Municipal de Circulação e Transporte (2.869/1997) – é importante ressaltar que não foi revista em 2006, permanecendo a mesma desde a sua elaboração junto com o Plano Diretor (1996). A Lei de Parcelamento do solo foi a única lei atualizada dois anos após a finalização da primeira revisão do plano.

Esse fato reduziu a eficácia da aplicação da legislação, pois as leis complementares encontravam-se em total defasagem temporal e espacial em relação tanto à cidade que existia em 2006, quanto ao cenário existente até o ano de 2020. A primeira revisão do plano também não estabeleceu prazo para sua revisão e atualização. Este fato gerou ainda mais ineficiência quanto à gestão do espaço urbano do Município de Varginha, uma vez que abriu portas para a desatualização da legislação e deterioração administrativa.

Com a segunda revisão do plano diretor, o artigo 231 previa a revisão da legislação urbanística em um prazo de seis meses. Em novembro de 2020, por meio da portaria nº17.165, o poder público municipal instituiu a comissão especial de análise e revisão das legislações derivadas do novo plano diretor de Varginha. No entanto, após pouco mais de três anos desde a publicação da segunda revisão do plano diretor, esta revisão da legislação complementar ainda encontra-se pendente.

Art. 231. O Poder Público Municipal deve promover a elaboração ou a revisão da legislação complementar ao Plano Diretor, bem como dos planos municipais relativos às políticas setoriais, observadas as diretrizes e critérios estabelecidos nesta Lei Complementar.

§ 1º Deverá ser elaborada e aprovada a seguinte lei, no prazo máximo de 6 (seis) meses da publicação desta Lei Complementar:

I – Legislação ambiental;

§ 2º Deverão ser revistas, no prazo máximo de 6 (seis) meses da publicação desta Lei Complementar, com o fim de ajustarem-se a ela, as legislações seguintes:

I – Lei que estabelece normas para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo para fins urbanos no Município de Varginha;

II – Código de Posturas;

III – Código de Obras (VARGINHA, 2020, art. 231).

Ao analisar e comparar as legislações existentes sobre o plano diretor de Varginha, percebe-se que entre as versões de 1996 e 2006, houve um retrocesso em relação ao desenvolvimento do espaço urbano e aos instrumentos urbanísticos. A partir da publicação da segunda revisão, em 2020, há boas perspectivas para o futuro

do planejamento urbano de Varginha. Como a versão de 2020 é bem mais detalhada, possui maior embasamento para orientar as ações do poder público, visando ao desenvolvimento ordenado e sustentável do município.

No entanto, como as legislações complementares ainda não foram revistas, o desenvolvimento urbano permanece comprometido. A legislação complementar remete a Lei 2845/1996 (27 anos atrás e anterior ao Estatuto da Cidade), ou seja, não utiliza como base os instrumentos de política urbana recomendados pelo Estatuto da Cidade. A segunda revisão do plano diretor possui dispositivos com olhar para o futuro, possuindo concepções como participação popular, sustentabilidade, desenvolvimento econômico, entre outros. Porém as legislações que norteariam o cumprimento de tais dispositivos, em sua maioria datam do final da década de 1990, não correspondendo ao panorama de Varginha em 2020.

Para que a eficácia do plano seja retomada, é necessário que o poder público aprimore, imediatamente, suas formas de planejamento e controle do território municipal. Aliado à segunda revisão do plano diretor, o poder público e os munícipes podem utilizar os instrumentos de planejamento urbano para alavancar os potenciais e reduzir as limitações do espaço urbano de Varginha. Cabe ressaltar que as potencialidades existentes pelas redes de transporte e logística, além da atividade cafeeira e da polarização que a cidade exerce no Sul de Minas, são capazes de dinamizar o espaço urbano varginhense e torna-se urgente que o poder público crie e revise os instrumentos de planejamento a fim de minimizar os possíveis efeitos negativos que a urbanização sem controle pode oferecer ao município.

4.2. O poder público como indutor do desenvolvimento urbano varginhense

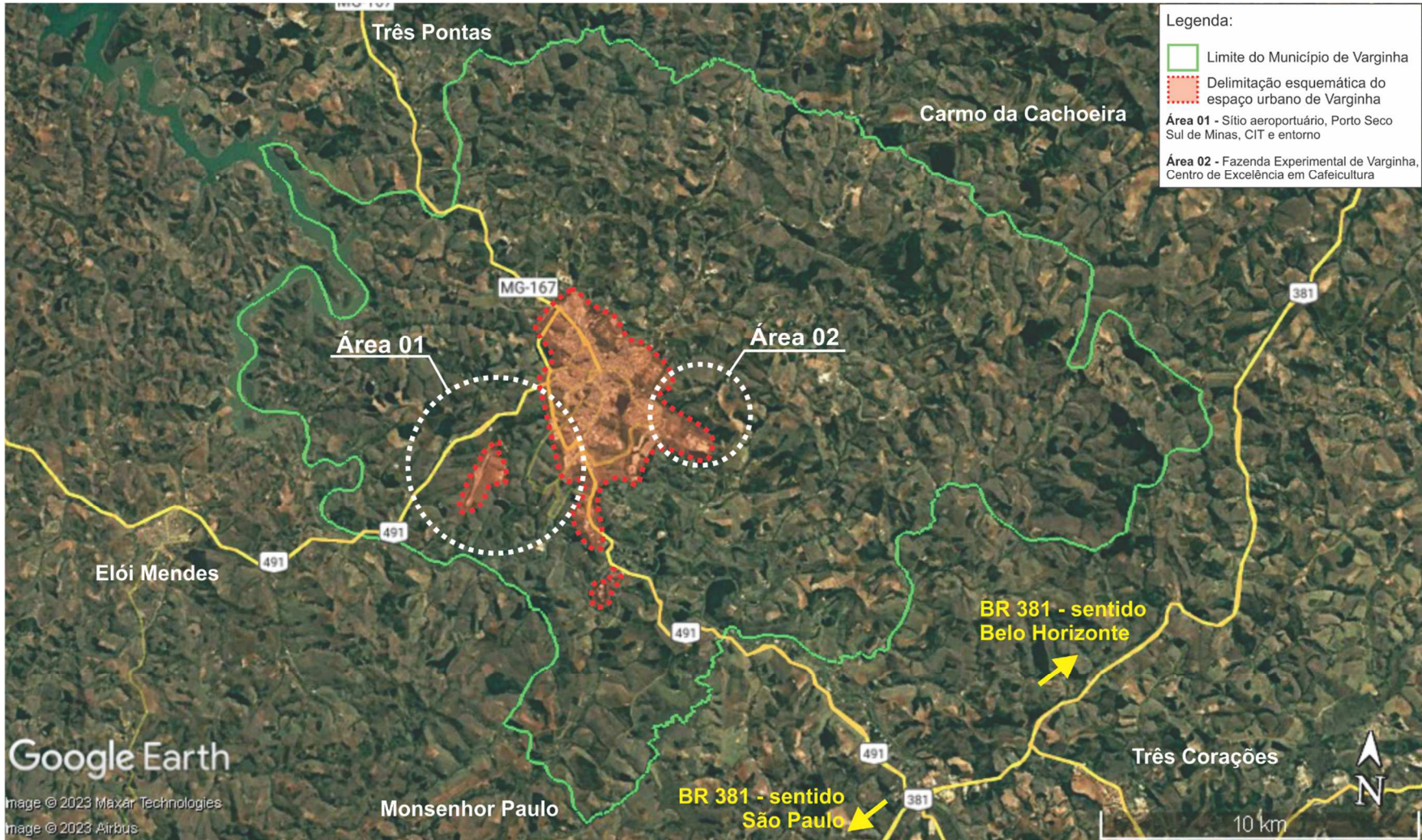
A perda da capacidade de articulação de políticas econômicas e de 'desenvolvimento' regional, além de reforçar o desmonte da antiga região dos geógrafos tradicionais e destronar a concepção regional da administração centralizada, teria feito a escala nacional submergir como escala prioritária para a reprodução e compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e políticas. A erosão da capacidade de articulação e definição de políticas na escala nacional, vinda com os ajustes no ambiente institucional do Estado e com os novos poderes atribuídos às grandes corporações transnacionais, resultaria, assim, num processo de descentralização do poder político que ajuda a consolidar simultaneamente a escala urbana e a escala global, a partir do desenvolvimento de relações mais diretas entre essas, como as escalas mais significativas para a compreensão das novas estratégias de acumulação (SANTOS, 2018, p. 23).

Carlos (2018) afirma que a produção do espaço urbano é fruto de uma nova perspectiva, guiada pelos planos dos agentes econômicos e do poder público, direcionando suas estratégias de acumulação para a produção da “mercadoria-espaço”. Devido às mudanças ocasionadas pela reestruturação produtiva e aos efeitos das políticas nacionais de privatização, desregulamentação e liberalização de fluxos de investimento e comércio internacional, o potencial competitivo do espaço depende também do desenvolvimento, utilização e difusão de técnicas e métodos organizacionais modernos. Estas técnicas e métodos fazem parte do conceito de sistema de inovação espacial, que vincula as capacidades inovativas ao ambiente institucional em que as empresas operam.

Dessa forma, o campo de atração para a disseminação da inovação espacial consiste em um produto complexo de múltiplas forças (estratégia empresarial, estrutura industrial, prioridades governamentais, política local, regional e nacional) (MARKUSEN; NESSE, 2007). Além disso, as ferramentas de inovação são influenciadas pela área educacional, pelas técnicas de produção e pela concentração espacial das atividades de pesquisa.

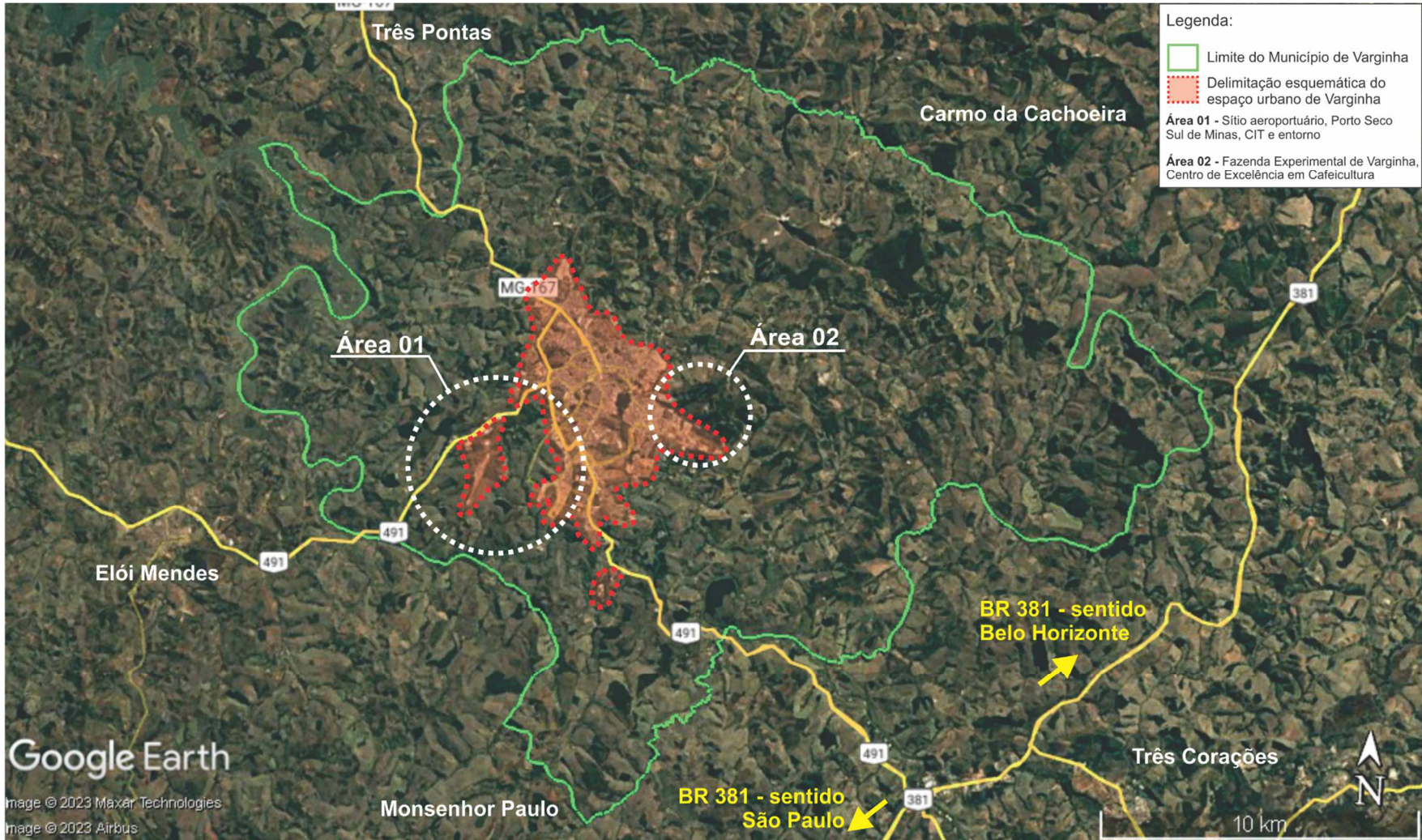
Em Varginha observa-se a transformação espacial em alguns locais que são afetados pela busca cada vez maior por inovações espaciais. A seguir é apresentado um conjunto de imagens cronológicas contendo a delimitação esquemática do espaço urbano varginhense no período entre 1984 e 2020. Com o intuito de evidenciar a influência da reestruturação produtiva e a atuação do poder público no processo de urbanização varginhense foram destacadas duas áreas, que serão melhor analisadas adiante.

Figura 50 - Espaço urbano de Varginha em 1984



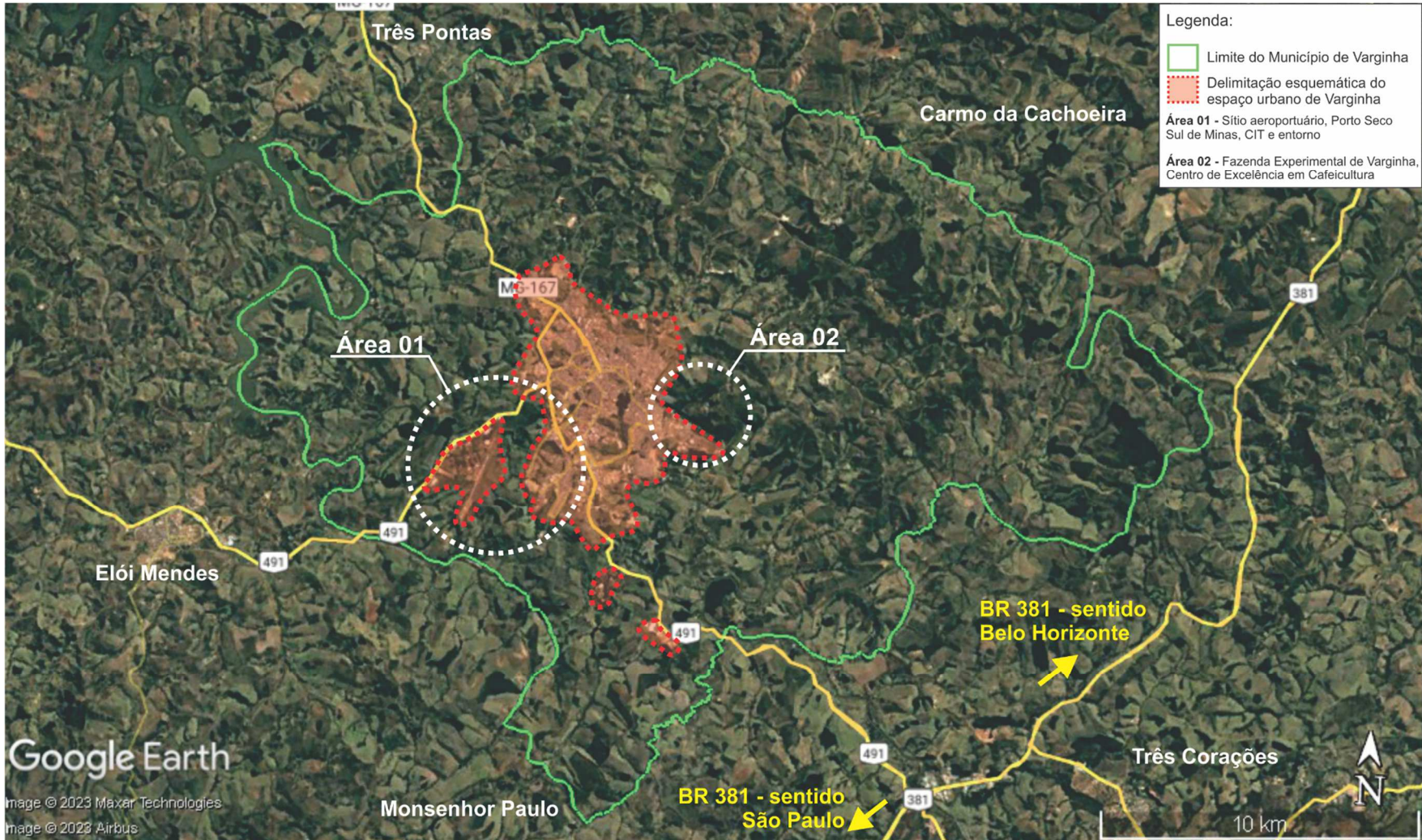
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Figura 51 - Espaço urbano de Varginha em 1994



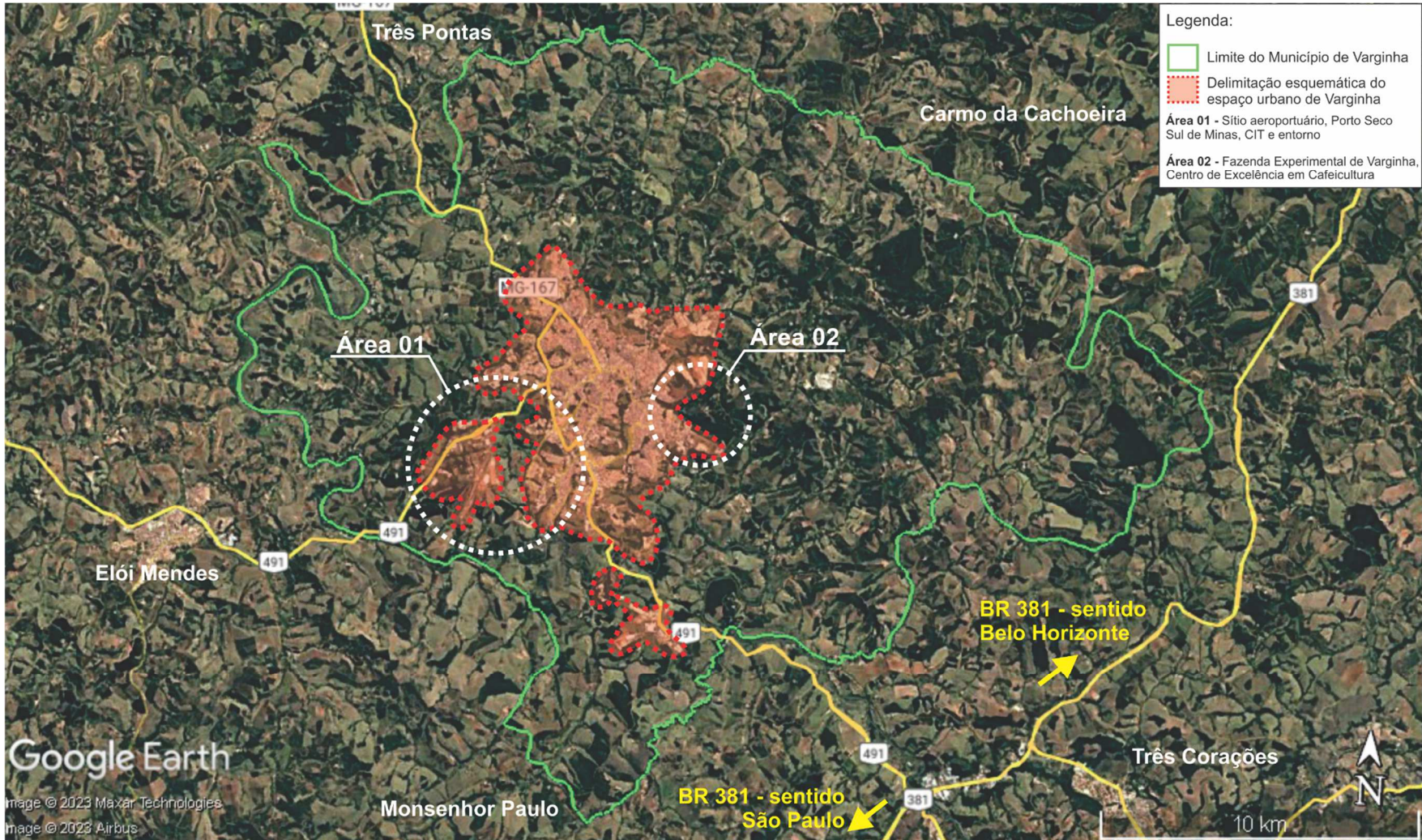
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Figura 52 - Espaço urbano de Varginha em 2004



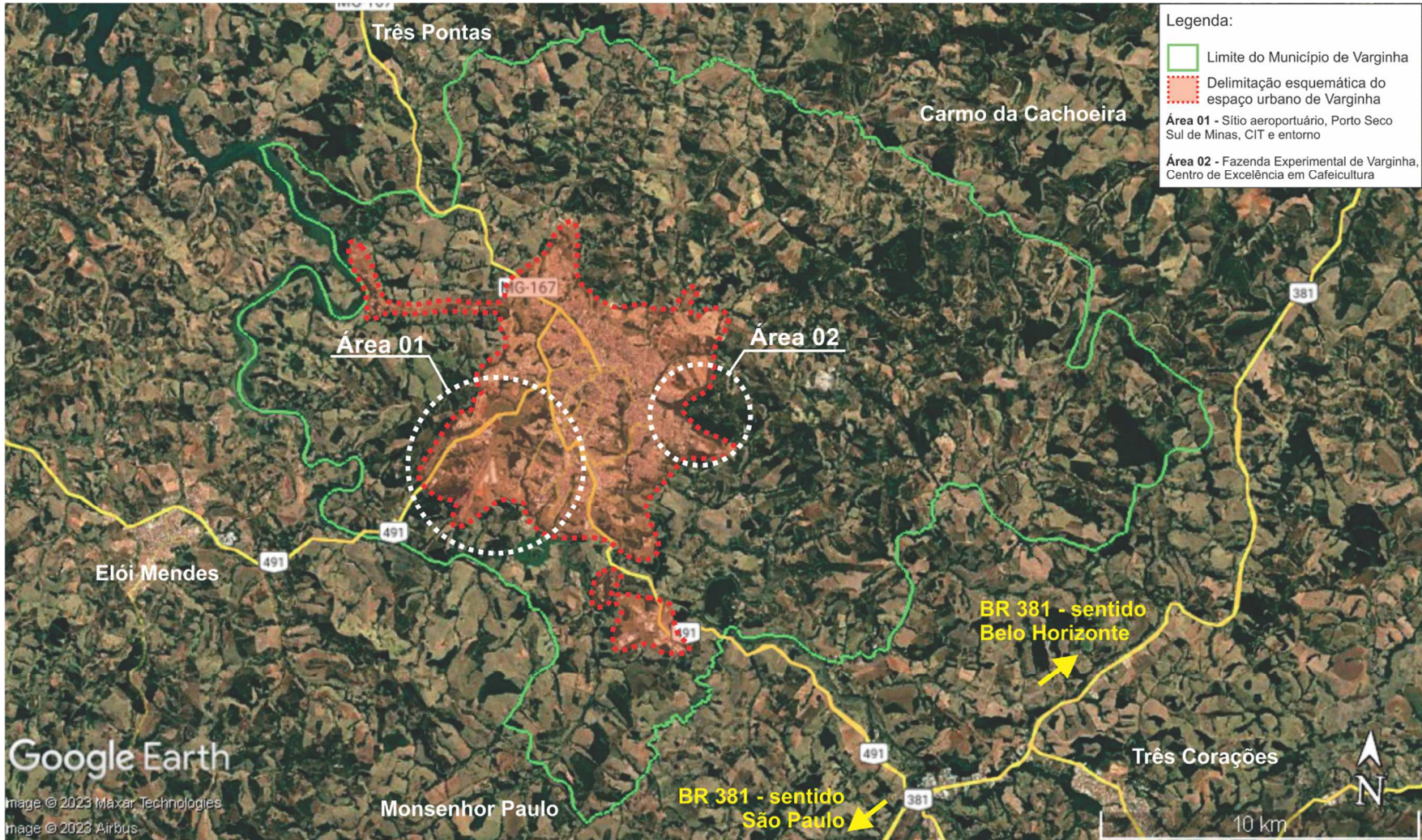
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Figura 53 - Espaço urbano de Varginha em 2014



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Figura 54 - Espaço urbano de Varginha em 2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

A primeira área analisada (Área 01) consiste no espaço onde está localizado o aeroporto, que passou por mudanças significativas na última década e possui a atuação ainda tímida como aeroporto cargueiro. O sítio aeroportuário, equipamento que vem induzindo o desenvolvimento do seu entorno, situa-se a aproximadamente 7km da área central de Varginha. Instalado na porção oeste do município, o equipamento urbano está localizado próximo à BR491, que conecta Varginha e alguns municípios da sua microrregião à rodovia Fernão Dias. Devido à transferência das instalações do Porto Seco Sul de Minas e à implantação do Condomínio Industrial e Tecnológico (CIT), vários armazéns logísticos e algumas indústrias estão direcionando suas instalações nas proximidades da nova configuração do local composta pelo sítio aeroportuário e terminal intermodal terrestre. Ademais, a construção da cidade universitária do Unis próximo à área citada apoia a articulação entre a instituição do conhecimento técnico-científico e o setor industrial e logístico, a fim de otimizar o desenvolvimento e competitividade.

Para a compreensão da produção espacial da Área 01 é interessante fazer um breve resgate histórico. O aeroporto de Varginha foi inaugurado em 1948, visando a oferta de informações eficientes à navegação aérea devido à sua localização estratégica perante o território nacional. Em 1951 houve a construção do terminal de passageiros do equipamento urbano, que passou por reformas em 1987. No ano de 1991, ocorreu a implantação do armazém de café da empresa Tristão Comércio Exterior no trevo que dá acesso ao sítio aeroportuário. Entre os anos 2010 e 2012, houve a construção do novo terminal de passageiros do aeroporto, a transferência das instalações do Porto Seco Sul de Minas e construção do CIT (120.000m²) ao lado do sítio aeroportuário. Em 2013, a cidade universitária do Grupo Unis é inaugurada (Figura 55). No ano de 2017, o aeroporto de Varginha é elevado à categoria regional primário (A), ampliando seu potencial de operação. Em 2023, o CIT está com obras em andamento para a expansão do condomínio logístico, com a construção de mais um galpão logístico com área de 80.000m² (Figura 56). Além disso, diversas empresas ligadas ao setor logístico estão direcionando suas plantas para o entorno deste espaço. Empresas como o Grupo Boticário, Eurofarma, Mercado Livre, NKG *Stockler*, Sucafina Brasil, *Louis Dreyfus Company* Brasil possuem instalações neste local, evidenciando as transformações espaciais resultantes da reestruturação produtiva em Varginha (Figura 57).

Figura 55 - Cidade universitária do Unis



Fonte: Portal Unis (2023).

Figura 56 - Instalações do Porto Seco, CIT, Unis e sítio aeroportuário em 2023



Fonte: Porto Seco Sul de Minas (2023), modificada pela autora.

Figura 57 - Espaço urbano no entorno do sítio aeroportuário de Varginha



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Nota-se que o sítio aeroportuário e a configuração do seu entorno vêm desempenhando um papel de articulação espacial, impactando significativamente no uso e ocupação do solo no local, principalmente nos segmentos logístico e industrial. Essa conformação resulta na atração cada vez maior de investimentos em infraestrutura e no setor industrial e logístico pelo governo e/ou pelo setor privado. Ademais, este fato condiciona o uso e ocupação deste vetor de expansão urbana e, diante disso, o planejamento urbano deve atuar para que a urbanização ocorra de forma a alavancar as potencialidades locais e minimizar os impasses decorrentes da produção espacial.

No ano de 2020, tornaram-se públicas as negociações para atração de um centro de inovações tecnológicas para a cidade de Varginha. A iniciativa possui como atores o Porto Seco Sul de Minas e todas as esferas governamentais brasileira, juntamente com investidores dos Emirados Árabes.

O projeto prevê a criação de um *hub* de inovação, espaço que deverá reunir startups, com o objetivo de gerar negócios e o desenvolvimento tecnológico para as cidades da região. O Centro de Inovação foi elaborado pelo empresário e presidente do Porto Seco Sul de Minas, Cléber Marques de Paiva, que desde janeiro deste ano iniciou negociações com os Emirados Árabes (ESTADO DE MINAS, 2020).

As negociações ainda não foram concluídas e, por este motivo, até o momento não foram divulgadas informações sobre a localização das instalações deste centro no espaço urbano de Varginha. No entanto, devido ao potencial de atração urbana e regional, o poder público, em especial, o setor de planejamento urbano municipal, deve estudar cuidadosamente o posicionamento deste equipamento devido à sua capacidade de transformação do espaço urbano.

A segunda área analisada (Área 02) é composta pela Fazenda Experimental de Varginha (Figura 58) e o Centro de Excelência em Cafeicultura (Figura 59). Essa área está localizada a aproximadamente 3km do centro da cidade de Varginha. A Fazenda Experimental pertence à Fundação Procafé, instituição que ficou responsável pelo patrimônio do extinto Instituto Brasileiro do Café (IBC). O local possui área total de 60ha, sendo 44ha de lavoura de café destinados à experimentação, além de banco genético e laboratórios para pesquisas sobre a tecnologia cafeeira. Já o Centro de Excelência em Cafeicultura está localizado em um terreno de 20.000m² doado pela Prefeitura Municipal de Varginha. O centro, que fica ao lado da Fazenda Experimental, é uma parceria dos sistemas Federação da Agricultura e Pecuária do

Estado de Minas Gerais (FAEMG) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), sendo o primeiro centro especializado em cafeicultura do Brasil e transformando-se em referência nacional na cadeia produtiva cafeeira. A intenção deste espaço consiste na criação de um local para capacitação e pesquisa, com área para exposições, centro de convenções, laboratórios, sendo um de uso exclusivo para cafés especiais, salas de aulas e áreas para pesquisas e experimentos agrícolas.

Figura 58 - Fazenda Experimental de café em Varginha



Fonte: Acervo da autora.

Figura 59 - Centro de Excelência em Cafeicultura de Varginha



Fonte: Acervo da autora.

Ressalta-se que além da Área 02, a cidade de Varginha possui diversas empresas ligadas ao setor cafeeiro, em especial, corretoras e armazéns logísticos (Figura 60). Próximo ao Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais, estão localizadas diversas empresas de corretagem de café e empresas de serviços aduaneiros. O fato de o porto seco ser responsável por parte da logística cafeeira do Sul de Minas vem impactando o setor produtivo e econômico da cidade. Observa-se que apesar de não exercer mais de forma significativa o papel de produtor de café, o Município de Varginha ainda possui a vocação cafeeira bem influente para a produção do seu espaço urbano.

Figura 60 - Fazenda Experimental, seu entorno e demais atividades cafeeiras em Varginha



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Nota-se que as áreas analisadas vêm sofrendo alterações na sua dinâmica, estabelecendo-se como centralidades no território de Varginha. Observa-se ainda que este processo não ocorre apenas com a realocização de atividades, mas também sofre alterações provocadas pela atração de novas atividades para o espaço urbano varginhense. Todas as duas áreas analisadas possuem ações do poder público compreendendo os diversos entes governamentais, evidenciando o potencial de atuação do poder público como um todo na promoção do espaço urbano de Varginha.

Percebe-se que a reestruturação produtiva aliada à inovação espacial vem transformando o espaço urbano de Varginha com a atração de novos investimentos públicos e privados, principalmente para os setores de café e logística. Juntamente com a função de polo regional já exercida pela cidade, estas atividades impactam de forma significativa a produção espacial.

Resgatando as ideias propostas por Brenner (2018) no quadro 4¹⁹, é perceptível que as características abordadas pelo autor estão cada vez mais presentes no espaço urbano de Varginha. A atuação na escala urbano-regional voltada para a formação de regiões urbanas policêntricas e novos distritos industriais (que no caso de Varginha também é voltado ao aspecto logístico), e a presença de investimentos de corporações transnacionais podem ser observados e vem se destacando na transformação em ritmo crescente do espaço urbano estudado.

Segundo o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Sr. Juliano Cornélio, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Varginha (SEDEC) vem trabalhando com base nos dados apontados pelo Plano de Desenvolvimento Econômico de Varginha, o PDEV, já citado nesta pesquisa. Este plano, desenvolvido por agentes privados, possui estratégias para alavancar o desenvolvimento econômico do município diante da perspectiva da classe empresarial e de pesquisadores acadêmicos de Varginha (CORNÉLIO, 2019).

De acordo com o entrevistado, o governo federal vem implementando algumas ações no Município de Varginha. O governo estadual possui ações voltadas principalmente para o desenvolvimento industrial no Sul de Minas. Através da lei nº 1.140/2019 que pretende gerar a atração de novas indústrias e investimento em

¹⁹ Ver quadro 4, página 49 desta tese.

infraestrutura, sobretudo no modal rodoviário, o governo estadual visa incentivar novos negócios e empregos na região. Ainda de acordo com o Sr. Juliano Cornélio, há uma forte sinergia, caracterizada por uma política desenvolvimentista, entre Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Município de Varginha e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais, e em especial, com o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI.

Além disso, o entrevistado cita que o poder público municipal vem atuando por meio de políticas de investimentos para a atração de novos negócios para a cidade. Dentre as ações, ele destaca o apoio para a elaboração de planos de negócios, a doação de áreas para novas instalações, a isenção de impostos (IPTU e ISS). Segundo o entrevistado, há cartas de intenção de empresas que buscam a cidade de Varginha pelas potencialidades locais e não somente pelos incentivos concedidos pelo poder público. Dessa forma, evidencia-se que a localização estratégica do município, sua infraestrutura e amenidades urbanas e as vantagens competitivas que Varginha possui, vem atraindo novos negócios para a cidade.

Dentre a legislação analisada na pesquisa, ficam evidentes alguns investimentos e políticas públicas para o incentivo ao desenvolvimento das áreas 01 e 02 apresentadas nesta tese. A fim de exemplificar a legislação analisada nestas áreas, podemos destacar:

- Lei nº 5.515, de 28 de dezembro de 2011:
Autoriza o Município de Varginha, a doar área de terreno à Cooperativa dos Cafeicultores da Zona de Varginha LTDA, para os fins que especifica e dá outras providências.
- Lei nº 5.890, de 18 de setembro de 2014:
Autoriza o Município de Varginha a receber doação de área de terreno para os fins que menciona e dá outras providências.
[...] Parágrafo único. Da escritura de doação de que trata este artigo, deverá constar:
I – obrigação do SENAR de construir um Centro de Excelência em Educação Profissional e Assistência Técnica Rural, com recursos próprios, no prazo máximo de 4(quatro) anos;
- Lei nº 5.995, de 23 de abril de 2015:
Autoriza o Município de Varginha, a doar área de terreno à empresa Odebrecht Comércio e Indústria de Café LTDA.
- Lei nº 6.138 de 21 de dezembro de 2015:
Dispõe sobre a concessão de auxílio fiscal à empresa Três Marias, Exportação, Importação LTDA e dá outras providências.
- Lei nº 6.896, de 04 de novembro de 2021:

Autoriza a concessão de isenção fiscal à empresa Gold & KO Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Alimentos LTDA.

- Lei nº 6.897, de 04 de novembro de 2021:

Autoriza a concessão de isenção fiscal à empresa Pratapereira Comércio Importação e Exportação de Café LTDA.

- Lei nº 6.900, de 04 de novembro de 2021:

Autoriza a concessão de isenção fiscal às empresas Cafezais de Minas Agropecuária e Empreendimentos LTDA e Armazéns Gerais Agrícola LTDA.

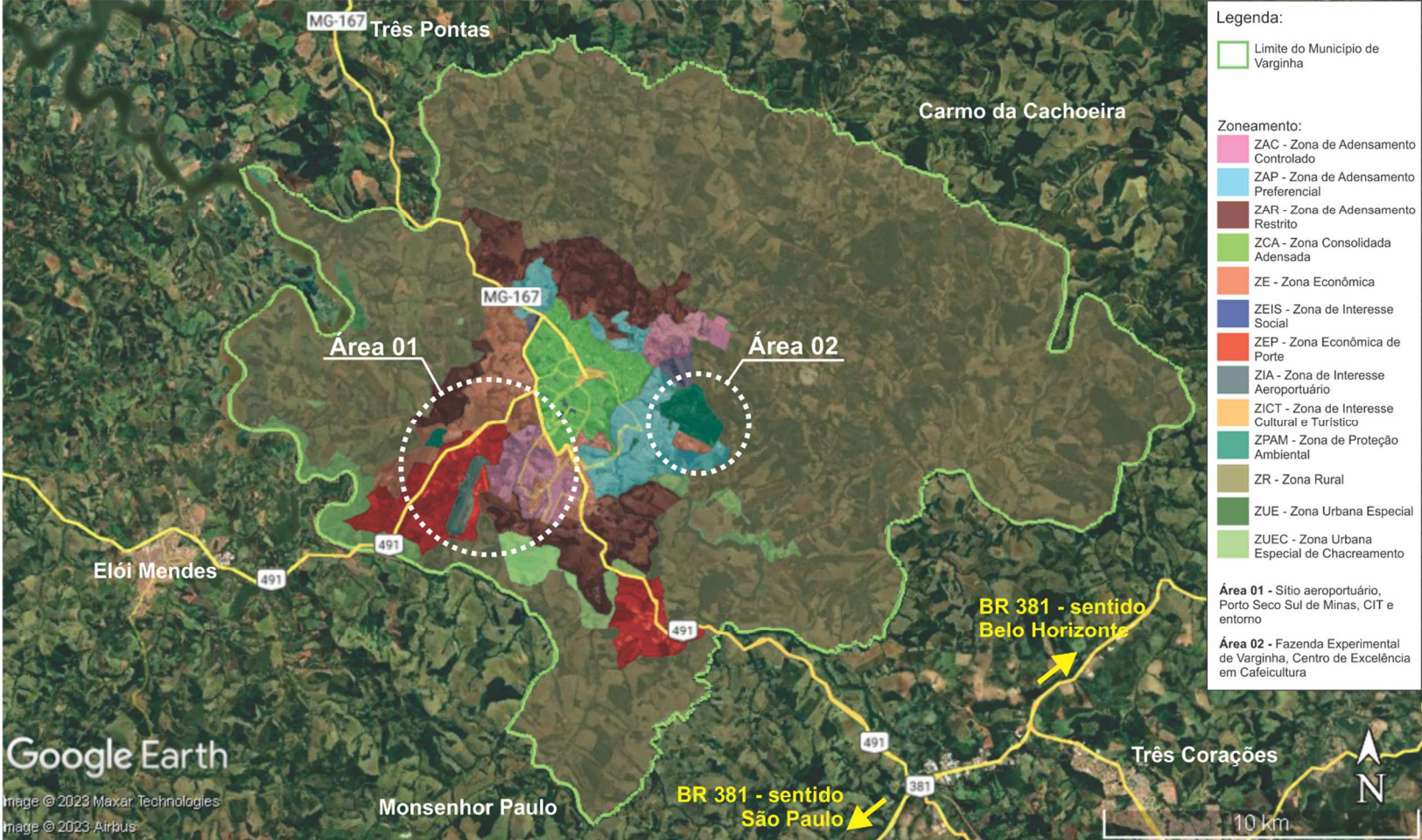
(PREFEITURA DE VARGINHA, 2023)

Diante dessas informações, o Sr. Juliano Cornélio defende que todo o potencial de Varginha para novos negócios e qualidade de vida precisam ser melhor divulgados como forma de atração de novos investimentos para a cidade. Dentre as estratégias de divulgação, ele cita a criação de um site para o *marketing* da cidade de Varginha. Essa estratégia vai de acordo ao que Harvey (2020) define como *boosterism*, evidenciando assim a articulação entre o estado da arte sobre a reestruturação produtiva e a forma de atuação do Estado contemporâneo com a prática do poder público no espaço urbano de Varginha.

O entrevistado aborda que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Varginha está articulada à Secretaria de Planejamento Urbano do município com o intuito de manter as informações sincronizadas entre a expansão econômica da cidade, possibilidades de localização de empreendimentos de grande impacto, por exemplo, e o planejamento urbano do município.

Apesar dos recursos ainda tímidos, verifica-se a intenção do poder público municipal, com o auxílio do plano diretor, em conduzir produção do espaço urbano minimizando os efeitos negativos que a urbanização acelerada pode acarretar. Como fator extremamente prejudicial, encontra-se a situação da legislação urbanística completamente defasada em relação ao cenário atual e às perspectivas de expansão urbana. Através do zoneamento urbano definido pelo plano diretor atual (Figura 61), percebe-se que as áreas apontadas nesta pesquisa (Área 01 e Área 02) possuem certo planejamento para que o seu desenvolvimento seja sustentável para o município. No entanto, sem a legislação urbanística, que controla e regulamenta o uso e ocupação do solo, os instrumentos regulatórios para a construção civil e demais instrumentos urbanísticos previstos no plano diretor, o poder público possui poucos recursos para que o planejamento urbano seja realmente aplicado ao espaço urbano de Varginha.

Figura 61 - Zoneamento urbano de Varginha (proposto pela segunda revisão do Plano Diretor) em relação às áreas analisadas nesta pesquisa

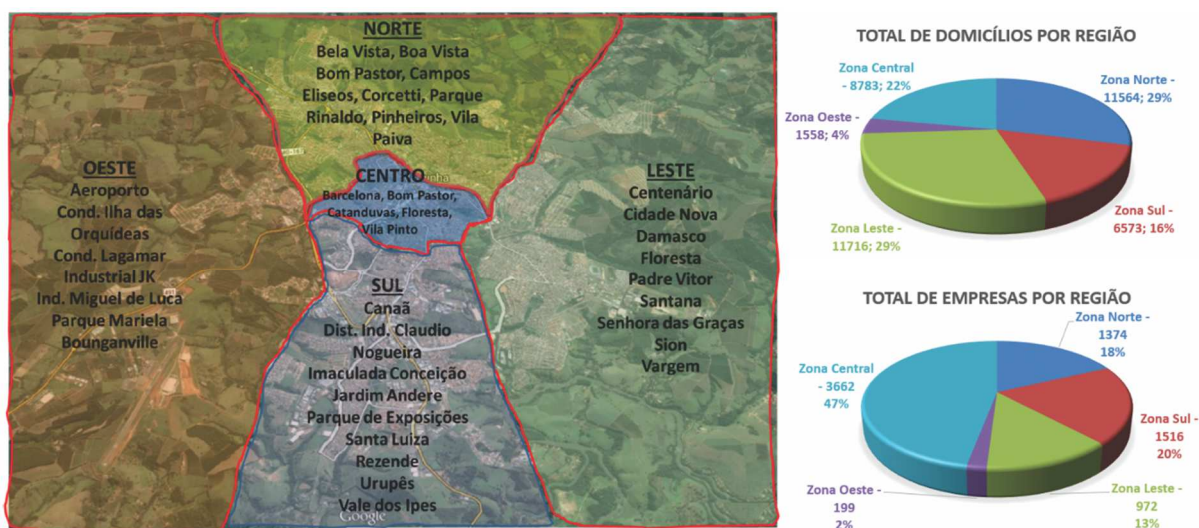


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Google Earth Pro (2023).

Em relação às áreas analisadas, nota-se que a Área 01 possui condicionantes para o adensamento controlado ou restrito e criação de áreas com potencial econômico de porte para o espaço urbano varginhense. Já a Área 02 está próxima a áreas de adensamento preferencial, zona econômica e área de interesse social. Salienta-se que a área de adensamento preferencial abordada tem a intenção de criar novos vetores de expansão para Varginha, com a finalidade de promover um crescimento mais ordenado do seu espaço urbano, evidenciando assim novos potenciais para a urbanização varginhense.

Nota-se que o planejamento urbano de Varginha vem buscando implantar vetores de expansão urbana que possam desenvolver adequadamente a mancha urbana dentro do território do município (Figura 62).

Figura 62 - Vetores de desenvolvimento de Varginha



Fonte: MYR, 2017. Adaptada.

Conforme pode ser observado através das figuras 50 a 54, a urbanização do Município de Varginha concentrou-se ao longo dos anos nas articulações entre a BR491 (acesso à BR381) e na área central da cidade, que se localiza na porção oeste dos limites do município. Dessa forma, o poder público municipal vem incentivando a expansão urbana nos vetores leste e norte, principalmente, com a finalidade de expandir a urbanização em direção aos locais com bastante disponibilidade de área presente no município. Sendo assim, reserva-se o vetor oeste para as atividades de grande impacto econômico, que precisam de grandes áreas, e à presença do aeroporto que condiciona alguns índices urbanísticos para que o equipamento urbano possa operar adequadamente e ter possibilidade de ampliação futura.

Diante do exposto, é notório que o poder público municipal vem se articulando ao agente econômico para a atração de investimentos para o Município de Varginha e isso condiciona a produção do espaço urbano. Exemplo disso são os recursos investidos para a transformação da área aeroportuária, visando aperfeiçoar as atividades logísticas e de negócios, e a negociação do centro de inovações tecnológicas que possui parceria com investimentos árabes.

Estas estratégias são de grande relevância para a análise e atuação do planejamento urbano de Varginha, visto que é preciso pensar em infraestruturas, adensamento e consolidação da ocupação das áreas com potencial para as diversas atividades desempenhadas pelos agentes sociais no espaço urbano varginhense. Dessa forma, acredita-se que os pilares para o desenvolvimento urbano sustentável de Varginha estão associados a cinco elementos básicos: planejamento urbano, polo regional, café, logística e polo tecnológico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante todo o conteúdo apresentado, verifica-se que as atividades econômicas e políticas articulam-se e condicionam a produção do espaço urbano. Nesse sentido, o poder público como um todo, e especialmente o municipal, possui um papel relevante, visto que ele atua na elaboração de políticas públicas, na normatização e no controle do uso do solo, dentre suas múltiplas funções.

Segundo Harvey (2020), com o avanço do sistema capitalista e da globalização, o Estado passou a atuar como empreendedor, principalmente através da parceria público-privada e do *boosterism*, onde o poder público municipal atua na busca por atração de fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego. Este processo é evidente na cidade de Varginha quando citamos a criação do centro tecnológico com investimentos dos Emirados Árabes ou a construção do Centro de Excelência em Cafeicultura, ambientes de inovação para a cidade e para o país.

Dessa forma, o empreendedorismo concentra-se cada vez mais na economia política local (focada no investimento e desenvolvimento econômico) que na política territorial (centrada na melhoria das condições de vida ou trabalho em determinado espaço). Através da análise dos planos e programa de desenvolvimento de Varginha e região, observa-se que a redistribuição das atividades industriais foi mais intensa nas décadas de 1970 e 1980, quando foram implantados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) e o Programa Cidades de Porte Médio (CPM). A partir dos anos 1990 é observada uma nova conformação da reestruturação produtiva que está menos condicionada aos incentivos diretos do governo e mais atrelada às potencialidades locais. Logo, o planejamento urbano e regional vem agindo diante do reescalonamento urbano e da descentralização administrativa decorrente da CF88. Neste contexto, as escalas espaciais estão sendo sistematicamente reorganizadas. As infraestruturas urbanas e a regulamentação do Estado vem sendo reestruturadas resultando em flexibilidade e transversalidade administrativas e estratégias de desenvolvimento econômico voltadas ao espaço urbano e regional.

Através da pesquisa, ficou claro que todos os entes governamentais possuem interesses e estratégias voltados ao desenvolvimento socioeconômico. No entanto, é na escala intraurbana que ficam evidentes as modificações, influências e impactos da

atuação do poder público, em geral, na produção espacial. De acordo com a afirmação de Corrêa (2018), de que os agentes sociais são concretos, históricos e dotados de interesses, estratégias e práticas, vemos que o poder público vem atuando em consonância com os interesses dos principais agentes econômicos que performam na cidade de Varginha.

Além disso, com a análise dos planos e programas de desenvolvimento nota-se que o perfil da cidade média resultou em formas específicas de atuação do Estado no decorrer do período estudado. Por meio dos instrumentos de planejamento urbano e regional analisados, é nítido que o ordenamento territorial brasileiro teve como fundamento a consolidação de cidades médias para promover o fortalecimento da rede urbana brasileira. Em todo o período de planos e programas de desenvolvimento abordados nesta pesquisa percebe-se que a cidade média é objeto de destaque, seja na consolidação de políticas públicas ou no fornecimento de infraestrutura visando a interiorização do desenvolvimento e a articulação entre os diferentes tipos de cidade existentes no território nacional, a fim de minimizar a desigualdade regional.

Diante dos principais processos que delimitam o papel da cidade média, sendo eles: “concentração e centralização econômicas”, “melhoria e diversificação dos sistemas de transporte e telecomunicações”, “as formas contemporâneas da organização espacial das atividades relacionadas ao comércio de bens e serviços” e o “consumo de bens e serviços especializados ligados à modernização do setor agropecuário” (SPOSITO et al, 2007, p. 41-47), vemos que Varginha possui tais características. Observa-se que os processos descritos por Sposito et al (2007) estão cada vez mais presentes no espaço urbano varginhense, sendo comprovados através da análise das Áreas 01 e 02, e que o poder público vem atuando diretamente na sua consolidação. Como exemplo deste cenário, podemos citar os diversos investimentos na Área 01 analisada, como o aperfeiçoamento da conectividade intermodal e telecomunicações, além da consolidação de espaços de comércio e serviço direcionados principalmente ao setor logístico e ao polo regional que Varginha desempenha. A atuação do poder público municipal de Varginha manifesta-se através da concessão de investimentos, doação de áreas e recursos, isenção de impostos, construção e ampliação de equipamentos urbanos, delimitação de uso e ocupação do solo, dentre outras estratégias.

É nítido que as tendências de urbanização de Varginha, seus vetores de crescimento e a implantação de equipamentos urbanos estão diretamente influenciados pela localização dos meios de produção e pela reestruturação produtiva em curso. Sendo assim, observa-se que os agentes econômicos demandam espaços amplos para a instalação de suas edificações e futuras ampliações, além da localização estratégica aliada à conectividade a redes de comunicação e transportes, ou seja, suas estratégias articulam-se a certas particularidades relacionadas ao uso do solo urbano. Portanto, o poder público deve ter um olhar atento ao marco jurídico e à dimensão institucional, visto que os agentes atuam de acordo com a legislação, principalmente a urbanística.

Fica claro que a produção do espaço urbano varginhense surge como consequência das práticas dos agentes sociais, que atuam de acordo com o sistema capitalista e por meio de mecanismos jurídicos ou agindo além destes mecanismos, mas almejando sanção legal posterior. Logo, a ineficiência da legislação urbanística de Varginha apresentada nesta pesquisa compromete significativamente a atuação do planejamento urbano, possibilitando o surgimento de impasses que podem ocorrer através da urbanização desordenada.

Conforme abordado por Gottdiener (2016), o planejamento se estabelece como um mecanismo funcional de controle social. Ao utilizar o planejamento, o poder público cria a falsa sensação de que os interesses das classes menos favorecidas estão sendo atendidos. Diante disso, cria-se a ideologia de que planejamento urbano (e o urbanismo) é utilizado como um instrumento estratégico para manipular e mascarar a produção espacial, que na realidade, avança em direção à reprodução do capital.

O poder público, que atua no direcionamento de investimentos para a criação de áreas econômicas e em investimentos nas amenidades urbanas visando a qualidade de vida do agente econômico, deve possuir estratégias de políticas públicas, em especial de políticas urbanas, para que a expansão urbana ocorra de maneira sustentável. Nesse contexto, o poder público deve atuar com olhar para o desenvolvimento social da cidade, considerando os demais agentes sociais envolvidos no processo de urbanização e que muitas vezes são condicionados aos interesses predominantes.

Além disso, as formas e funções do espaço urbano são influenciadas pelas atividades instaladas na cidade, que impactam tanto a morfologia urbana quanto os

fluxos estabelecidos. Através do zoneamento proposto pela segunda revisão do plano diretor de Varginha, nota-se que o planejamento urbano municipal vem adotando estratégias para induzir a promoção do espaço urbano de forma ordenada e visando o desenvolvimento dos setores e das potencialidades do município. O desafio consiste em pensar o processo de reprodução do espaço urbano em suas diversas dimensões, ou seja, refletir não somente a perspectiva econômica, mas levar em consideração a reprodução social do espaço urbano, destacando a apropriação do espaço pela população como um todo.

Verifica-se que para que a eficácia do planejamento urbano em Varginha seja retomada, é necessário que o poder público aperfeiçoe, imediatamente, as formas de planejamento e controle do território municipal, aprimorando sua gestão. Torna-se urgente a revisão da legislação urbanística municipal, devido ao lapso temporal que a mesma possui (27 anos de defasagem). Ademais, cabe ressaltar que as potencialidades existentes pelas redes de transporte e logística, além da atividade cafeeira e da polarização que a cidade exerce no Sul de Minas, são capazes de dinamizar o espaço urbano varginhense rapidamente. Ou seja, é primordial que o poder público crie e revise os instrumentos de planejamento a fim de minimizar os possíveis efeitos negativos que a urbanização sem controle pode oferecer ao município com o passar dos anos.

Percebe-se que a atuação do Estado no espaço urbano de Varginha é realizada também por meio dos órgãos e instituições governamentais localizadas na cidade e que atendem a nível regional e/ou nacional, como é observado em relação à atividade cafeeira apresentada no estudo da Área 02. Dessa forma, a conformação do espaço urbano varginhense vem atraindo olhares e recursos de diversas escalas e isso resulta na atração cada vez maior de investimentos em infraestrutura e no setor industrial e logístico pelo governo e/ou pelo setor privado. Este fato condiciona o uso e ocupação do solo e, diante disso, o planejamento urbano deve atuar para que a urbanização ocorra de forma harmônica. Ressalta-se que o planejamento e gestão urbana consistem em estratégias, cujo objetivo principal é o desenvolvimento urbano, portanto, devem estar articuladas às estratégias de desenvolvimento capitalista das diversas escalas.

No entanto, para que este processo ocorra de forma sustentável para o espaço urbano, a política urbana municipal, em especial o plano diretor e a legislação

urbanística, devem consistir em um instrumento de contínua avaliação e revisão, visto que a cidade é um elemento altamente mutável e condicionada aos agentes internos e externos, públicos e privados. Dessa forma, é possível que o planejamento urbano garanta a qualidade de vida da população e o desenvolvimento urbano sustentável.

Por meio da pesquisa realizada foi possível comprovar a hipótese de que o Estado, agente público considerando as suas esferas (municipal, estadual e federal), atua de maneira significativa na produção do espaço urbano varginhense. Além disso, evidencia-se que o fato de Varginha ser uma cidade média, condiciona a forma de atuação do poder público.

Vale ressaltar a importância desta pesquisa para compreender como a atuação do poder público vem transformando o espaço urbano de Varginha, e que de certa forma possui semelhanças com outras cidades médias brasileiras, bem como as especificidades existentes em cada uma delas. Por ser uma cidade de importância regional, devido à dinâmica espacial da economia e aos movimentos populacionais que também afetaram outras cidades médias no Brasil, nota-se que a atuação do poder público possui particularidades quanto a este perfil de cidade. As consequências da atuação do poder público, em geral, se refletem diretamente no espaço urbano, na promoção da urbanização, nas condições socioambientais e, conseqüentemente, no cotidiano e na qualidade de vida da população varginhense.

O objetivo do estudo desenvolvido foi criar uma perspectiva multidisciplinar sobre os temas abordados e as discussões propostas. A pesquisa dialoga com diversos campos, como arquitetura e urbanismo, ciências sociais, geografia, economia e administração pública, o que pode expandir o conteúdo da pesquisa e oferecer oportunidades de novos estudos em áreas afins.

Pesquisas como a desenvolvida nesta tese mostram que, cada vez mais, tornam-se pertinentes e necessárias as reflexões sobre como a atuação do poder público impacta a produção do espaço urbano. Diante disso, é necessário refletir como o planejamento urbano pode atuar para estimular as potencialidades e amenizar os impasses provocados pela atuação dos diversos agentes, seus interesses e conflitos, cabendo ao poder público agir de forma a (re)produzir a organização sócio-espacial.

A intenção deste estudo não foi abranger toda a temática relacionada à atuação do poder público e seus efeitos nos espaços intraurbanos. O resultado desta pesquisa

consiste em um primeiro estudo de caso, que foi apresentado visando obter respostas científicas sobre o cenário varginhense e a nova realidade que se instala a nível local com o avanço da autonomia municipal e do reescalonamento do Estado. Além de auxiliar no estudo do impacto dessas configurações em outras cidades médias, a pesquisa também pode direcionar novos estudos para um olhar mais atento à elaboração de programas de desenvolvimento urbano e regional de Varginha. Acredita-se, entretanto, ter trazido à tona alguns aspectos importantes para o entendimento da atuação do poder público no espaço urbano de Varginha, em especial, suas potencialidades de desenvolvimento e planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

- AGENTE. In: Michaelis. Moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/agente/>. Acesso em: 10 mai. 2021;
- AMORIM FILHO, O. B; RIGOTTI, J. I. R.; CAMPOS, J. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. **R. RA'É GA**, Curitiba, Editora UFPR: n. 13, 2007, p. 7-18. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ladem/files/2009/05/oswaldo-bueno.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021;
- 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. (org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9872>. Acesso em: 25 mai. 2021;
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002;
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NB 1350** – Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.
- BAHIANA, L. C. da C. Agentes modeladores e uso do solo urbano. **Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, v. 29, São Paulo, 1978, p. 53-62;
- BIBLIOTECA Presidência da República (2023). Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em: 05 jun. 2023;
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 jan. 2023.
- _____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 mai. 2021;
- _____. Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5727.htm#:~:text=LEI%20No%205.727%2C%20DE%204%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201971.&text=Disp%20sobre%20o%20Primeiro%20Plano,1%20BA. Acesso em: 24 jan. 2023;
- _____. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 24 jan. 2023;

_____. Ministério da Economia. **Plano Plurianual 1991-1995**. Brasília, 1991. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-1991-1995>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Ministério da Economia. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-1996-1999>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Ministério da Economia. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/368>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Ministério da Economia. **Programa de Aceleração do Crescimento 2**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/356>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Ministério da Infraestrutura. **Centros de Integração Logística - CIL**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/centros-de-integracao-logistica>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Ministério da Infraestrutura. **Plano Aeroviário Nacional PAN**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/plano-aeroaviario-nacional>. Acesso em: 22 jan. 2023;

_____. Painel PPA: Painel do Planejamento Federal (2023). Disponível em: <https://painelppa.economia.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2023;

BRASIL, F. de P.D. Reconstruções da Agenda Local Contemporânea: Sociedade Civil e Gestão Democrática das Cidades. In: Encontro Nacional da ANPAP, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ENANPAD, 2005.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018;

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (2019). Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php#. Acesso em: 26 abr. 2020;

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la produccion del espacio urbano español. **Revista de Geografia**, v.8, n. 1-2, 1974, p. 19-56. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/45880>. Acesso em: 29 mai. 2021;

_____. **La morfología de las ciudades**. Vol. III: Agentes urbanos y mercado inmobiliario. Espanha, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2018. p. 53 – 73;

CARVALHO FILHO, J. dos S. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 247, p. 139–155, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41552>. Acesso em: 25 jan. 2023.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005;

CENTRO do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais – CCCMG (2023). Disponível em: <http://cccmg.com.br/>. Acesso em: 20 mai. 2023;

CORRÊA, R. L. Cidades médias e rede urbana. In: SILVA, W. R. da; SPOSITO, M. E. B. (org.). **Perspectivas da urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, p. 29 - 38;

_____. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 23 - 33;

_____. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989;

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2018. p. 41 – 51;

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, mar. 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=35394:td-2549-a-funcao-dos-planos-plurianuais-no-direcionamento-dos-orcamentos-anuais-avaliacao-da-trajetoria-dos-ppas-no-cumprimento-da-sua-missao-constitucional-e-o-lugar-do-ppa-2020-2023&catid=422:2020&directory=1. Acesso em: 20 fev. 2023;

DOWBOR, L. **O que é poder local**. Impertriz, MA: Ética, 2016. Cidade mineira terá centro de inovação com dinheiro dos Emirados Árabes. **Estado de Minas**, 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/07/27/internaseconomia,1170342/cidade-mineira-tera-centro-de-inovacao-com-dinheiro-dos-emirados-arabe.shtml>. Acesso em: 05 fev. 2023;

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. (2023). Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/>. Acesso em: 20 fev. 2023;

_____. **Plano de Competitividade Industrial**: Regional Sul. Pouso Alegre: s/ed., 2015. Disponível em: <http://pcir.fiemg.com.br/regionais/detalhe/sul>. Acesso em: 21 jan. 2023;

FUNDAÇÃO Cultural de Varginha (2023). Disponível em: <https://fundacaoculturaldevarginha.com.br/galeria-de-fotos-dos-ex-prefeitos-de-varginha/>. Acesso em: 05 jun. 2023;

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Descentralização e desenvolvimento institucional dos municípios mineiros**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=60526>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Duplicação da Rodovia Fernão Dias: região e municípios**. Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49480>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Duplicação da Rodovia Fernão Dias: região e municípios**. Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaResultadoBasica.php?busca=rodovia%20fern%E3o%20dias>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Plano Integrado de Desenvolvimento – Sul de Minas: um potencial para a Interiorização do Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 1978. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=53139>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Plano Integrado de Desenvolvimento – Sul de Minas: um potencial para a Interiorização do Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 1979. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=53140>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Programa de aplicações em desenvolvimento urbano**. Belo Horizonte, 1974. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49067>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Programa estadual de centros intermediários**. Belo Horizonte, 1980. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=48953>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Programa estadual de centros intermediários**. Belo Horizonte, 1982. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49178>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Programa estadual de centros intermediários**. Belo Horizonte, 1983. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49325>. Acesso em: 23 jan. 2023;

_____. **Programa SOMMA**. Belo Horizonte, 1992. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47804>. Acesso em: 22 jan. 2023;

FUNDAÇÃO Procafé (2023). Disponível em: <https://www.fundacaoprocafe.com.br/pesquisas-varginha>. Acesso em: 24 fev. 2023;

GALERIA de Governadores de Minas Gerais (2023). Disponível em: <https://www.mg.gov.br/galeria-governadores>. Acesso em: 05 jun. 2023;

GOOGLE. Google Earth Pro. Version 7.1.7.2606. (2016). Disponível em: <https://www.google.com.br/earth/download/gep/agree.html>. Acesso em: 11 jul. 2017;

GOOGLE. Google Earth Pro. Version 7.3. (2023). Disponível em: <https://www.google.com/earth/about/versions/#download-pro>. Acesso em: 10 jan. 2023;

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016;

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005;

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2016;

_____. **Os sentidos do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2020;

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 jan. 2023;

_____. **A Geografia do café**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016;

_____. REGIC - Regiões de Influência das Cidades – 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 12 fev. 2023;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Relatório Consolidado. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_minas_gerais.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023;

IPEA, IBGE, UNICAMP - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Universidade de Campinas. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.3; 127 p.;

JARDIM, M. C., SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023;

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002. p. 121 – 192;

MARKUSEN, A.; NESSE, K. 2007. Institutional and Political Determinants of Incentive Competition. In: MARKUSEN, A. **Reining in the Competition for Capital**, ed. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 1-42. <https://doi.org/10.17848/9781429492065.ch1>;

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016;

_____. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008;

MINAS GERAIS. **Plano Aeroviário do Estado de Minas Gerais - PAEMG**. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/paemg-1999-1-pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023;

_____. **I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social**. Belo Horizonte, 1971. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=75830>. Acesso em: 24 jan. 2023;

_____. **II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social**. Belo Horizonte, 1975. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=56900>. Acesso em: 24 jan. 2023;

MYR Projetos Sustentáveis. **Diagnóstico Municipal do Plano Diretor Municipal de Varginha**. Varginha: s/ed., 2017;

NUNES, Orlando Vinicius Rangel. **O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986)**. 2020. 442 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020;

PLANO de Desenvolvimento Econômico de Varginha - PDEV (2023). Disponível em: <https://pdevarginha.unis.edu.br/pdev>. Acesso em: 30 mai. 2021;

PORTAL Unis (2023). Disponível em: <https://portal.unis.edu.br/home>. Acesso em: 05 jun. 2023;

PORTO Seco Sul de Minas (2023). Disponível em: <http://www.portosecosuldeminas.com.br/>. Acesso em: 21 mar. 2023;

PREFEITURA de Varginha (2021). Disponível em: <http://www.varginha.mg.gov.br/>. Acesso em: 28 mai. 2021;

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; NETTO BESSA, F. L. O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília: vol. 58 (4), p. 397-415, out.-dez. 2007. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=25838>. Acesso em: 11 fev. 2023;

REOLON, C. A. Aspectos da dimensão espacial da reestruturação produtiva. Aportes à compreensão da reestruturação das cidades. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 13, 2014, Barcelona. **Anais...** Disponível em:

<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Cleverson%20Alexsander.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2021;

SALES, J. R. **Espírito Santo de Varginha (MG)**: 1763 – 1920. Varginha: Gráfica Editora Sul Mineira. 2003;

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2018 (1993);

_____. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2ª ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2012 (1994);

SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001;

SOARES, B. R. Pequenas e médias cidades: um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 461 – 493;

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010;

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015;

SPOSITO, E. S. Rede urbana e eixos de desenvolvimento: dinâmica territorial e localização da indústria e do emprego no estado de São Paulo. In: _____ (org.). **O novo mapa da indústria no início do século XXI**. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015. p. 369-404;

SPOSITO, E. S.; FURINI, L. A.; MELAZZO, E. S.; OLIVEIRA, C. A. de. O novo mapa da indústria no estado de São Paulo: metodologia para a obtenção e a interpretação dos dados. In: SPOSITO, E. S (org.). **O novo mapa da indústria no início do século XXI**. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015. p. 327-368;

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2018. p. 123 – 146;

_____. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: _____. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 233 – 253;

SPOSITO, M. E. B.; ELIAS, D.; SOARES, B. R.; MAIA, D. S.; GOMES, E. T. A. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO,

M. E. B. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 35 – 67;

STEINBERGER, M.; BRUNA, G.C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, P. 35 -77, 2001.

STEPHAN, I. I. C. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998**. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006;

_____. Planos diretores em Minas Gerais: 20 anos de exigência constitucional. **Revista Risco**. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44779>. Acesso em: 05 mai. 2021;

TOLEDO, R. A. O planejamento urbano como um possível instrumento da gestão democrática das cidades. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão-REDD**. Campinas, v. 10, n. 1, p. 33-42. 15 jan. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/11767>. Acesso em: 17 fev. 2023;

VARGINHA. Lei nº 2.845 de 02 de dezembro de 1996. Institui o plano diretor de desenvolvimento do município de Varginha e dá outras providências. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/1965/. Acesso em: 29 mai.2021;

_____. Lei nº 4.530 de 17 de outubro de 2006. Faz a revisão da lei do plano diretor participativo de Varginha e dá outras providências. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/2334/. Acesso em: 29 mai. 2021;

_____. Lei nº 6.349 de 27 de setembro de 2017. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período 2018 a 2021 e define as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2018. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/22746/. Acesso em: 29 jan. 2023;

_____. Lei Complementar nº 9 de 10 de setembro de 2020. Faz a revisão do plano diretor participativo de Varginha, revoga a lei 4.530/2006, e dá outras providências. Disponível em: https://www.varginha.mg.gov.br/portal/leis_decretos/30209/. Acesso em: 29 mai. 2021;

VASCONCELOS, P. de A. A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2018. p. 53 – 73;

VIEIRA, J. Estado e desenvolvimento econômico em Minas Gerais no período recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 274-310, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/8309/6265>. Acesso em: 14 fev. 2023;

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2001.

APÊNDICE A

Quadro 24 - Planos e programas de desenvolvimento analisados para o estudo

ANO	NOME	INSTITUIÇÃO	ENTE ESTATAL	SÍNTESE DO PLANO/ PROGRAMA
1971	I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND	Governo Federal	Federal	Desenvolvimento nacional para o período 1972-1974.
1972	I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social - I PMDES	Governo do Estado de Minas Gerais	Estadual	Instrumentalizar o Estado de Minas Gerais visando acompanhar a dinâmica do desenvolvimento (1972-1976).
1974	Programa de aplicações em desenvolvimento urbano	Fundação João Pinheiro	Estadual	Programa de financiamento para o desenvolvimento urbano Varginha
1974	II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND	Governo Federal	Federal	Desenvolvimento nacional para o período 1975-1979
1976	II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – II PMDES	Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação Geral	Estadual	Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais baseado nas diretrizes do II PND (1976-1979)
1976	Programa Cidades de Porte Médio	Governo Federal	Federal	Promoção das cidades de porte médio a centros urbanos estratégicos na composição da rede urbana nacional
1977	Plano de desenvolvimento industrial - Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa	Fundação João Pinheiro; Instituto de Desenvolvimento Industrial de MG; Grupo de Cooperação Técnica Alemã	Estadual	Recomendação de medidas concretas visando o desenvolvimento da pequena e média empresa no Sul de Minas
1978	Plano integrado de desenvolvimento - Sul de Minas: um potencial para a interiorização do desenvolvimento	Fundação João Pinheiro; Instituto de Desenvolvimento Industrial de MG (INDI); Grupo de Cooperação Técnica Alemã	Estadual	Plano de desenvolvimento regional definido nos objetivos do II PMDES
1980	III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – III PMDES	Governo do Estado de Minas Gerais	Estadual	* Não foi encontrado o arquivo digital do plano (1980-1983)
1983	Programa Estadual de Centros Intermediários (Cidades Dique)	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral	Estadual	Ação planejada e intensa em dezesseis cidades-polos do interior do Estado, visando desenvolver ações que melhorem a qualidade de vida da população, criando empregos e motivando os migrantes em potencial a permanecerem em suas regiões.
1984	IV Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – IV PMDES	Governo do Estado de Minas Gerais	Estadual	* Não foi encontrado o arquivo digital do plano (1984-1987)
1985	Programa de apoio ao desenvolvimento de pequenos municípios de minas gerais	Fundação João Pinheiro; Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral	Estadual	Baseado nos objetivos do IV PMDES, apoiar os pequenos municípios, respeitados os compromissos fundamentais de descentralização

				administrativa, autonomia municipal e democratização das oportunidades socioeconômicas.
1986	Plano Aeroviário do Estado de Minas Gerais - PAEMG	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Instituto de Aviação Civil	Estadual	Analisar o impacto do desenvolvimento econômico regional e do transporte aéreo no sistema de aeroportos deste Estado, com a finalidade de reavaliar a sua composição e a classificação estabelecida para cada unidade Aeroportuária.
1991	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (1991-1995)
1992	Programa SOMMA	Governo estadual e assistência técnica do Banco Mundial	Estadual	Fortalecer a administração financeira dos municípios mineiros, em sintonia como processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1988.
1994	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (1994-1997).
1995	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral; Superintendência Central de Planejamento Econômico e Social	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual
1996	Duplicação da rodovia Fernão Dias - regiões e municípios	Fundação João Pinheiro; Centro de Desenvolvimento Municipal	Estadual	Avaliação dos impactos da duplicação da rodovia, sob a perspectiva das prováveis transformações nos 31 municípios cujos territórios inserem-se no trajeto da Fernão Dias.
1996	Plano diretor de Varginha	Prefeitura do Município de Varginha	Municipal	Plano diretor de desenvolvimento
1996	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (1996-1999)
1998	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (1998-2001).
1999	Plano Aeroviário do Estado de Minas Gerais - PAEMG	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais; Instituto de Aviação Civil	Estadual	Analisar o impacto do desenvolvimento econômico regional e do transporte aéreo no sistema de aeroportos deste Estado, com a finalidade de reavaliar a sua composição e a

				classificação estabelecida para cada unidade Aeroportuária.
2000	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral; Superintendência Central de Planejamento Econômico e Social	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2000-2003)
2000	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2000-2003)
2002	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (2002-2005).
2003	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2003-2020)
2004	Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; Superintendência Central de Planejamento	Estadual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo (2004-2007)
2004	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2004-2007)
2005	Potencialidade para o microcrédito do Município de Varginha	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae-MG); Fundação João Pinheiro	Estadual	Dimensionamento do mercado potencial dos tomadores de microcrédito e descrição das principais características deste público potencial em 96 municípios mineiros, com base em dados secundários.
2006	Revisão do plano diretor de Varginha	Prefeitura do Município de Varginha; Fundação Israel Pinheiro	Municipal	Plano diretor participativo
2006	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (2006-2009).
2007	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2007-2023)
2007	Plano de Aceleração do Crescimento - PAC	Ministério do Planejamento	Federal	Retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país (1ª fase).
2008	Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e	Estadual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo (2008-2011)

		Programação Orçamentária.		
2008	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2008-2011)
2010	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (2010-2013).
2011	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2011-2030)
2011	Plano de Aceleração do Crescimento - PAC	Ministério do Planejamento	Federal	Retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país (2ª fase).
2012	Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária	Estadual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo (2012-2015)
2012	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2012-2015)
2014	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (2014-2017).
2015	Programa de Competitividade Industrial Regional - PCIR	FIEMG – Regional Sul Gerência de Projetos Coletivos para Indústria (GPCI)	-	Propostas de desenvolvimento industrial para os setores dinamizadores de Minas Gerais identificados geograficamente em cada Regional do estado
2016	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Fundação João Pinheiro (FJP) Fóruns Regionais de Governo	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2016-2027)
2016	Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária	Estadual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo (2016-2019)
2016	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2016-2019)

2016	Centros de Integração Logística - CILs	Ministério dos Transportes; Universidade Federal do Rio de Janeiro	Federal	Plano de investimentos do governo que visa à redução dos custos de transporte, por meio do incentivo à integração dos modos de transportes.
2017	Plano regional de atração de investimentos - PRAI	FIEMG – Regional Sul	-	Parceria para agilizar e aperfeiçoar o processo de atração de investimentos no estado de Minas Gerais
2018	Plano Aeroviário Nacional - PAN	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	Federal	Conjunto de ações, programas, políticas e regulações elencados como estratégicos para o alcance dos objetivos do transporte aéreo
2018	Plano Plurianual - PPA	Prefeitura Municipal de Varginha	Municipal	Instrumento de planejamento governamental realizado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para o município (2018-2021).
2019	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Estadual	Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual (2019-2030)
2020	Revisão do plano diretor de Varginha	Prefeitura do Município de Varginha; Myr Projetos Sustentáveis	Municipal	Plano diretor participativo
2020	Plano de Desenvolvimento Econômico de Varginha - PDEV	Grupo Unis; Cesul; Cesul Lab	-	Instrumento de planejamento, colaboração e fiscalização das ações voltadas ao desenvolvimento do município (2020-2030)
2020	Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária	Estadual	Instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo (2004-2007)
2020	Plano Plurianual - PPA	Governo Federal	Federal	Instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (2020-2023)

Fonte: Elaboração própria (2023).

APÊNDICE B

Quadro 25 - Relação entre os planos e programas de desenvolvimento em Varginha e a legislação sancionada nas três esferas estatais durante o período analisado

	Planos e programas de desenvolvimento			Legislação		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
Anterior a 1970				39	111	2
1970	-	-	-	1	2	-
1971	1	-	-	-	3	-
1972	-	1	-	-	-	-
1973	-	-	-	1	-	-
1974	1	1	-	3	1	-
1975	-	-	-	2	2	-
1976	-	1	-	1	-	-
1977	-	1	-	-	1	-
1978	-	1	-	1	1	-
1979	-	-	-	-	1	-
1980	-	1	-	-	1	-
1981	-	-	-	-	-	-
1982	-	-	-	-	2	-
1983	-	1	-	-	1	-
1984	-	1	-	2	2	-
1985	-	1	-	1	3	-
1986	-	-	-	2	6	-
1987	-	-	-	-	-	-
1988	-	-	-	-	2	-
1989	-	-	-	1	3	-
1990	-	-	-	1	1	-
1991	1	-	-	1	1	-
1992	-	1	-	1	1	-
1993	-	-	-	-	1	-
1994	-	-	1	-	2	-
1995	-	-	-	-	1	-
1996	1	1	1	2	-	-
1997	-	-	-	-	5	-
1998	-	-	1	-	7	-
1999	-	1	-	2	5	16
2000	1	1	-	-	2	26
2001	-	-	-	-	-	35
2002	-	-	1	1	1	24
2003	-	1	-	3	-	18
2004	1	1	-	-	-	38
2005	-	1	-	2	-	15
2006	-	-	2	1	1	27
2007	1	1	-	1	2	26
2008	1	1	-	-	1	30
2009	-	-	-	-	1	30
2010	-	-	1	2	1	19

2011	1	1	-	-	1	40
2012	1	1	-	1	-	17
2013	-	-	-	1	1	9
2014	-	-	1	-	2	25
2015	-	1	-	-	-	48
2016	2	2	-	-	2	4
2017	-	1	-	-	2	21
2018	1	-	1	-	1	10
2019	-	1	-	-	2	23
2020	1	1	2	-	5	3

Fonte: Elaboração própria (2023).

APÊNDICE C

ROTEIRO ENTREVISTA – AGENTE: PODER PÚBLICO ESTADUAL

- Identificar a atuação do Poder Público Estadual em relação à política urbana:
 1. Como o Estado vem atuando para a promoção do desenvolvimento urbano e regional em Minas Gerais?
 2. Diante da descentralização administrativa determinada pela Constituição Federal de 1988, quais os impasses para a gestão urbana? E quais os benefícios?
 3. Como você, enquanto poder público, analisa a articulação entre os entes governamentais (federal, estadual e municipal) para a promoção da gestão urbana?

- Identificar a atuação do Poder Público na escala de Varginha-MG:
 4. Há algum plano, programa ou projeto para o desenvolvimento urbano da região ou do Município de Varginha especificamente?
 5. Como o Estado vem atuando para a promoção da política urbana em Varginha? E o que pode ser melhorado?
 6. Existem políticas de atração de investimentos privados? Quais?
 7. Há o desenvolvimento de parcerias público-privadas para a promoção do desenvolvimento urbano de Varginha? Quais?

- Identificar o cenário produtivo do Município de Varginha e a atuação do Estado para o desenvolvimento econômico:
 8. Como é vista a dinâmica do desenvolvimento econômico de Varginha?
 9. Você conhece algum plano ou projeto para a atração de investimentos nos setores econômicos em Varginha e região?
 10. Há articulação entre o agente econômico e o Estado considerando a esfera estadual ou federal? Como se dá esta articulação?

- Identificar quais os meios para alcançar as potencialidades de Varginha:
 11. Quais as potencialidades da região de Varginha perante o cenário nacional ou estadual? E especificamente do Município de Varginha?
 12. Que tipo de política pública pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?
 13. Que tipo de ação da iniciativa privada pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?

APÊNDICE D

ROTEIRO ENTREVISTA – AGENTE: PODER PÚBLICO MUNICIPAL

- Identificar a atuação do Poder Público na escala de Varginha-MG:
 1. Há algum plano, programa ou projeto para o desenvolvimento urbano da região ou do Município de Varginha especificamente?
 2. Como o Estado vem atuando para a promoção da política urbana em Varginha? E o que pode ser melhorado?
 3. Existem políticas de atração de investimentos privados? Quais?
 4. Há o desenvolvimento de parcerias público-privadas para a promoção do desenvolvimento urbano de Varginha? Quais?
- Identificar o cenário da expansão urbana da área em estudo e estratégias de planejamento urbano do município:
 5. Como a legislação urbanística vem atuando para consolidar as áreas de expansão urbana ou vetores de crescimento?
 6. Quais as políticas públicas e investimentos estão sendo destinados para tais áreas?
 7. Há problemas de infraestrutura urbana em Varginha?
 8. A gestão urbana de Varginha está adequada para o seu porte e as atividades desempenhadas na cidade?
 9. A legislação urbanística de Varginha é eficiente?
- Identificar o cenário produtivo do Município de Varginha e a atuação do Estado para o desenvolvimento econômico:
 10. Como é vista a dinâmica do desenvolvimento econômico de Varginha?
 11. Você conhece algum plano ou projeto para a atração de investimentos nos setores econômicos em Varginha e região?
 12. Há articulação entre o agente econômico e o Estado considerando a esfera estadual ou federal? Como se dá esta articulação?
- Identificar quais os meios para alcançar as potencialidades de Varginha:
 13. Quais as potencialidades da região de Varginha perante o cenário nacional ou estadual? E especificamente do Município de Varginha?
 14. Que tipo de política pública pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?
 15. Que tipo de ação da iniciativa privada pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?
 16. Quais os impactos e alcances da implantação de tais potencialidades na configuração urbana de Varginha?

APÊNDICE E

ROTEIRO ENTREVISTA – AGENTE: PROPRIETÁRIOS DOS MEIOS DE PRODUÇÃO

- Identificar o cenário produtivo do Município de Varginha e a atuação do Estado para o agente econômico:
 1. Como é vista a dinâmica do desenvolvimento econômico de Varginha?
 2. Você conhece algum plano ou projeto para a atração de investimentos nos setores econômicos em Varginha e região?
 3. Há articulação entre o agente econômico e o Estado considerando a esfera estadual ou federal? Como se dá esta articulação?

- Identificar o panorama da política urbana na perspectiva do agente econômico:
 4. Há algum plano, programa ou projeto para o desenvolvimento urbano da região ou do Município de Varginha especificamente?
 5. Em relação à infraestrutura urbana existente no Município de Varginha, você considera adequada para o desenvolvimento econômico? O que poderia melhorar?
 6. Existem políticas de atração de investimentos privados? Quais?
 7. Há o desenvolvimento de parcerias público-privadas para a promoção do desenvolvimento urbano de Varginha? Quais?
 8. Do seu ponto de vista como agente econômico, como o Estado vem atuando para a promoção da política urbana em Varginha? E o que pode ser melhorado?

- Identificar quais os meios para alcançar as potencialidades do Município de Varginha:
 9. Quais as potencialidades da região de Varginha perante o cenário nacional ou estadual? E especificamente do Município de Varginha?
 10. Que tipo de política pública pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?
 11. Que tipo de ação da iniciativa privada pode ser desenvolvida em Varginha e/ou a nível regional para alcançar as potencialidades citadas anteriormente?
 12. Quais os impactos e alcances da implantação de tais potencialidades na configuração urbana de Varginha?