



UnB

PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO

GEOGRAFIA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - ICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS:
os programas de governo e as indústrias no Polo JK - DF**

Giovanna Da Silva Souza

Dissertação de Mestrado

Brasília/DF
Março de 2025



UnB

PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO

GEOGRAFIA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS:
os programas de governo e as indústrias no Polo JK - DF**

Giovanna da Silva Souza

Orientador: Daniel Abreu de Azevedo

Dissertação de Mestrado

Brasília/DF
Março de 2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS:
os programas de governo e as indústrias no Polo JK - DF**

Giovanna da Silva Souza

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica, linha de pesquisa 3 - Produção do Espaço Urbano, Rural e regional.

Aprovada por:

Dr. Daniel Abreu de Azevedo (UnB)

(Orientador)

Dra. Juliana Nunes Rodrigues (UFF)

(Examinadora Externa)

Dr. Juscelino Eudâmidas Bezerra (UnB)

(Examinador Interno)

Brasília/DF, 10 de março de 2025

Da	Silva	Souza,	Giovanna
DS729p	POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS: os programas de governo e as indústrias no Polo JK - DF / Giovanna Da Silva Souza; orientador Daniel Abreu de Azevedo. -- Brasília, 2025. 185 p. Dissertação(Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, 2025. 1. Políticas públicas. 2. Impacto regional. 3.Desenvolvimento industrial. 4. Planejamento territorial. 5. Polo JK. I. Abreu de Azevedo, Daniel , orient. II. Título.		

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SOUZA, G. S. *Políticas públicas espaciais: os programas de governo e as indústrias no Polo JK - DF*. 2025. XX p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2025.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Giovanna da Silva Souza

AGRADECIMENTOS

Realizar esta pesquisa foi um desafio que jamais enfrentei sozinha. Cada passo, cada descoberta e cada dificuldade foram compartilhados com pessoas incríveis, sem as quais este trabalho não seria possível.

Ao meu orientador, Daniel Abreu de Azevedo, agradeço pela orientação precisa e generosa. Por cada leitura atenta, pelos questionamentos que me impulsionaram a crescer e pelo compromisso genuíno com meu desenvolvimento acadêmico. Sua paciência e dedicação foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Agradeço, especialmente, pela disponibilidade incansável, sempre atencioso, respondendo minhas dúvidas até mesmo em finais de semana, feriados e, muitas vezes, tarde da noite. Seu apoio constante fez toda a diferença nesta trajetória.

Aos meus pais, Izeque e Maria, minha base inabalável e meu porto seguro. Pelo amor sem medidas, pelo incentivo constante e pelo apoio incondicional em cada etapa da minha trajetória. Suas palavras de encorajamento foram o abraço acolhedor nos momentos mais difíceis, trouxe luz aos meus dias. Sou eternamente grata por todo carinho e compreensão.

Ao meu companheiro, João Vítor, que esteve ao meu lado em cada etapa desta pesquisa. Pela presença constante, por me acompanhar a campo, pelo apoio inquestionável e pelo carinho diário. Sua parceria fez toda a diferença nesse processo.

À minha irmã Sabrina, pela valiosa ajuda no levantamento documental, e ao meu irmão Gabriell, pelas revisões cuidadosas. Mais do que isso, obrigada por sempre estarem prontos para ouvir meus desabafos e me acolherem com tanto carinho. A contribuição de vocês não foi apenas essencial para a qualidade deste trabalho, mas também para minha tranquilidade e bem-estar ao longo deste processo.

Às minhas irmãs Josy, Andrena e meu cunhado Léo pela rede de apoio inestimável, sempre por perto, ouvindo, incentivando e celebrando cada conquista comigo. E aos meus irmãos Eduarda, Paulo e Rejane, pelo amor e pela força que me dão.

Aos amigos que a pós-graduação me presenteou, Brenno, Carol e Beatriz, minha sincera gratidão pela parceria e pelas trocas que enriqueceram essa caminhada. Pelos conselhos sensatos e uma palavra amiga nos momentos certos; pela generosidade e disponibilidade incansável, sempre pronta para me ajudar, independentemente da hora; e pela ajuda valiosa com softwares, pela parceria dedicada na pesquisa e pela leveza e alegria que trouxeram ao meu percurso acadêmico.

A todos que, de alguma maneira, fizeram parte dessa trajetória, Obrigada! ♥

RESUMO

O desenvolvimento industrial no Distrito Federal tem sido influenciado por diversas políticas públicas que buscam fomentar a economia regional. O objetivo central desta pesquisa é analisar a relação entre as políticas públicas implementadas por diferentes governos no período de 1994 a 2023 com a criação, o crescimento e a consolidação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK), localizado em Santa Maria/DF, enfatizando seus efeitos na dinâmica regional e nas transformações da estrutura espacial. A industrialização no Distrito Federal enfrenta desafios específicos devido à predominância dos setores de serviços e administração pública. Nesse contexto, programas como o Pró-DF e o Desenvolve-DF desempenharam um papel fundamental na atração de indústrias para a região. A literatura deu suporte para debater o conceito de polarização industrial, políticas públicas espaciais, que apontou para a relação entre esse tipo de fenômeno com impactos regionais. A pesquisa fundamenta-se em uma abordagem multidimensional, combinando levantamento documental, análise geoespacial e mapeamento das indústrias, além de imagens de satélite para examinar a atividade de polarização no Polo JK. Um dos principais esforços metodológicos foi a criação de um indicador de impacto regional da indústria, desenvolvido com base em critérios extraídos da literatura sobre avaliação territorial e desenvolvimento regional. O indicador foi estruturado por meio da seleção e hierarquização de variáveis associadas à geração de empregos, infraestrutura, escala das indústrias e relações de comércio exterior, possibilitando uma análise sistemática dos impactos do Polo JK na região. Os resultados evidenciam que, embora o Polo tenha consolidado sua função industrial e logística, há lacunas no planejamento territorial e na integração regional. O estudo conclui que, apesar dos avanços proporcionados pelas políticas de incentivo, a escala regional ainda é pouco considerada nos debates sobre o desenvolvimento do Polo JK. O presente estudo contribui para ampliar a compreensão sobre o impacto das políticas públicas espaciais na dinâmica industrial do Distrito Federal, com foco no Polo JK. Ao analisar a relação entre incentivos econômicos, infraestrutura e desenvolvimento territorial, a pesquisa reforça a necessidade de integrar a escala regional no planejamento de polos industriais, de modo a evitar assimetrias no desenvolvimento e fortalecer sua função estratégica na economia do DF.

Palavras-Chave: Desenvolvimento industrial; Políticas públicas; Polo JK; Planejamento territorial; Impacto regional.

ABSTRACT

The industrial development in the Federal District has been influenced by various public policies aimed at boosting the regional economy. The main objective of this research is to analyze the relationship between public policies implemented by different governments from 1994 to 2023 and the creation, growth, and consolidation of the Juscelino Kubitschek Development Pole (Polo JK), located in Santa Maria/DF, focusing on its effects on regional dynamics and spatial structure transformations. Industrialization in the Federal District faces specific challenges due to the predominance of the service and public administration sectors. In this context, programs like Pró-DF and Desenvolve-DF played a key role in attracting industries to the region. The literature provided a basis to discuss the concept of industrial polarization and spatial public policies, highlighting the relationship between such phenomena and regional impacts. This research is grounded in a multidimensional approach, combining documentary research, geospatial analysis, and industrial mapping, along with satellite imagery to examine polarization activities at Polo JK. One of the main methodological efforts was the creation of a regional industrial impact indicator, developed based on criteria from the literature on territorial evaluation and regional development. The indicator was structured through the selection and prioritization of variables related to job creation, infrastructure, industrial scale, and foreign trade relations, enabling a systematic analysis of Polo JK's impacts on the region. The results show that, although the Polo has consolidated its industrial and logistical functions, there are gaps in territorial planning and regional integration. The study concludes that, despite the advances made by incentive policies, the regional scale is still insufficiently addressed in discussions about Polo JK's development. This study contributes to enhancing the understanding of the impact of spatial public policies on the industrial dynamics of the Federal District, focusing on Polo JK. By analyzing the relationship between economic incentives, infrastructure, and territorial development, the research emphasizes the need to integrate the regional scale into industrial park planning, in order to prevent development asymmetries and strengthen its strategic role in the DF's economy.

Keywords: Industrial development; Policy; Polo JK; Territorial planning; Regional impact.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do Polo JK	48
Figura 2 – Polo JK 1995-2023	50
Figura 3 – Proporção UOS industrial por RA	82
Figura 4 – RAs em Destaque no DF: Indústria de Transformação	90
Figura 5 – Concentração de vínculos da indústria da transformação (Atividades especializadas).....	90
Figura 6 – RAs com maior participação de empregos com salários acima da média por setor.....	91
Figura 7 – Mandatos do Governo do DF 1988 - 2023 (Porcentagem)	93
Figura 8 – Etapas do Polo JK	100
Figura 9 – Zoneamento - Ade Porto Seco	101
Figura 10 – Terceira etapa do Polo JK	102
Figura 11 – Polo JK – Etapas de Implantação	103
Figura 12 – Porto Seco do Distrito Federal: Localizado no Polo JK	104
Figura 13 – Construção da Estrutura Espacial do Polo JK	107
Figura 14 – Polos Multifuncionais e Estratégias de Dinamização no DF	118
Figura 15 – Pró-DF na área Urbana de Santa Maria	122
Figura 16 – Atividades das Indústrias no Polo JK - DF	125
Figura 17 – XP Exeter II Brasília Distribution Center,.....	127
Figura 18 – Parcelamento de 11 lotes comerciais	127
Figura 19 – União Química e suas expansões	128
Figura 20 – Construção de infraestruturas no Polo JK (Vias e Rodovias).....	140
Figura 21 – Extensão da linha de trem para atender ao Porto Seco - DF	142
Figura 22 – Distribuição dos pontos de ônibus no Polo de Desenvolvimento JK	143
Figura 23 – Relação de trabalhadores do Polo JK por local de moradia	154

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabelas

Tabela 1 – Documentos Públicos Seleccionados para a pesquisa (Termo: Polo JK)	24
Tabela 2 – Reportagens do acervo do Correio Braziliense (Termo: Polo JK)	25
Tabela 3 – Região Administrativa de exercício do trabalho principal, Santa Maria, 2021	87

Quadros

Quadro 1 – Proposta de Metodologia para Avaliação do Impacto Regional do Polo	30
Quadro 2 – Definição da escala de Saaty	33
Quadro 3 – Hierarquia dos Indicadores de Impacto Regional segundo a Escala de Saaty	34
Quadro 4 – Classificação do IIR	39
Quadro 5 – Percurso metodológico	41
Quadro 6 – Caracterização de UOS da LUOS	75
Quadro 7 – Subcategorias do UOS CSIIInd	81
Quadro 8 – População da área metropolitana sul do DF empregada no setor industrial (%).....	88
Quadro 9 – Mandatos do Governo do DF (1988 – 2023)	92
Quadro 10 – Os programas econômicos do Distrito Federal 1988 - 2019.....	95
Quadro 11 – Os Governos e a Indústria no DF 1999 – 2023	109
Quadro 12 – Quantidade de moradores por local de abrangência do Polo JK	137
Quadro 13 – Escala de envolvimento institucional do Polo JK	138
Quadro 14 – Sintetização das rodovias e vias construídas após o Polo JK	141
Quadro 15 – Linhas de ônibus criadas para atender ao Polo JK	145
Quadro 16 – Síntese da escala das indústrias do Polo JK	148
Quadro 17 – Síntese dos valores dos indicadores obtidos	152
Quadro 18 – Síntese do valor máximo possível do IIR	152
Quadro 19 – Classificação das Abordagens Territoriais das Políticas Públicas	159

Fluxogramas

Fluxograma 1 - Cálculo do Índice de Impacto Regional	37
--	----

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AHP - Processo de Análise Hierárquica

ADE - Áreas de Desenvolvimento Econômico

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRT - Bus Rapid Transit (Transporte Rápido por Ônibus)

CB - Correio Braziliense

CNAE - Classificação Nacional das Atividades Econômicas

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

COARIDE - Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

DF - Distrito Federal

DODFe - Diário Eletrônico do Distrito Federal

EADI - Estação Aduaneira do Interior

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhaça

GDF - Governo do Distrito Federal

GO - Goiás

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEMA-DF - Instituto de Meio Ambiente do Distrito Federal

IIR - Indicador de Impacto Regional

IPEDF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

MECOR - Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

MINTER - Ministério do Interior

NGB - Normas Gerais de Brasília

PADES - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social

PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio

PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PEOT - Plano Estrutural de Organização Territorial

PERGEB - Programa Especial para a Região Geoeconômica de Brasília

PFL/DEM - Partido da Frente Liberal / Democratas

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PDS - Partido Democrático Social

PPCUB - Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília

PM8 - Polo Multifuncional 8

PMAD - Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT - Política Nacional de Ordenação do Território

POLAMAZÔNIA - Programa de Desenvolvimento da Amazônia

PP - Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPR - Partido Progressista Reformador

PRÓ-DF - Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal

PRODECON - Programa de Desenvolvimento Econômico

PROIN - Programa de Incentivo à Industrialização

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RA - Região Administrativa

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RIDE-DF - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SAAN - Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte

SEDUH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação

SEMATEC - Secretaria do Meio Ambiente e Tecnologia

SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília

UOS - Uso e Ocupação do Solo

ZFM - Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1 -MÉTODOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
1.1. Fundamentação teórico-metodológica	20
1.2. Distrito Federal: histórico e dinâmicas econômicas	42
1.3. Área de estudo - Polo JK em Santa Maria	46
1.4. Recorte temporal	49
 CAPÍTULO 2 - GESTÃO TERRITORIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS	52
2.1. O Desenvolvimento Industrial Regional	52
2.2. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional	53
2.3. Território e Estado: Gestão Territorial e Políticas Públicas	58
 CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	63
3.1. Políticas regionais no Brasil: um panorama histórico	63
3.2. Histórico dos Planos Governamentais e Políticas Públicas Industriais no Brasil	67
3.3. O Centro-Oeste e Brasília no Contexto do Desenvolvimento Regional	72
3.4. A RIDE-DF: Trajetória, Objetivos e Desafios Regionais	76
 CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO POLO JK	80
4.1. Uso e Ocupação do Solo no Polo JK e a Concentração da Atividade Industrial na Região.....	80
4.2. Políticas Governamentais e Desenvolvimento Industrial no Distrito Federal	92
4.3. A estrutura espacial do Polo JK	99
4.4. Polo JK e RIDE: Perspectivas Regionais e Contexto Territorial	113
4.5. Plano Diretor de Ordenamento Territorial e o Polo JK	115
4.6. Polo JK no contexto da LUOS: Atividades	121
 CAPÍTULO 5 - IMPACTOS REGIONAIS DO POLO JK: EMPREGO E MOBILIDADE.....	132
5.1. Apresentação dos resultados da aplicação do IIR ao Polo JK (por indicador).....	132
5.1.1. Indicador de Geração de Empregos	135
5.1.2. Cálculo do indicador da integração regional e política pública.....	138

5.1.3. Cálculo do Indicador de Infraestrutura.....	139
5.1.4. Cálculo do Indicador de Escala das Indústrias.....	148
5.1.5. Cálculo do Indicador de Comércio Exterior.....	150
5.2. Cálculo do Índice de Impacto Regional (IIR).....	151
5.3. Discussão.....	154
5.3.1. Analisando os indicadores.....	154
5.3.2. A Cegueira Geográfica Territorial e o Polo JK.....	157
5.3.3. Classificação do Polo JK no IIR.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS	173
APÊNDICES	185

1. Introdução

A intersecção entre políticas públicas e o Estado é um tema essencial que permeia as dinâmicas governamentais e influencia diretamente o desenvolvimento socioeconômico. Em outras palavras, as políticas públicas desempenham um papel central da ação governamental, moldando a realidade e delineando estratégias para promover, a princípio, o bem-estar social, econômico e territorial. Além disso, a implementação efetiva das políticas públicas necessita de uma abordagem colaborativa e multidisciplinar, envolvendo diversos atores sociais e setores da sociedade.

Quando lidamos com o setor secundário, é possível dizer que o Estado está implementando políticas públicas ao oferecer, por exemplo, incentivos fiscais ou criando condições espaciais favoráveis que visem atrair e consolidar indústrias em determinadas áreas, configurando, muitas vezes, polos industriais. Um polo industrial pode ser definido como um local de aglomeração de indústrias que representam um crescimento desigual no espaço e que promovem mudanças econômicas (Souza, 1993). Essas áreas são caracterizadas pela concentração de empresas de diversos setores, bem como pela presença de infraestrutura e serviços especializados voltados para o suporte às atividades industriais, o que é descrito por Souza (2005) como meios inovadores. Além disso, os polos industriais tendem a atrair investimentos, gerar empregos e impulsionar o desenvolvimento regional, tornando-se importantes motores da economia (Perroux, 1967).

É na intersecção entre o território e as políticas públicas espaciais que se destaca a importância na gestão territorial no desenvolvimento socioeconômico. Através da análise de diversos autores, esta pesquisa propõe discutir o conceito de território, indo além de sua definição física para compreendê-lo como uma arena onde se desdobram as relações de poder e as dinâmicas sociais (Raffestin, 1993; Reis, 2015; Mello-Théry, 2011). Nesse contexto, destaca-se a necessidade de uma abordagem mais integrada e territorialmente sensível no planejamento das políticas públicas, reconhecendo o território como uma dimensão central na construção de estratégias eficazes e adaptadas às realidades locais.

Em geral, o que se discute sobre política industrial é sua capacidade de indução de impacto regional, considerando tanto os efeitos econômicos quanto sociais que essas políticas podem gerar nas regiões onde são implementadas. Historicamente, as políticas de desenvolvimento industrial focaram na organização nacional para se ajustar ao modelo fordista de produção, em que o regional era secundário. No entanto, a partir do final do século XX, com o advento do conceito de desenvolvimento endógeno, essa abordagem começou a mudar. O

desenvolvimento regional passou a ganhar destaque, priorizando dinâmicas internas ao território e fomentando estratégias locais de crescimento, alinhadas à especialização de regiões e às estratégias de localização empresarial que configuram espaços polarizados economicamente. Nesse cenário, as políticas públicas surgem como ferramentas indispensáveis para mediar essas transformações, vinculando o reconhecimento de problemas específicos e a atuação de forças instituintes sobre o espaço (Silva, 1974; Rodrigues, 2014; Suzigan, 1996). Assim, a gestão territorial e suas políticas tornaram-se centrais para promover desenvolvimento industrial e social.

Tradicionalmente, essas políticas são operacionalizadas por meio de incentivos fiscais, crédito em condições favoráveis e investimentos em infraestrutura. Esses mecanismos podem ser potencializados quando alinhados à criação de ambientes inovadores e sistemas regionais de inovação, que fortalecem a competitividade e facilitam a propagação industrial por meio da interação coordenada entre os diversos atores regionais. Nesse contexto, destaca-se a importância da ancoragem territorial das inovações, como descrito por Souza (2005), que reforça a centralidade do território na construção de sistemas produtivos dinâmicos e adaptados às especificidades locais. A principal dificuldade, entretanto, reside na coordenação eficaz desses instrumentos e na sua integração com políticas industriais mais amplas, sendo promissor o alinhamento entre políticas regionais e programas de reestruturação setorial (Suzigan, 1996).

A teoria econômica e de políticas públicas industriais no Brasil constituem um campo fértil para a compreensão das dinâmicas econômicas e sociais do país. Ao longo das décadas, o Brasil passou por diferentes períodos marcantes em seu desenvolvimento industrial, cada um com suas próprias características e desafios – desde as primeiras intervenções estatais durante o período de industrialização por substituição de importações, sobretudo durante o governo de Getúlio Vargas, até as reformas de abertura econômica dos anos 1990, e as estratégias de incentivo à inovação e competitividade no século XXI. O Brasil enfrenta, a partir do final do século XX, um cenário de retrocesso industrial, caracterizado tanto pela redução da participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) quanto pelo aprofundamento da dependência de commodities na pauta econômica. Esse processo de desindustrialização, considerado precoce por ocorrer antes da consolidação de um setor industrial robusto, é acompanhado por mudanças estruturais resultantes da abertura econômica e da financeirização da economia (Oreiro; Feijó, 2010).

Cada um desses momentos representou um período distinto das políticas industriais brasileiras, influenciadas por teorias econômicas predominantes e condições políticas e sociais

do contexto. Este estudo pretende explorar essas inter-relações complexas, visando oferecer uma análise dos desafios e oportunidades enfrentados pelo Distrito Federal em seu desenvolvimento industrial. A dissertação aborda a interação entre políticas públicas e o Estado, focando na atuação governamental para fomentar o desenvolvimento industrial no Distrito Federal (DF). A necessidade de descentralizar a produção e as limitações logísticas em diversas regiões do país destacam a importância de iniciativas para impulsionar o crescimento econômico (Oliveira, 2021). Nesse contexto, compreender como as políticas públicas podem ser direcionadas para estimular investimentos e promover a competitividade do setor industrial no DF é fundamental para compreender o debate sobre economia local e desigualdades regionais.

O desenvolvimento econômico do Distrito Federal tem se concentrado historicamente nos setores de serviços e na administração pública, enquanto a indústria manteve um crescimento mais tímido. No entanto, em 2022, a indústria apresentou a maior expansão entre os setores produtivos, sinalizando uma possível mudança nesse cenário (IPEDF, 2023). Diante desse contexto, a política de desenvolvimento regional do DF se configura como uma estratégia para fortalecer o setor industrial e impulsionar o crescimento econômico. Desde a década de 1980, diferentes gestões governamentais implementaram programas voltados para esse objetivo, resultando na formação e consolidação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (doravante escrito como Polo JK).

O Polo JK está localizado no sul do Distrito Federal, na região administrativa de Santa Maria (RA XIII), e foi criado pela Lei nº 1.329, de 26 de dezembro de 1996, com o objetivo de fomentar a industrialização e o desenvolvimento econômico da região. Desde sua criação, o Polo tem sido moldado por instrumentos urbanísticos como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2019, além de programas de incentivo econômico, como o Pró-DF e, mais recentemente, o Desenvolve-DF. Atualmente, o Polo JK abriga empresas de diversos setores industriais e logísticos, sendo uma área de relevância para o desenvolvimento econômico da região.

Por meio de programas de capacitação profissional, incentivos fiscais e infraestrutura adequada, o governo promete criar um ambiente propício para o crescimento das empresas locais e a atração de investimentos externos, reduzindo a dependência de setores tradicionais, principalmente dos serviços públicos. Com a concentração de indústrias no Polo JK, a promessa era de que esse espaço teria potencial de catalisar o crescimento do Distrito Federal.

A política pública industrial no DF, nosso objeto de análise, e o Polo JK, nosso recorte, encontra-se em uma área estratégica. Desse modo é importante compreender os objetivos que estiveram presentes nos processos que compuseram essa política pública. Diante da lacuna na abordagem geográfica dessas políticas em relação ao Polo JK, o trabalho busca preencher esse espaço de conhecimento, explorando como as iniciativas governamentais ao longo das décadas influenciaram o crescimento industrial. Para isso, serão examinados não apenas os objetivos declarados das políticas, mas também sua eficácia na promoção do desenvolvimento econômico regional, considerando fatores como investimentos realizados e atração de empresas. Essa análise geográfica permitirá uma compreensão mais ampla dos processos que moldaram a configuração atual do Polo JK e seu papel na economia regional.

Devido às características econômicas particulares do Distrito Federal, voltada principalmente para a máquina pública e serviços, a indústria não tem sido muito abordada e explorada no âmbito científico e acadêmico, principalmente dentro da Geografia. As bases de dados disponíveis sobre a indústria na região não fornecem informações detalhadas sobre sua distribuição espacial e grau de polarização, ao contrário de outros estados do país. A pesquisa proposta pretende preencher essa lacuna, realizando um estudo e mapeamento da atividade industrial no Polo JK.

O objetivo central da pesquisa é analisar a relação entre as políticas públicas implementadas por diferentes governos no período de 1994 a 2023 com a criação, o crescimento e a consolidação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK), dando ênfase nos seus efeitos na dinâmica regional e nas transformações da estrutura espacial. Para responder tal questão, foi necessário primeiramente compreender de que forma as políticas públicas, ao interagirem com as dinâmicas territoriais, podem remodelar o espaço e impulsionar o crescimento econômico em escala regional.

O foco será na escala regional, buscando compreender se as políticas implementadas transformaram o Polo JK em uma estratégia efetiva de desenvolvimento regional. Para alcançar esse objetivo, as análises de campo, documental e a investigação multitemporal por meio do uso das imagens de satélite formam o conjunto de metodologias adotadas para compreender as mudanças na estrutura espacial, como proposto por essa pesquisa. A estrutura espacial é aqui considerada para além do aspecto físico, mas engloba o que Raffestin (1993) define como tessituras, nós e redes. Desse modo, a relação teórica discutida entre território e as políticas públicas ajudará a compreender o fenômeno específico.

A hipótese que se busca testar é que as políticas públicas, ao promoverem incentivos fiscais, alterações na legislação de uso e ocupação do solo e investimentos em infraestrutura, atuaram como indutoras do processo de industrialização no Polo JK, contribuindo para uma reorganização da estrutura espacial do polo, tornando-o um cluster e que esse processo trouxe impactos para dinâmica regional. A hipótese se apoia no pressuposto teórico de que o Estado exerce papel ativo e estruturante no ordenamento do território, especialmente em contextos de desigualdades regionais, como no caso brasileiro (Santos, 2000; Corrêa, 1987; Amin, 2000). A produção do espaço, nesse sentido, não é apenas reflexo de lógicas mercadológicas, mas resultado direto de decisões políticas que moldam o território a partir de diretrizes institucionais e interesses públicos ou privados mediados pelo poder estatal (Carlos, 2007; De Mello-Théry, 2011). Como destaca Egler (2001), o planejamento territorial no Brasil tem historicamente oscilado entre centralização e fragmentação, mas continua sendo um vetor fundamental para a indução de desenvolvimento regional. A literatura especializada (De Macedo; Porto, 2018; Costa, 2010) mostra que políticas públicas — mesmo quando descontinuadas ou dispersas — têm sido fundamentais na conformação de polos produtivos em áreas periféricas, muitas vezes por meio de arranjos produtivos locais (APLs) e incentivos à infraestrutura industrial.

França (2004) conceitua a estrutura espacial como uma interação física e funcional que gera fluxos, criando novas configurações. Assim, esse sistema é dinâmico: as configurações do território onde o Polo JK foi implantado influenciaram sua criação e as novas relações e objetos presentes lá agora moldam a configuração territorial, alterando seu significado. Anteriormente uma colônia agrícola, conforme indicado pela pesquisa documental, agora é um polo industrial com conexões distintas das que existiam em 1994. Essa mudança reflete não apenas a adaptação às novas demandas econômicas, mas também a atuação de políticas territoriais que, sob uma perspectiva institucionalista, são essenciais para mediar questões de poder e alinhar os interesses do Estado e do mercado na reorganização do espaço (Reis, 2015).

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, abordando o Polo JK e seu impacto no desenvolvimento regional, com ênfase em políticas públicas e planejamento territorial. O primeiro capítulo descreve a metodologia, incluindo a análise espacial com o QGIS e a definição de indicadores e variáveis para avaliar os impactos regionais. O segundo capítulo explora o desenvolvimento industrial regional com base nas teorias de Perroux, Schumpeter, Pecqueur, Storper e outros, destacando a importância dos polos industriais e das inovações tecnológicas. O terceiro capítulo contextualiza o Polo JK, abordando sua criação, políticas públicas associadas, infraestrutura e relação com instrumentos institucionais, descrevendo

como sua implantação alterou a dinâmica territorial de Santa Maria e arredores. Os capítulos quatro e cinco apresentam a análise dos resultados da pesquisa, discutindo mudanças econômicas e regionais no Polo JK, com base em levantamento documental, análises geoespaciais e dados públicos. Por fim, o capítulo cinco propõe um indicador de impacto regional da indústria, focado nas dinâmicas da atividade polarizada na região.

CAPÍTULO 1 – MÉTODOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.1. Fundamentação teórico – metodológica

O referencial teórico desta pesquisa se concentra na análise da relação entre políticas públicas e o Estado, com foco na atuação dos governos. A base teórica, guiada por autores como Souza (2006), Rodrigues (2014), Reis (2015), Sá e Silva (2019) Feitosa e Aranha (2020), Costa (2020), Oliveira (2021) e Pina et al. (2022), direciona a investigação para elementos essenciais dessa interação. A análise aborda i) a posição do Estado no desenvolvimento econômico e ii) as categorias de políticas territoriais identificadas por Favareto e Lotta (2022) e iii) A análise da desigualdade no desenvolvimento regional, conforme discutido por Oliveira (2021), e a contextualização das políticas públicas no que tange à polarização industrial. Essa abordagem teórica proporciona um arcabouço para explorar a dinâmica entre políticas públicas e o Estado, destacando as complexidades dessa interação no contexto analisado.

A condução da pesquisa bibliográfica seguiu uma metodologia criteriosa, visando explorar de maneira abrangente as temáticas de geografia, como a discussão acerca do território, da política pública, da economia e dos estudos urbanos. Para alcançar tal abrangência, optou-se pela análise de artigos científicos provenientes de três bases de dados distintas, SciELO e Periódicos CAPES que foi orientada pela diversidade geográfica e linguística, buscando enriquecer a análise.

A SciELO foi eleita como ponto central desta pesquisa devido à sua significativa representatividade na produção científica em língua portuguesa. A análise detalhada de termos como "Território", "Políticas Públicas", "Geografia" e outros proporcionou uma visão abrangente das discussões presentes na plataforma. Os filtros selecionados, como "economia", "política" e "estudos urbanos", contribuíram para refinar os resultados, permitindo uma análise mais aprofundada. Foram encontrados 2052 artigos, dos quais 681 passaram pelos filtros e 38 foram selecionados para análise. Esses artigos abordam de forma mais específica as relações entre território, políticas públicas e desenvolvimento geográfico.

Os periódicos fornecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) foram incorporados à metodologia devido à sua relevância no cenário acadêmico brasileiro. As buscas foram restritas aos idiomas português, inglês e espanhol, e foram filtradas para artigos publicados no período de 2000 a 2023 resultaram em 3630 artigos. Foram utilizados os termos "Políticas Públicas e Polos Industriais", "Estrutura Espacial e Economia", "Industrialização ou Indústria ou Industrial e Geográfica", "Políticas Públicas e

Geografia" e "Teoria dos Polos de Desenvolvimento", que forneceram uma análise quantitativa dos resultados obtidos, além de evidenciar os critérios de seleção e os filtros utilizados. Após a aplicação dos filtros de tipo (artigo científico) e data, 712 artigos permaneceram, dos quais 20 foram selecionados. Esses artigos contribuíram para uma análise mais detalhada dos polos industriais e das políticas públicas associadas, com destaque para as relações entre a estrutura espacial e a economia. A seleção de 20 artigos foi fundamentada na busca por trabalhos que fornecessem uma visão clara e objetiva sobre os impactos das políticas públicas nos polos industriais e sua relação com o desenvolvimento regional, priorizando os estudos mais recentes.

O termo "Políticas Públicas" no periódico da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), ofereceu uma visão detalhada dos resultados, filtragens e critérios de seleção, destacando a diversidade linguística presente na produção científica internacional. A busca por "Políticas Públicas" resultou em 8723 artigos, dos quais 97 foram refinados pelos filtros de idioma e tipo de publicação. Ao final, quatro artigos foram selecionados, complementando a análise com uma visão detalhada das discussões globais sobre o impacto das políticas públicas no desenvolvimento territorial.

Considerando o grande volume de artigos inicialmente encontrados, o critério de seleção foi pautado pela análise da atualidade e relevância das abordagens, diversidade de perspectivas metodológicas e teóricas e capacidade de fornecer contribuições que pudessem promover uma compreensão crítica das dinâmicas territoriais e políticas no contexto industrial e urbano. Ao selecionar os artigos mais recentes e de fontes reconhecidas, buscou-se garantir que a pesquisa refletisse as discussões contemporâneas sobre o tema, além de incorporar uma diversidade de abordagens regionais e internacionais. As revistas nas quais os artigos selecionados foram publicados variam amplamente, refletindo a diversidade da produção acadêmica na área. Algumas das revistas com maior número de publicações são a Revista de Administração Pública (7 artigos), a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (5 artigos) e a Revista de Sociologia e Política (4 artigos). Ao todo, os artigos selecionados foram publicados em 36 revistas diferentes, totalizando 60 ocorrências.

Para embasar este estudo, foi adotada uma abordagem que compreende o levantamento de dados históricos. Especificamente, foi executada uma extensa pesquisa documental por meio do Diário Oficial Eletrônico do Distrito Federal, abrangendo todos os Diários Oficiais e documentos públicos relacionados aos programas de desenvolvimento econômico e industrial, notadamente PROIN, PRODECON, PADES, PRÓ-DF, PRÓ-DF II e DESENVOLVE DF. O escopo desse levantamento abarca o período de 1994 a 2023, contemplando os seis principais

documentos que tratam da criação e definições fundamentais de cada programa, além do documento da Lei de Uso e Ocupação de Solos (LUOS) do ano de 2019, somados a documentos gerais sobre o Polo JK. Este processo forneceu uma base confiável e abrangente para a análise desses programas a partir da identificação e download de 725 documentos.

Utilizando uma abordagem metodológica fundamentada na pesquisa documental qualitativa, a preocupação principal, segundo Godoy (1995) e Tuzzo e Braga (2016), foi com o processo presente no objeto de estudo, indo além da definição quantitativa de fatos ou dados, mas também valorizando o contexto e o significado dos dados. Segundo Godoy (1995), é importante se atentar a três etapas na pesquisa documental, sendo elas *i)* a escolha dos documentos que envolvem uma pré-análise, na qual a autora sugere leitura flutuante; *ii)* o acesso a esses documentos, empregando aqui codificação, classificação e categorização; *iii)* e, por fim, a sua análise, etapa que envolve o tratamento do que foi coletado e interpretação.

No contexto da presente pesquisa, a aplicação da metodologia envolveu a configuração de parâmetros específicos para a busca de documentos relacionados ao Polo JK estabelecida em duas diferentes fontes. De um lado, o acervo jornalístico particular do Correio Braziliense (CB) uma fonte privada, do outro, documentos públicos disponibilizados pelo Diário Eletrônico do Distrito Federal (DODFe). Cope e Hay (2021) explicam que a fonte privada pode apresentar dificuldades quanto à autorização, enquanto a fonte pública pode ser volumosa, assim, alguns cuidados são necessários para que a coleta seja útil ao trabalho do qual ela fará parte. Os autores chamam a atenção para importantes passos, como registro detalhado e citação correta dos materiais oriundos dos arquivos.

No acervo do DODFe, o termo inicial de busca foi “Polo JK”, definido a partir do objeto de estudo. Foi utilizada a pesquisa avançada como tipo de busca, o que foi fundamental para refinar os resultados, permitindo uma análise mais precisa. Nesse sentido, foram empregados dois tipos de pesquisa: a exata e a contextual. A pesquisa exata assegura a identificação de expressões-chave, como “Polo de desenvolvimento”, sem a necessidade de uso de aspas duplas. Por sua vez, a pesquisa contextual garante a presença de palavras específicas como “polo”, “jk”, e “desenvolvimento”.

Considerando a relevância de diferentes seções e tipos de jornais no DODFe, optou-se por incluir todas as seções disponíveis, desde a Seção I até a Seção III, garantindo uma cobertura abrangente. Além disso, todos os tipos de jornais foram considerados, edições normais, especiais, extras e suplementos, visando capturar qualquer menção ao Polo JK, independentemente do formato ou periodicidade da publicação. O levantamento abrangeu um

período de 29 anos, a fim de capturar a mudança do Polo JK ao longo do tempo. Os dados foram coletados e categorizados por ano, conforme demonstrado na Tabela 1. Esse enfoque temporal permite uma análise detalhada das tendências e mudanças ao longo dos anos, seguindo as recomendações de Cellard (2008) sobre análise documental.

Durante a pré-análise, como sugerida por Godoy (1995), foi identificada a necessidade de inclusão de novos termos. Consciente das limitações da plataforma de busca, como a ausência de operadores booleanos, como "or", "and" e "not", foram adotadas estratégias para contornar essas dificuldades (Azevedo; Urias; Oliveira, 2023). Uma delas foi a busca classificada por termos, que levou em consideração as diferentes formas de referência ao Polo JK, tais como "Polo JK", "Polo de Desenvolvimento JK" ou "Pólo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek". Para complementar, foram incluídos novos termos relevantes para rastreamento, como "Proin", "Prodecon", "Pades", "Pro-DF I e II" e "Desenvolve-DF", buscando ampliar ainda mais a abrangência da pesquisa.

Por fim, um aspecto crucial foi a inclusão do termo "Colônia Agrícola Visconde de Inhaúma", que corresponde ao local escolhido para a implementação do Polo JK. Nos primeiros anos de pesquisa, foi notada a falta de arquivos que tratassem sobre o Polo JK. Mesmo já tendo sido inaugurado, percebeu-se que a área ainda era tratada como o antigo setor de chácaras. Essa adição permitiu uma busca mais específica, direcionada às informações relacionadas à área de implementação do projeto. Esse termo só apresentou resultados no site do DODFe no intervalo entre 1994 e 2012, após esse ano o termo não é mais encontrado na base de dados, dentro do recorte temporal da pesquisa.

A pesquisa final resultou em 2.064 documentos, somando os anos entre 1994 e 2023 (Tabela 1). Com o auxílio da ferramenta de busca em PDF, foi realizada a análise manual de cada arquivo para identificar trechos que abordassem o Polo JK. Ao final, foi criado um documento de síntese com os 725 documentos selecionados, organizados por ano e governo. Para facilitar essa seleção, a pesquisa priorizou os resultados exatos, uma vez que, ao iniciar a verificação por contexto (que resultou nos 2.064 documentos iniciais), muitos arquivos não continham menção ao Polo JK.

Nos primeiros anos do período de estudo dessa pesquisa não foram obtidos resultados com o termo "Polo JK", porém foi notado que inicialmente ainda era tratado como o nome de origem do local designado para o empreendimento. As primeiras plantas e mapas do local já faziam parte das discussões até mesmo antes do período de recorte temporal. A busca foi realizada de forma sistemática e criteriosa, considerando os desafios e limitações identificados,

como a variação na denominação do Polo JK nos documentos. Os documentos obtidos como resultados que não foram selecionados, foram filtrados de acordo com as palavras individuais, como “polo” e “jk”, desse modo a grande maioria não tratava diretamente sobre o Polo JK.

Tabela 1 - Documentos Públicos Selecionados para a pesquisa (Termo: Polo JK)

Ano	Busca Contextual	Resultado Exato
1994	10	8
1995	17	1
1996	10	7
1997	11	6
1998	27	1
1999	31	6
2000	70	17
2001	82	25
2002	77	11
2003	85	9
2004	92	3
2005	77	9
2006	102	6
2007	49	1
2008	148	8
2009	109	14
2010	132	11
2011	74	25
2012	107	38
2013	108	72
2014	126	78
2015	58	36
2016	30	29
2017	57	30
2018	60	52
2019	72	27
2020	69	37
2021	38	30
2022	61	57
2023	75	71
TOTAL	2064	725

Fonte: autoria própria com base no levantamento feito no DODFe (1994 - 2023)

Já a busca no acervo privado do CB baseou-se na busca pelos termos “Polo JK” e “Polo de desenvolvimento Juscelino Kubitschek”. A busca permitia o uso de operadores booleanos, como "or" e "and". Além da assinatura, que foi requisito para o acesso, houve, por meio de contato com o setor de *telemarketing* do jornal, o pedido de permissão para divulgação das reportagens no trabalho. A pesquisa avançada foi realizada por ano, iniciando-se em junho de

1999, segundo a disponibilidade do acervo. Com 50 resultados por página, era feito o download de arquivos que correspondiam com a pesquisa: 398 selecionados (Tabela 2). Para definição de reportagens para seleção, era utilizado a ferramenta de busca em PDF, com o atalho Ctrl + F, permitindo a identificação ou não do tema no arquivo. As reportagens foram utilizadas para contextualização das políticas públicas do Polo em cada governo. Acerca dos resultados encontrados, foram descartados resultados que traziam informações de outros polos ou informações que não fossem sobre o Polo JK. Mesmo com um volume total de 10.855 resultados iniciais, após a aplicação dos critérios de exclusão, foram selecionadas 398 reportagens que efetivamente abordavam o Polo JK. Essas reportagens foram utilizadas para contextualizar as políticas públicas relacionadas ao Polo ao longo de diferentes governos.

Tabela 2 - Reportagens do acervo do Correio Braziliense (Termo: Polo JK)

Ano	Resultados	Resultados não compatíveis	Selecionados
1999	217	204	13
2000	313	305	8
2001	322	319	3
2002	295	290	5
2003	347	341	6
2004	562	538	24
2005	514	503	12
2006	1031	955	76
2007	979	949	31
2008	661	646	16
2009	646	626	20
2010	510	492	18
2011	561	538	24
2012	677	646	31
2013	601	581	20
2014	507	501	6
2015	456	447	9
2016	401	398	3
2017	435	401	34
2018	360	351	9
2019	245	235	10
2020	165	160	5
2021	120	114	6
2022	128	123	5
2023	200	192	8
TOTAL	11253	10855	398

Fonte: autoria própria com base em levantamento feito no acervo do Correio Braziliense (1999-2023)

A análise dos 725 documentos do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e das 398 reportagens do Correio Braziliense foi realizada manualmente, utilizando a ferramenta "Ctrl + F" para uma leitura mais direcionada e eficiente. Cada documento e reportagem foi aberto e lido, com o objetivo de identificar e extrair as principais informações relevantes para o Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK) e as políticas públicas associadas ao longo de diferentes governos.

As partes relevantes foram sintetizadas e organizadas em dois documentos consolidados, ambos estruturados cronologicamente por ano, permitindo uma visão temporal da evolução das políticas públicas e das ações governamentais relacionadas ao Polo JK. O documento consolidado com a síntese dos documentos oficiais está disponível no Apêndice 1, e os resultados dessa análise foram resumidos em um quadro com os programas econômicos do DF, apresentando uma visão detalhada das políticas econômicas e programas de incentivo implementados no Distrito Federal. Já a síntese das reportagens do Correio Braziliense foi organizada no Apêndice 2, e uma visão geral dessas análises também está apresentada em um quadro dos governos e a indústria no DF, oferecendo uma síntese objetiva dos resultados por governo, com ênfase no impacto das políticas públicas e no desenvolvimento do Polo JK.

Os resultados detalhados dessa dupla análise documental e a interpretação crítica das informações extraídas serão apresentados no Capítulo 4, proporcionando uma compreensão aprofundada das dinâmicas políticas e dos impactos regionais das políticas públicas implementadas na região do Polo JK.

A metodologia empregada para examinar a temporalidade dos governos no Distrito Federal, durante o período de 1988 a 2023, baseou-se na coleta de dados disponíveis na seção Galeria dos Governadores no site oficial do Governo do Distrito Federal (GDF). O ponto inicial selecionado, em 1988, coincide com o lançamento do primeiro programa de desenvolvimento econômico e industrial na região. Para determinar a duração de cada mandato, calculou-se a porcentagem correspondente desse período em relação aos 35 anos totais (o período completo de 1988 a 2023).

Para a elaboração do gráfico, os dados provenientes da Galeria dos Governadores foram resumidos em uma tabela abrangendo informações cruciais sobre os mandatos no Governo do Distrito Federal no período de 1988 a 2023. Apesar de não coincidir com a criação do Polo e com o recorte temporal da pesquisa, ao longo do levantamento de dados no site do Diário Oficial Eletrônico do DF foi notada a necessidade de analisar documentos que tratassem sobre os

programas econômicos. Alguns antecedem ao Polo JK, mas possuem informações e apresentam ações que antes determinavam seu destino.

Na condução da pesquisa sobre o Polo JK no Distrito Federal, diferentes saídas de campo foram realizadas, como parte integrante de etapas da pesquisa. A primeira, de cunho mais de expedição exploratória (Azevedo; Ribeiro, 2024), foi realizada no dia 22 de setembro de 2023. Após a montagem de pré-campo, determinou-se o ponto de partida, no terminal de ônibus de Santa Maria, e os locais a serem visitados, contando com as principais indústrias, como a União Química e o Porto Seco. No campo, foram capturadas 78 fotos que documentam os empreendimentos e infraestrutura da região. Essas imagens são essenciais para uma análise detalhada e para o registro visual das características observadas durante o estudo de campo.

A segunda etapa ocorreu no final de novembro de 2024 e teve como objetivo avaliar a situação de funcionamento das indústrias no Polo JK. Durante essa visita, foi constatado que algumas empresas estavam inoperantes, sugerindo desafios na ocupação e manutenção do polo industrial. Além disso, essa etapa serviu para mapear potenciais empresas para visitas técnicas futuras e articular contatos que possibilitem uma investigação mais aprofundada sobre os fatores que influenciam a dinâmica do polo.

A terceira fase do trabalho de campo compreendeu três saídas distintas voltadas à interação com os trabalhadores do Polo JK e à compreensão de suas dinâmicas no território. O primeiro levantamento ocorreu em 22 de janeiro de 2025 e focou nos postos de segurança das indústrias, conversando principalmente com vigilantes, dada a dificuldade de acesso aos demais trabalhadores devido ao porte das empresas. O segundo levantamento, realizado em 3 de fevereiro de 2025, ocorreu no horário de saída do expediente, permitindo o contato direto com operários e funcionários administrativos. Por fim, no dia 4 de fevereiro de 2025, o levantamento foi conduzido nas paradas de ônibus próximas ao Polo JK e no terminal BRT de Santa Maria, ampliando a amostragem de trabalhadores entrevistados. Durante essas três saídas, aplicou-se um questionário (ANEXO 1) voltado ao mapeamento do local de residência dos trabalhadores e às condições de deslocamento diário até o Polo JK, fornecendo insumos valiosos para a análise da relação entre o polo e a configuração socioespacial do Distrito Federal.

As imagens temporais foram obtidas por meio de ferramentas como o Geoportal e o Google Earth Pro. É importante salientar que o emprego dessas tecnologias permitiu uma abordagem detalhada e abrangente da evolução do Polo ao longo do tempo. Além disso, a utilização do Sistema de Informações Geográficas (SIG) foi fundamental para a organização e análise dessas imagens, possibilitando uma compreensão mais profunda das mudanças

territoriais ocorridas na região. Assim, o uso integrado do Geoportal, Google Earth Pro e SIG enriqueceu a pesquisa, oferecendo uma metodologia robusta para investigar a dinâmica espacial do Polo JK e suas transformações ao longo das décadas.

A análise multitemporal complementa os dados obtidos em campo e levantamento documental. As imagens de satélite são uma parte essencial da metodologia de análise multitemporal. Essa abordagem envolve o uso de múltiplas imagens para examinar as mudanças ao longo do tempo, conforme descrito por Langley et al. (2001, p. 401): "análises de múltiplas datas envolvem a obtenção de duas ou mais imagens, o co-registro de múltiplas imagens, e o manuseio de conjuntos de dados maiores"¹. Essa metodologia, como observado por Loebmann et al. (2005, p. 557), "permite detectar as mudanças pelas variações presentes na série analisada".

Como modo de correlacionar as políticas públicas desenvolvidas nos governos e as mudanças na estrutura espacial do Polo JK, foi desenvolvido um mapa de atividades utilizando dados de uso e cadastro obtidos da LUOS de 2019, os quais foram integrados como a camada base de vetorização do mapa. No entanto, para preencher uma lacuna identificada na LUOS, que define a permissão de uso, mas não apresenta a situação de uso específica de cada empresa, foram adicionadas informações rastreadas a partir do Google Maps e dos registros de CNPJ das empresas.

Essa complementação foi viabilizada com o auxílio da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), que permitiu a definição precisa do tipo de atividade exercida por cada empresa no Polo JK. Desse modo, o mapa de atividades resultante proporcionou uma visão mais completa e detalhada da dinâmica econômica e regional do Polo JK, destacando as diferentes atividades comerciais e industriais presentes na região e fornecendo insights valiosos para a pesquisa.

Um modo de analisar a possível importância regional do Polo JK é analisar o papel da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE-DF), que é um mecanismo de coordenação política e territorial, visando fomentar o desenvolvimento econômico e social de maneira integrada entre o Distrito Federal e municípios próximos nos estados de Goiás e Minas Gerais, de acordo com a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 1998). Essa região, cuja dinâmica será explorada mais adiante, foi investigada a partir de uma análise documental. Para tanto, foram analisadas as 25 atas de todas as reuniões já realizadas pelo

¹ "Multiple date analyses involve acquiring two or more images, co-registering multiple images, and handling of larger data sets" (Langley et al., 2001, p. 401). Tradução livre dos autores.

Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE) até o ano de 2023. Esses documentos, disponíveis no site da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)², foram processados e interpretados utilizando o software de inteligência artificial Requalify.ai e posteriormente cruzadas manualmente, que permitiu a identificação de padrões, temas recorrentes e lacunas nas discussões sobre o desenvolvimento regional. O objetivo foi entender como os temas relacionados à economia e indústria, como a questão dos polos multifuncionais e mais especificamente o Polo JK, foram discutidos nesses encontros.

O tipo de pesquisa explicativa foi escolhido por ser o mais adequado para identificar os fatores que influenciam o fenômeno em estudo, buscando compreender as relações envolvidas no fenômeno (Gil, 2015 [1999]). A pesquisa explicativa, segundo Lakatos e Marconi (2003), aprofunda o conhecimento ao explorar relações entre variáveis, e tem como objetivo identificar os fatores que influenciam diretamente o desenvolvimento regional, especialmente no contexto de um polo industrial. Nesse processo, são selecionadas variáveis que representam não apenas aspectos econômicos, mas também políticos e espaciais, essenciais para uma análise integral dos impactos regionais.

Por fim, a metodologia desta pesquisa inclui a tentativa de criação de um indicador de impacto regional da indústria (IIR), com foco no Polo JK. Este indicador foi elaborado como parte do esforço para mensurar de maneira objetiva e sistemática os efeitos que as dinâmicas oriundas da atividade polarizada ali presente exercem na região. O processo foi realizado em etapas sequenciais, fundamentadas em critérios científicos e práticas reconhecidas na literatura sobre avaliação de impacto regional e desenvolvimento territorial.

O primeiro passo foi a identificação das variáveis e critérios que compõem o conceito de impacto regional. A escolha das variáveis de análise para esta pesquisa foi fundamentada no trabalho de Bruyne (1991), que explica que a metodologia não deve se limitar a um conjunto de técnicas de mensuração, mas sim explicar tanto os resultados como o próprio processo de investigação, prezando pela flexibilidade e pela eficácia na geração de novos conhecimentos. Esse enfoque permite que a pesquisa siga um procedimento formal e sistemático, conforme Rudio (1980), essencial para assegurar a cientificidade e a possibilidade de replicação dos achados.

²O Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE) coordena as atividades da RIDE-DF, conforme previsto na Lei Complementar nº 94/1998, regulamentada pelo Decreto nº 7.469/2011 (alterado pelo Decreto nº 11.911/2024). Consulte a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Essa etapa envolveu uma revisão detalhada da literatura sobre desenvolvimento industrial, políticas públicas e indicadores de impacto. Estudos anteriores (Storper 1997; Amin, 1998; Souza, 2016) serviram de base para selecionar dimensões como crescimento econômico, geração de emprego, qualidade da infraestrutura, dinâmica populacional e transformações ambientais. A partir da análise do levantamento documental e dos dados empíricos, foram identificados e utilizados os elementos necessários para quantificar as variáveis selecionadas. Em seguida, avançou-se para a construção de um modelo analítico, no qual os critérios e variáveis foram organizados em categorias hierárquicas. Para isso, foram atribuídos pesos diferenciados às variáveis, considerando sua relevância no contexto de um estudo geográfico (Quadro 1).

Quadro 1 - Proposta de Metodologia para Avaliação do Impacto Regional do Polo

Indicador	Variáveis	Fonte de Dados	Técnica de Análise
Empregos Gerados	Distribuição espacial dos trabalhadores do Polo (escala de alcance: local ou regional).	Questionários realizados com trabalhadores do Polo; Trabalho de campo.	Análise estatística para identificar relações de impacto.
Integração Regional e Política Pública	Grau de articulação do polo com políticas públicas em diferentes escalas (escala de alcance: local ou regional).	Leis, decretos e planos de desenvolvimento; Documentos e relatórios institucionais.	Análise qualitativa e categorização de impacto
Mudanças Infraestruturais	Presença de porto seco	Levantamento de Registro de lotes e atividades SEDUH	Sistema de Informação Geográfica (SIG) para mapeamento;
	Criação de rodovias, ferrovias, vias, paradas e linhas de ônibus; criação de paradas e novas linhas de ônibus de abrangência regional	Informações sobre obras e investimentos em infraestrutura (reportagens e documentos públicos); Questionários realizados com trabalhadores do Polo; Trabalho de campo e Observação.	Análise espacial de infraestrutura; Análise qualitativa com base em respostas dos questionários.
Escala e Crescimento das Indústrias	Escala das indústrias (locais, nacionais ou internacionais);	Levantamento e consulta das filiais de cada empreendimento Dados da SEDUH;	Análise comparativa de períodos e setores industriais.
Comércio Exterior	Número de empresas que exportam ou importam a partir do Polo JK (proporção regional);	Dados retirados do site Econodata ³ com informações da Receita Federal.	Análise estatística (%das indústrias que realizam atividade de comércio exterior)

³ Econodata é uma plataforma brasileira de inteligência em vendas B2B, fornecendo informações sobre o mercado e facilitando a prospecção de leads qualificados. Acesse em: <https://www.econodata.com.br/>.

	Variação do volume de anos de exportações e importações atribuídas às empresas localizadas no Polo.		Análise estatística (quantidade de anos por indústria que exporta/importar)
--	---	--	---

Fonte: autoria própria

A análise do impacto regional de polos industriais exige a identificação de variáveis que evidenciam sua relevância como instrumento de desenvolvimento territorial. Essas variáveis são analisadas considerando as dimensões espacial, econômica e política, com ênfase na primeira em sua escala regional, dada a importância das dinâmicas territoriais para os objetivos deste trabalho. A literatura sobre desenvolvimento regional destaca a importância da estrutura produtiva e da configuração espacial das atividades econômicas na consolidação de novos eixos de crescimento (Storper, 1997; Amin, 1998; Pike et al., 2015, 2001; Halbert, 2016). Nesse sentido, a criação dos indicadores de impacto regional permite avaliar a capacidade dos polos industriais de articular investimentos, dinamizar mercados e promover a reestruturação produtiva.

Em primeiro lugar, destaca-se a geração de empregos como indicador central na análise do impacto regional. A criação de postos de trabalho está diretamente relacionada à capacidade de absorção de mão de obra pelas indústrias locais e às transformações índice econômicas que influenciam os padrões de deslocamento e a distribuição da população economicamente ativa (Pike; Tomaney, 2014; Scott; Storper, 2003). Segundo a literatura especializada no tema (e que será aprofundada no capítulo 2), o fortalecimento do emprego local reduz a necessidade de deslocamentos de longa distância e estimula a formação de redes produtivas regionais, favorecendo a retenção de renda e o desenvolvimento econômico em escalas subnacionais. O indicador de geração de empregos qualifica sua distribuição geográfica, permitindo avaliar de maneira mais precisa o impacto regional do polo.

O segundo indicador denominado de integração regional e políticas públicas, incorpora a dimensão política ao índice. Estando no mesmo nível da geração de empregos, pois influencia diretamente a formulação de políticas de fomento, a alocação de investimentos e a coordenação entre atores locais, conforme apontado por (Souza, 2006; Reis, 2015). A literatura sobre desenvolvimento territorial destaca a importância de políticas espacialmente informadas, que considerem as especificidades regionais e evitem abordagens "territorialmente cegas" que desconsideram as dinâmicas locais (Feitosa; Aranha, 2020; Favareto; Lotta, 2022). A governança eficaz de um polo industrial exige a coordenação entre diferentes escalas institucionais e atores econômicos, garantindo que os investimentos sejam distribuídos de

maneira equilibrada e que os benefícios do crescimento econômico sejam ampliados para além dos limites do polo (Pike; Rodríguez; Tomaney, 2014). Assim, a inclusão desse indicador na análise do impacto regional de um polo permite avaliar em que medida as políticas públicas têm sido eficazes na promoção do desenvolvimento regional e na integração deste.

A infraestrutura e a conectividade territorial representam o terceiro indicador, essencial para a mensuração do impacto regional dos polos industriais. O acesso a rodovias, redes de transporte público e telecomunicações influencia diretamente a competitividade das indústrias e a integração produtiva (Corrêa, 1987; Storper, 1997). Para Storper (1997), a infraestrutura de transporte e comunicação é fundamental para a integração econômica das regiões, facilitando fluxos de bens, serviços e informações. Melhorias na infraestrutura viária e logística reduzem custos operacionais e ampliam o acesso a mercados consumidores, tornando-se um elemento chave para a inserção das economias locais em cadeias produtivas mais amplas.

O quarto indicador selecionado refere-se à escala das indústrias, que reflete o potencial competitivo e a capacidade de inovação do polo. A literatura sobre desenvolvimento regional enfatiza que a formação de *clusters* industriais e a concentração setorial podem gerar economias de escala e sinergias produtivas, impulsionando a especialização e a diversificação econômica (Amin, 1998; Halbert, 2016). A presença de indústrias com atuação local, nacional e internacional reforça a necessidade de avaliar a abrangência espacial de suas cadeias produtivas e sua influência na estruturação dos mercados regionais.

Por fim, o indicador comércio exterior permite analisar o grau de integração econômica dos polos industriais às redes globais de produção e consumo. Atividades de exportações e importações refletem o nível de competitividade internacional e a capacidade dos setores produtivos de se inserirem em fluxos comerciais mais amplos (Halbert, 2016). Contudo, em alguns contextos regionais, a dinâmica do comércio exterior pode ter menor impacto direto do que infraestrutura e geração de empregos, dado o peso relativo da demanda interna no crescimento econômico. Estudos apontam que o comércio internacional de uma região está condicionado por sua competitividade, acordos comerciais e infraestrutura logística, fatores que muitas vezes ultrapassam a governança local (Castro; Bacha, 2018; Gomes, 2015).

Nesse contexto, a atuação do Estado emerge como crucial para coordenar e otimizar os investimentos, promovendo a articulação entre diferentes agentes econômicos e garantindo que as economias de aglomeração gerem efeitos multiplicadores para a região (Krugman, 1991; Souza, 2016). O planejamento territorial deve considerar a valorização do capital humano, o incentivo à inovação e a distribuição equilibrada dos investimentos como fatores estratégicos

para a promoção do desenvolvimento regional sustentável. A escolha desses critérios, fundamentada na literatura, permite compreender de forma ampla os impactos dos polos industriais na escala regional. A análise integrada desses fatores possibilita avaliar a eficácia desses instrumentos de planejamento territorial na promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, contribuindo para a redução das desigualdades espaciais e para o fortalecimento das economias locais.

Foi selecionada a Escala de Saaty (Quadro 2) para realizar essa análise que pressupõe hierarquias entre os indicadores e suas variáveis⁴. Para justificar o uso da Escala de Saaty na avaliação dos indicadores do IIR, utilizamos o Processo de Análise Hierárquica (AHP), introduzido por Thomas L. Saaty em 1980, para estruturar e quantificar a importância relativa de cada critério analisado. O AHP é um método que permite a tomada de decisão em problemas complexos, estabelecendo uma hierarquia de critérios e aplicando uma escala de julgamento baseada na comparação de pares (Barreiros, 2017).

A Escala de Saaty, que varia de 1 a 9, é fundamental para atribuir pesos a cada variável ou indicador, na qual 1 representa a igualdade de importância entre duas variáveis e 9 indica uma importância absoluta de uma sobre a outra (Barreiros, 2017). Essa estrutura de julgamento fornece uma base robusta para a priorização e análise dos critérios do índice, o que é particularmente útil em contextos onde decisões envolvem múltiplas dimensões, como as econômicas e espaciais (Forman; Gass, 2001).

Quadro 2 - Definição da escala de Saaty

Intensidade de Importância	Definição	Explicação
1	Mesma importância	As duas atividades contribuem igualmente para o mesmo objetivo
3	Importância pequena de uma sobre a outra	A experiência e o julgamento favorecem levemente uma atividade em relação a outra
5	Importância grande ou essencial	A experiência e o julgamento favorecem fortemente uma atividade em relação a outra
7	Importância muito grande ou demonstrada	A evidência favorece uma atividade em relação a outra com o mais alto grau de certeza

⁴ A Escala de Saaty foi criada por Thomas L. Saaty em 1977 para a técnica de Análise Hierárquica de Processos (AHP) e é amplamente utilizada em pesquisas econômicas e de gestão para decisões multicritério (Barreiros, 2017).

9	Importância absoluta	Quando se procura uma condição de compromisso entre duas definições
2,4,6,8	Valores intermediários entre os valores adjacentes	Uma designação razoável
Recíprocos dos valores acima de zero	Se a atividade i recebe uma das designações diferentes acima de zero, quando comparada com a atividade j, então j tem valor recíproco quando comparada com i	Se a consistência tiver de ser forçada para obter valores numéricos n, para completar a matriz.
Racionais	Razões resultantes da escala	

Fonte: Saaty, *Método de Análise Hierárquica*, 1991, p. 68 (apud Barreiros, 2017).

O AHP também é amplamente utilizado em estudos de desenvolvimento regional e planejamento estratégico por sua capacidade de integrar dados qualitativos e quantitativos, priorizando parâmetros que, embora difíceis de medir objetivamente, são críticas para a análise (Barreiros, 2017). O uso dessa escala ajuda a classificar fatores como a concentração espacial e a atração de investimentos de forma estruturada e mensurável, contribuindo para uma compreensão mais profunda dos impactos regionais do desenvolvimento industrial. A aplicação da Escala de Saaty no Quadro 3 possibilita estabelecer uma hierarquia entre os indicadores analisados, priorizando aqueles que possuem maior relevância para o IIR.

Quadro 3 - Hierarquia dos Indicadores de Impacto Regional segundo a Escala de Saaty

Indicador	Geração de Empregos (i1)	Integração Regional e Políticas Públicas (i2)	Mudanças infraestruturais (i3)	Escala das Indústrias (i4)	Comércio exterior (i5)
Geração de Empregos (i1)	1	1	3	5	5
Integração Regional e Políticas Públicas (i2)	1	1	3	5	5
Mudanças infraestruturais (i3)	1/3	1/3	1	3	3
Escala das Indústrias (i4)	1/5	1/5	1/3	1	3

Comércio exterior (<i>i5</i>)	1/5	1/5	1/3	1/3	1
--------------------------------------	-----	-----	-----	-----	---

Fonte: De autoria própria

Nesse contexto, as variáveis qualitativas foram ponderadas de forma comparativa para a formação dos indicadores, permitindo identificar o peso relativo de cada critério. A hierarquia dos indicadores foi estabelecida com base na literatura sobre desenvolvimento regional e impactos industriais. A geração de empregos (*i1*) recebeu o maior peso, pois estudos apontam que a principal contribuição dos polos industriais é a absorção de mão de obra e a dinamização econômica local (Scott; Storper, 2003). O indicador de integração regional e políticas públicas, foi considerado o segundo na ordem dos pesos, pois está diretamente relacionado com a ação dos atores principais de uma política pública (Souza, 2006; Reis, 2015) e por contribuir com a identificação de padrões da abordagem espacial das políticas (Feitosa; Aranha, 2020; Favareto; Lotta, 2022). As mudanças infraestruturais (*i3*) estão como terceiro critério, pois influenciam diretamente a conectividade, a logística e a atração de novas empresas (Corrêa, 1987; Storper, 1997). Já a escala das indústrias (*i3*) tiveram peso moderado, pois, apesar de impactarem o desenvolvimento regional, seus efeitos são condicionados pela infraestrutura e pelo mercado (Scott; Storper, 2003). Por fim, o comércio exterior (*i4*) recebeu o menor peso relativo, pois a inserção internacional da produção industrial depende de fatores externos ao polo, como políticas comerciais e redes globais de suprimento (Castro; Bacha, 2018; Gomes, 2015). Para cada dimensão, utiliza-se uma fórmula ponderada que combina variáveis relevantes, cujos valores são determinados com base em dados quantitativos e qualitativos coletados no polo analisado.

O indicador de geração de empregos foi detalhado por meio de uma variável: a origem geográfica dos trabalhadores. A origem dos moradores foi ponderada de forma a refletir o impacto regional, atribuindo pesos menores para residentes de locais(x). Como essa pesquisa é aplicada a uma localidade do Distrito Federal, x considera a RA na qual o polo está inserido e para aqueles provenientes de outras RAs ou municípios locais (y) o mesmo peso, já para trabalhadores vindos de municípios de escala regional(z), neste caso do estado vizinho, Goiás recebem maior peso. Esse método permite destacar a capacidade do polo de atrair mão de obra de municípios do território vizinho, evidenciando sua influência regional. Assim, mais do que uma questão de distância absoluta, valoriza-se o impacto para além dos limites territoriais do

ente federativo que promove a política pública (o Distrito Federal). Calcula-se o valor total deste indicador com a fórmula $(x \times 0,5) + (y \times 1) + (z \times 0,5) = i1$.

Já o de integração regional e políticas públicas foi detalhado a partir de três variáveis que refletem o grau de articulação do polo com diferentes escalas de planejamento e gestão territorial. As políticas locais, representadas por estratégias e regulamentações do município ou unidade federativa onde o polo está inserido, possuem um impacto mais restrito e, por isso, recebem um peso menor (0,5). As políticas locais ampliadas, que incluem áreas além da escala local, possuem um caráter mais estruturante. No entanto, sua efetividade depende da implementação territorial nos estados envolvidos, o que justifica a atribuição de um peso intermediário (0,75). Por fim, as políticas regionais, que incluem ações supralocais promovidas por consórcios intermunicipais, regiões integradas de desenvolvimento e superintendências regionais, apresentam maior capacidade de articulação territorial e, conseqüentemente, recebem um peso maior (1). O cálculo do indicador segue a fórmula $(x \times 0,5) + (y \times 0,75) + (z \times 1) = i2$.

No parâmetro mudanças infraestruturais, foram estabelecidos pesos diferenciados para os subindicadores, com base na Escala de Saaty. Rodovias de grande porte (x) receberam peso 5, devido à sua capacidade de integrar o polo a outras regiões e fomentar o transporte de mercadorias. Ferrovias (y) foram incluídas com peso 4, considerando seu papel estratégico na logística e no escoamento da produção industrial. O Porto Seco (p) recebeu peso 4, dada sua importância no armazenamento e distribuição de mercadorias, fortalecendo a integração do polo com as cadeias produtivas regionais e nacionais. Rodovias de menor porte (z) receberam peso 3, destacando-se pelo impacto local na mobilidade interna do polo e na organização do fluxo logístico dentro da área industrial. Já paradas e linhas de transporte coletivo (t) foram agrupadas e receberam peso 3, considerando sua relevância conjunta na acessibilidade ao polo para trabalhadores e moradores. A análise utilizou valores ponderados conforme a presença de rodovias interestaduais e locais, ferrovias, o Porto Seco, além da criação de paradas e linhas de transporte coletivo. O indicador composto pode ser expresso da seguinte forma: Infraestrutura $= (x \times 5) + (y \times 4) + (p \times 4) + (z \times 3) + (t \times 3) = i3$.

Para o critério escala das indústrias, foram analisados o número e a tipologia das indústrias presentes no polo, atribuindo-se pesos diferenciados conforme seu alcance e impacto econômico. As indústrias internacionais (x) receberam o maior peso, pois atraem investimentos estrangeiros diretos e inserem o polo em cadeias produtivas globais. Em seguida, foram consideradas as indústrias multinacionais (y), que possuem matriz no país, mas atuam em outros mercados, contribuindo para a internacionalização da economia nacional. As indústrias

nacionais (z) obtiveram um peso intermediário, pois fortalecem o mercado interno e promovem a integração econômica do país. Já as indústrias regionais (w) foram ponderadas abaixo das nacionais, uma vez que sua atuação se restringe a estados ou áreas interestaduais. Por fim, as indústrias locais (v) receberam o menor peso, pois seu impacto está limitado ao município. O indicador foi calculado com a seguinte fórmula: $(x \times 5) + (y \times 4) + (z \times 3) + (w \times 2) + (v \times 1) = i4$.

Por fim, o indicador de comércio exterior foi mensurado pelo número de empresas de acordo com o tipo de suas atividades de comércio exterior, considerando exportações, importações ou operações exclusivamente voltadas ao mercado interno. Esse indicador reflete a capacidade de um polo de conectar suas empresas às cadeias globais, funcionando como um catalisador econômico regional. A metodologia de cálculo é estruturada da seguinte forma: exportação tem peso 2, importação peso 1, e as empresas que não realizaram comércio exterior peso 0. No caso de empresas que realizam ambas as atividades, considera-se a de maior peso. Resultado do indicador secundário = $(x \times 2) + (y \times 1) + (z \times 0) = i5$.

A integração desses indicadores foi realizada por meio da seguinte fórmula geral, adaptada à metodologia multicritério:

$$\text{Índice de Impacto Regional (IIR)} = \sum_{i=1}^n (P_i \times V_i)$$

Onde:

- P_i é o peso do indicador i .
- V_i é o valor ou impacto do indicador i .
- n é o número total de variáveis ou indicadores utilizados.

Soma-se os valores de $(P_i \times V_i)$ para $i=1$ até n , ou seja, somar todos os termos de $P_i \times V_i$ com os diferentes valores de i dentro do intervalo especificado (de 1 até n). Essa abordagem garante que tanto fatores qualitativos quanto quantitativos sejam adequadamente considerados na avaliação do impacto. O fluxograma 1 apresenta o fluxo de cálculos das variáveis até a fórmula do IIR.

$$\text{Índice de Impacto Regional} = (P_{i1} \times V_{i1}) + (P_{i2} \times V_{i2}) + (P_{i3} \times V_{i3}) + (P_{i4} \times V_{i4}) + (P_{i5} \times V_{i5})$$

Fluxograma 1 – Cálculo do Índice de Impacto Regional

Geração de Empregos ($i1$)

Fórmula: $(x \times 0,5) + (y \times 0,5) + (z \times 1)$

$i1 = \text{Valor Total}$

+

Integração Regional e Políticas Públicas ($i2$)

Fórmula: $(x \times 0,5) + (y \times 0,75) + (z \times 1)$

$i2 = \text{Valor Total}$

+

Mudanças Infraestruturais ($i3$)

Fórmula: $(x \times 5) + (y \times 4) + (p \times 4) + (z \times 3) + (t \times 3)$

$i3 = \text{Valor Total}$

+

Escala das Indústrias ($i4$)

Fórmula: $(x \times 5) + (y \times 4) + (z \times 3) + (w \times 2) + (v \times 1)$

$i4 = \text{Valor Total}$

+

Comércio Exterior ($i5$)

Fórmula: $(x \times 2) + (y \times 1) + (z \times 0)$

$i5 = \text{Valor Total}$

=

Índice de Impacto Regional

Fórmula: $\sum_{i=1}^n = (Pi \times Vi)$

Fonte: autoria própria

Com os indicadores definidos e organizados, o próximo passo foi o cálculo do índice. Utilizou-se uma metodologia de agregação de dados que normalizou as variáveis em uma escala comum, possibilitando sua combinação em um índice final. O IIR é um índice numérico que varia de acordo com os valores máximos e mínimos possíveis dos indicadores utilizados em cada dimensão conforme o fluxograma 1. Para garantir uma aplicação genérica, recomenda-se que os valores de cada parâmetro sejam previamente normalizados ou padronizados (por exemplo, entre 0 e 100). O intervalo total do índice deve ser conhecido, permitindo definir as faixas qualitativas de impacto.

Os parâmetros que compõem o índice foram classificados conforme sua natureza e impacto na região. A limiar do impacto regional é definida em quatro níveis principais: baixo, médio, relevante e alto impacto regional. Para determinar essas faixas, utiliza-se uma proporção do intervalo total de valores possíveis para o índice, conforme descrito no Quadro 4. Ou seja, para determinar o maior valor possível do IIR, considera-se o cenário em que todos os indicadores atingem seus valores máximos. Cada dimensão do índice foi estruturada de forma a refletir o impacto regional do Polo JK, com variáveis previamente normalizadas ou padronizadas. Assim, o valor máximo do IIR corresponde à soma dos valores máximos possíveis de cada indicador multiplicados pelos respectivos pesos e suas variáveis.

Quadro 4 - Classificação do IIR

Baixo Impacto Regional	Valores que correspondem a até 30% do valor máximo do índice, indicando que o polo apresenta efeitos limitados nas dimensões analisadas.
Médio Impacto Regional	Valores entre 30% e 60% do valor máximo, representando um impacto moderado no desenvolvimento regional.
Relevante Impacto Regional	Valores entre 60% e 70%, representando um impacto relevante, mas ainda parcial, na promoção do desenvolvimento regional.
Alto Impacto Regional	Valores acima de 70% do valor máximo, caracterizando um polo de influência significativa na geração de empregos, infraestrutura, crescimento industrial e comércio exterior.

No critério geração de empregos (*i1*), por exemplo, a pontuação máxima ocorre quando o total de trabalhadores atinge seu limite superior e a maioria deles é proveniente de municípios fora da escala local, maximizando o peso atribuído à origem da mão de obra. Para integração regional e políticas públicas (*i2*) o método utilizado a pontuação varia conforme o nível de articulação do polo com programas de desenvolvimento, considerando uma pontuação máxima caso o polo esteja incluído em escalas de todos os níveis. Esta abordagem é comparável entre polos, flexível para diferentes contextos e coerente com outras variáveis de infraestrutura e transporte, proporcionando uma avaliação objetiva e escalável da integração regional a partir das políticas públicas.

Já no de infraestrutura (*i3*), a presença de porto seco e ferrovia foi avaliada de forma binária, ou seja, considerando apenas sua existência ou inexistência, dada a importância estrutural desses elementos para a logística regional. As rodovias foram classificadas segundo sua relevância, diferenciando rodovias de grande porte, que exercem papel fundamental na

identificação do polo com outras regiões, de vias menores, com influência mais localizada na mobilidade interna. A infraestrutura de transporte coletivo foi padronizada considerando a soma entre os valores atribuídos a linhas e paradas de ônibus. Além da disponibilidade, foi aplicado um peso específico para cada componente, levando em conta suas características individuais. Para as paradas de ônibus, avaliou-se a distribuição espacial, utilizando uma escala que varia de 1 a 3, representando, respectivamente, baixa, média e alta distribuição. Já no caso das linhas de ônibus, o valor atribuído considera o atendimento máximo das áreas de influência do polo, conforme definido por cada pesquisa específica. Essa abordagem permite uma análise mais precisa da capacidade de mobilidade e acessibilidade oferecida pela infraestrutura existente.

O indicador de escala das indústrias (*i4*) segue a mesma lógica do *i1*, levando em conta a pontuação máxima possível para a amostra que se tem. Assim como os outros indicadores, o valor final do critério de comércio exterior (*i5*) é normalizado considerando a pontuação máxima possível dentro da amostra analisada. Isso significa que, dentro do conjunto de empresas avaliadas, a pontuação mais alta possível, quando todos os itens forem multiplicados pelo peso máximo, será utilizada como referência para determinar a classificação dentro do intervalo apresentado pelo Quadro 4. Dessa forma, o valor máximo do IIR representa o impacto regional idealizado, onde o polo atinge seu potencial máximo de influência econômica e territorial. Esse teto serve como referência para interpretar os resultados obtidos, permitindo classificar os polos conforme seu desempenho relativo e orientar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Os valores do IIR permitem uma análise qualitativa do impacto regional do polo em questão. Um índice classificado como de baixo impacto sugere que o polo tem contribuição limitada para o desenvolvimento regional, seja pela insuficiência de empregos gerados, infraestrutura deficiente ou pouca integração comercial. Já um índice de médio impacto reflete avanços pontuais, mas ainda evidencia limitações em algumas dimensões. Por fim, um índice de alto impacto indica um polo com forte influência regional, capaz de promover transformações significativas nas dimensões analisadas.

O IIR reflete, de forma sintética, o impacto regional de um polo, sendo aplicado nesse caso para o Polo JK. A criação do índice é justificada pela necessidade de desenvolver uma ferramenta prática e objetiva para subsidiar o planejamento e a gestão territorial. Este processo metodológico representa um esforço pioneiro de sistematização e avaliação no contexto do Polo JK, preenchendo lacunas existentes na literatura e oferecendo uma base concreta para a formulação de estratégias eficazes de desenvolvimento regional. Com base nessa abordagem,

foram estabelecidos os objetivos para orientar a índice. Em primeiro lugar compreender se o polo tem impacto regional efetivo; definir em qual dos cinco parâmetros estabelecidos o impacto é mais evidente; por último definir quais são os principais desafios do pólo na promoção do desenvolvimento regional.

Para proporcionar uma visão clara e estruturada das etapas metodológicas, o Quadro 5 a seguir apresenta as questões secundárias, os métodos empregados e a operacionalização de cada fase da pesquisa. Nele, estão descritos os procedimentos adotados desde o levantamento bibliográfico e documental até a aplicação do Índice de Impacto Regional (IIR).

Quadro 5 – Percurso metodológico

QUESTÃO SECUNDÁRIA	MÉTODO	OPERACIONALIZAÇÃO	BIBLIOGRAFIA
De que maneira as políticas públicas são implementadas de forma espacializada, considerando as particularidades territoriais e as dinâmicas locais, especialmente no contexto da gestão territorial? (<i>Capítulo 2</i>)	Levantamento Bibliográfico	- Revisão de Literatura: 1. Fichamento de artigos e textos de livros; 2. Coleta de dados e bibliografia sobre políticas públicas espaciais, território e desenvolvimento regional.	✓ Amin (2000) ✓ De Lima (2003) ✓ De Mello-Théry (2011) ✓ Egler (2001) ✓ Fernández; Vigíl; Seval (2012) ✓ Gottmann (2012 [1975]) ✓ Jesus; Spindola (2015) ✓ Pecqueur (2005; 2009) ✓ Pike; Rodríguez; Tomaney (2014) ✓ Pike et al. (2015) ✓ Raffestin (1993) ✓ Reis (2011; 2015) ✓ Rodrigues (2014) ✓ Souza (2006) ✓ Storper (1997) ✓ entre outros(as)

Como as Políticas Públicas influenciam a polarização industrial e qual é o papel do governo nesse processo? (Capítulo 3)	Levantamento Bibliográfico	- Revisão de Literatura: 1. Fichamento de artigos e textos de livros; 2. Coleta de dados e bibliografia sobre polos industriais, histórico das políticas públicas no Brasil.	✓ Delfino(2013) ✓ Steinberger (1988) ✓ Freitag; De Faria (2021) ✓ Egler (2001) ✓ Costa (2010) ✓ Jesus; Spindola (2015) ✓ Ferreira; Botelho (2014) ✓ Rückert (2007) ✓ Sá; Silva (2019) ✓ Cervo (2003) ✓ Caputo; Melo (2009) ✓ Dalio; Miyamoto (2010) ✓ Franca (2019) ✓ Rabelo (2003) ✓ Giannazi (2016) ✓ Uderman (2008) ✓ Merino et al., 2024) ✓ entre outros(as)
Quais são os efeitos das decisões de governo relacionadas às Políticas Públicas na configuração e intensidade da polarização industrial no Polo JK? (Capítulo 4)	Análise de levantamento Documental e Caracterização (MARCONI e LAKATOS, 2017)	- Análise de documentos públicos: 1. Levantamento de acervo de reportagens sobre o Polo JK ; 2. Levantamento documental no Diário Oficial Eletrônico do DF (DODF); - Utilização de dados da PDAD e PMAD; - Coleta de dados disponíveis na seção Galeria dos Governadores no site oficial do Governo do Distrito Federal (GDF) - (1988 - 2023): Gráfico porcentagem no poder; - Mapas: Polos Multifuncionais do DF; Estrutura Espacial do Polo JK; Atividades do Polo JK - Campo	✓ Acervo digital do CB (1999 - 2023) ✓ Diário Oficial do Distrito Federal Eletrônico (1994 - 2023) ✓ PDAD (2013; 2018; 2021) ✓ PMAD (2013; 2015; 2018; 2020) ✓ Geoportal ✓ SISDIA ✓ SEDUH

Fonte: de autoria própria

1.2. Distrito Federal: histórico e dinâmicas econômicas

A história de Brasília tem raízes profundas, com a ideia de transferir a capital brasileira para o interior do país sendo cogitada há muito tempo. Porém, a transferência da capital só ocorreu em 1960, no governo Juscelino Kubitschek. A urbanização do DF começou nos primeiros canteiros de obras, como Vila Planalto, Cidade Livre, Candangolândia e Metropolitana, impulsionada por um forte aumento populacional (Paviani, 2007). No Distrito Federal as ocupações irregulares tiveram características únicas, apontadas por Malagutti (1999), como a junção de pobres e ricos na defesa da regularização das terras ocupadas irregularmente. Entretanto, segundo a autora a segregação sócio-espacial é marcada e evidenciada no território através das disparidades entre áreas mais bem estruturadas e assistidas pelos serviços públicos essenciais e outras com níveis precários de habitação.

A partir da década de 1990, houve um rápido crescimento populacional e um fortalecimento significativo do mercado imobiliário, tanto formal quanto informal, que resultou

em uma diminuição da capacidade de intervenção do poder público sobre o território como um todo (Penna, 2012). Como consequência, empreendimentos imobiliários, comerciais e habitacionais se proliferaram pela cidade, alcançando até mesmo áreas próximas ao centro urbano e aquelas com menor renda, mesmo que já consolidadas, como é o caso de Santa Maria, onde se localiza o Polo JK. Esse fenômeno reflete uma tendência observada em diversas cidades, onde, conforme Sanfelici (2020, p. 129), “as principais transformações das cidades ocorrem, hoje, sob o comando das estratégias de empresas privadas do setor imobiliário” Embora a análise de Sanfelici abranja um contexto mais amplo, sua observação oferece uma perspectiva relevante para compreender a dinâmica imobiliária no Distrito Federal.

Simultânea à primeira etapa da construção da Capital Federal, que tinha bem definidas as suas funções de cidade-administrativa, foram criadas as primeiras regiões administrativas, marco que caracterizou a urbanização do Distrito Federal como polinucleada e com características segregatórias (Paviani, 2009). As regiões administrativas de Taguatinga (RA III), Gama (RA II) e Sobradinho (RA IV) foram as primeiras a surgir, além dos antigos vilarejos e distritos de Brazlândia e Planaltina que eram anteriores à construção de Brasília. Paviani (2007) divide a ocupação e o desenvolvimento urbano de Brasília em três fases: inicialmente, com a transferência dos órgãos e instituições de forma geográfica, findando com a criação de regiões como a Ceilândia (resultado da Campanha de Erradicação de Invasões-lândia); a segunda, focada em ações para a consolidação de Brasília, com o PEOT (Plano Estrutural de Organização Territorial), de 1977; e a fase contemporânea, marcada pelo aumento significativo de assentamentos, sendo um deles Santa Maria.

O último momento foi marcado por ocupações irregulares. As cidades-satélite surgiram com a intenção de atender às crescentes demandas por habitação das populações que chegavam a Brasília e possuíam características de cidade-dormitório, cujas cidades ofereciam habitação e serviços públicos básicos, mas sua população se deslocava cotidianamente, num movimento pendular de migração, para a realização de seus ofícios no centro da cidade - o Plano Piloto de Brasília. Paviani (2007) apresenta os governadores Joaquim Roriz e José Roberto Arruda como principais agentes que tiveram, até aquele momento, ação direta e forte em diversas iniciativas de uso da terra, que, segundo o autor, buscavam valorizar o Plano Piloto, mantê-lo elitizado em detrimento das demais RAs. Essa ação se deu a partir das políticas públicas implementadas, principalmente no âmbito habitacional.

Em Brasília, o levantamento de documentos públicos aponta que a instalação de polos voltados para o desenvolvimento do comércio e da indústria segue uma lógica de parcerias

público-privadas, ou seja, com o objetivo de atrair investimentos e promover a fixação de novas indústrias e comércios em uma região específica. Esses polos tendem a favorecer investimentos tecnológicos, o que contribui para o surgimento de centros de inovação. No caso do Polo JK, o governo cede o uso do solo, enquanto as empresas privadas ficam responsáveis pela infraestrutura, como pavimentação, redes de água e energia, com o intuito de fomentar o crescimento econômico da região. A presença de uma base consolidada de indústrias e mão de obra qualificada na área potencializa o processo de transformação urbana, uma vez que a concentração de atividades econômicas especializadas gera um ambiente propício para a introdução de novas tecnologias e práticas, alterando assim, a dinâmica do sistema urbano local.

A promoção de políticas de apoio ao desenvolvimento econômico local como o Pró - DF (Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal), instituído em 1999 pelo GDF - Governo do Distrito Federal, previsto pela Lei Nº. 2.427, exemplifica como ações governamentais se relacionam e promovem parcerias com o setor privado. As justificativas para este fenômeno podem ser encontradas nas leituras de David Harvey. Segundo ele, a mudança do administrativismo para o empreendedorismo tem como característica a “noção de parceria público-privado, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (Harvey, 2005, p. 172). Deste modo, a incorporação do capital no espaço impulsiona novos empreendimentos, como os polos econômicos, que implica em uma revalorização do local, enquanto espaço privilegiado para o surgimento de inovações; e o movimento de descentralização, com o surgimento de novas localidades empreendedoras.

Nesse contexto, “a cidade se define como um novo produto, resultante da capacidade singular de produzir espaços urbanos por intermédio da relação entre as políticas governamentais e sua articulação aos capitais financeiros e imobiliários” (Penna, 2012, p.15). Para a autora, é por meio das políticas públicas, tendo o poder público como agente de intervenção é que se delimita onde as atividades e grupos se estabelecem no espaço urbano. No caso de Brasília, a normatização estabelecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2019, estabelece diretrizes importantes que influenciam essa dinâmica, e será analisada adiante em relação à organização espacial do Polo JK.

À medida que surgem novos espaços empreendedores, a cidade também se modifica, os instrumentos da ação pública buscam utilizar estratégias para promoção de novos negócios, como concentração de infraestruturas e bases técnicas necessárias para atrair investimentos para

a cidade. Sob essa perspectiva, compete ao poder local utilizar estratégias de *marketing* para a promoção e “venda” da imagem de sua cidade, considerar as expectativas e demandas do mercado nas suas decisões e ações e criar um ambiente favorável e atrativo para os investimentos (Duarte; Czajkowski, 2007). As transformações e intensificação dos fluxos e fixos presentes no espaço urbano e a reordenação geográfica da cidade para atender e atrair novos investimentos do setor financeiro se constituem espacialmente, como pontos de adensamentos das novas atividades econômicas, lugares concentradores com estratégias (Carlos, 2007).

Essas reflexões nos ajudam a pensar o objeto e o recorte dessa pesquisa. Os empreendimentos comerciais como o Polo JK são áreas de desenvolvimento econômico (ADE) do Distrito Federal, “polos de animação” (Penna, 2012) destinados a atividades comerciais de bens e serviços, bem como indústrias com articulações entre as instituições públicas e iniciativas privadas. Vale destacar, o principal mecanismo de política territorial do Distrito Federal, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, tem como um dos seus objetivos a promoção do desenvolvimento territorial e econômico, além de definir as áreas de desenvolvimento econômico.

Desde a transferência da capital, o Estado tem papel de organizador do espaço, como descreve Paviani (2007, p. 48) “teve desapropriações e um invejável estoque de terras como um dos principais instrumentos para a organização do território”. O Polo JK não escapa disso, como apontado pelo levantamento documental feito por essa pesquisa. Em outras palavras, não foi natural a definição da área como exclusiva de atividade econômica, a partir das necessidades apontadas. Uma das principais características do planejamento de Brasília foi a construção do modelo de gestão fundiária, respaldado por instrumentos jurídicos, o que buscava controle do uso e ocupação do solo, denominado como “monopólio estatal da terra” (Ferreira; Steinberger, 2005). As autoras abordam a desapropriação de terras particulares que ocorreu durante o processo de “ajuste à realidade” como supracitado.

Em um ambiente amplamente focado na máquina estatal, o Distrito Federal não é conhecido como um local de grande produção do setor secundário. Durante o período de 2010 a 2020, o Distrito Federal testemunhou um significativo crescimento em diversos setores e atividades econômicas, referente ao “valor corrente e variação em volume dos componentes do Produto Interno Bruto segundo a ótica da produção” (IPEDF, 2021, p. 14). O setor de serviços registrou um aumento considerável, passando de 112.108 milhões de reais para 215.561 milhões, representando um aumento percentual de aproximadamente 92%; da mesma forma, os

segmentos de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social apresentaram um crescimento notável, elevando-se de 53.849 para 101.793 milhões, o que equivale a um aumento percentual de cerca de 89%; no entanto, o setor industrial, embora tenha registrado um leve crescimento de 9.184 para 9.541 milhões no mesmo período, representa um aumento percentual de aproximadamente 4%, relativamente estável.

Esse padrão reflete a forte dependência do Distrito Federal em relação à máquina pública, com os setores de serviços e administração pública liderando o crescimento econômico, enquanto a indústria apresentou um crescimento mais modesto. Essa predominância da atividade pública na economia do Distrito Federal é resultado da centralização das instituições governamentais na região, além do próprio projeto de Brasília, concebido como uma cidade administrativa. Assim, a concentração de serviços ligados à administração e às atividades governamentais se torna uma característica marcante da economia local, influenciando diretamente a dinâmica de crescimento dos diversos setores econômicos.

1.3. Área de estudo - Polo JK em Santa Maria

Apesar da influência da atividade pública na economia do Distrito Federal, é importante considerar também as áreas específicas que desempenham papéis distintos no cenário econômico da região. A área de estudo desta pesquisa é o Polo JK, localizado no sul do Distrito Federal, na região administrativa de Santa Maria (Mapa 1). Este polo industrial é uma importante zona de atividade econômica na região, caracterizada por sua concentração de empresas e infraestrutura voltadas para a indústria. Com uma localização estratégica e acesso facilitado a vias de transporte, o Polo JK desempenha um papel significativo no desenvolvimento econômico local. Segundo a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap, 2011) o Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek teve seu projeto iniciado no ano de 1996, apesar de sua criação em 1994.

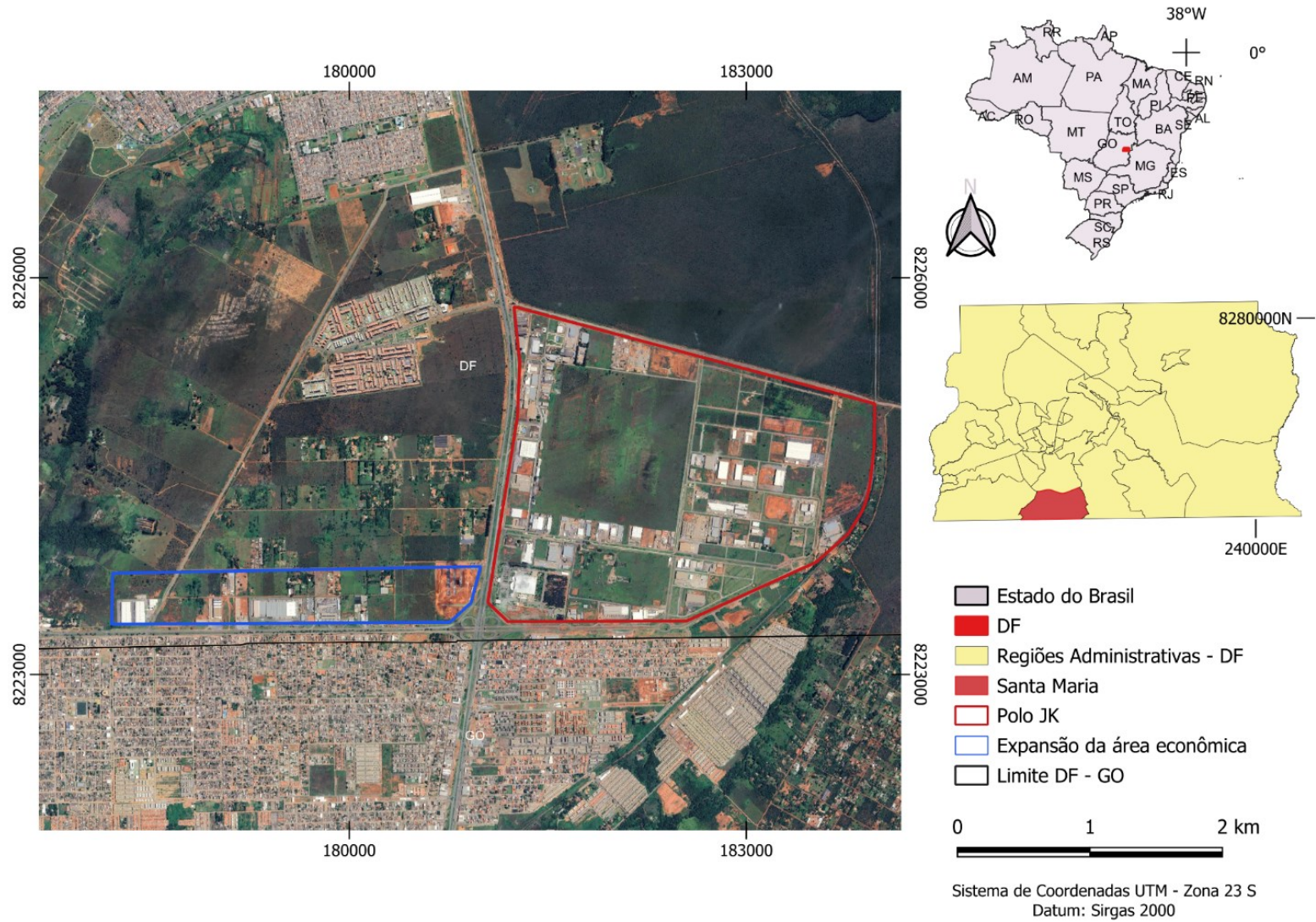
De acordo com dados da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan, 2021), a partir da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PDAD) Santa Maria, que anteriormente era um setor rural do Gama RA II, passou a ser uma região administrativa em 1990. Enquadrada no grupo 3 do “Agrupamento das Regiões Administrativas”, é classificada como de média-baixa renda, com uma população de 130.970 habitantes e renda média de R\$2.458,67. Uma análise das Pesquisas por Amostra de Domicílio revelou uma diminuição no percentual de trabalhadores que se deslocam para trabalhar fora de Santa Maria, passando de 70% em 2018 para 63,6% em 2021.). “A área do projeto localiza-se no Imóvel SAIA VELHA, desmembrado

do Município de Luziânia - GO e incorporado ao Território do Distrito Federal em TERRAS DESAPROPRIADAS” (Distrito Federal, 1998).

O Polo JK pode ser utilizado como exemplo dentro do que (Ferreira; Steinberger, 2005) definiram como um modelo de administração territorial amparado por bases legais, uma vez que a antiga Colônia Agrícola Visconde de Inhaúma passou pelo processo de desapropriação de terras particulares em proveito da instalação do empreendimento. Foi escolhido um local com potencial para desenvolvimento de atividades industriais, a partir disso uma série de desapropriações foram realizadas nessa área, ações que segundo a autora se deram por meio de vendas e licitações pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

Com a delimitação de lugares de exclusividade para uma atividade, a LUOS define a área do Polo JK como uma zona destinada prioritariamente à atividade industrial, mas permite, de maneira controlada, o desenvolvimento de atividades comerciais, de serviços e até institucionais. Essas exceções não alteram o foco principal da região, que é voltado para a industrialização, e, por conseguinte, não autoriza o uso da área para estabelecimentos residenciais. Assim, determina-se legalmente de que forma a ocupação de uma área específica deve acontecer.

Figura 1 - Localização do Polo JK



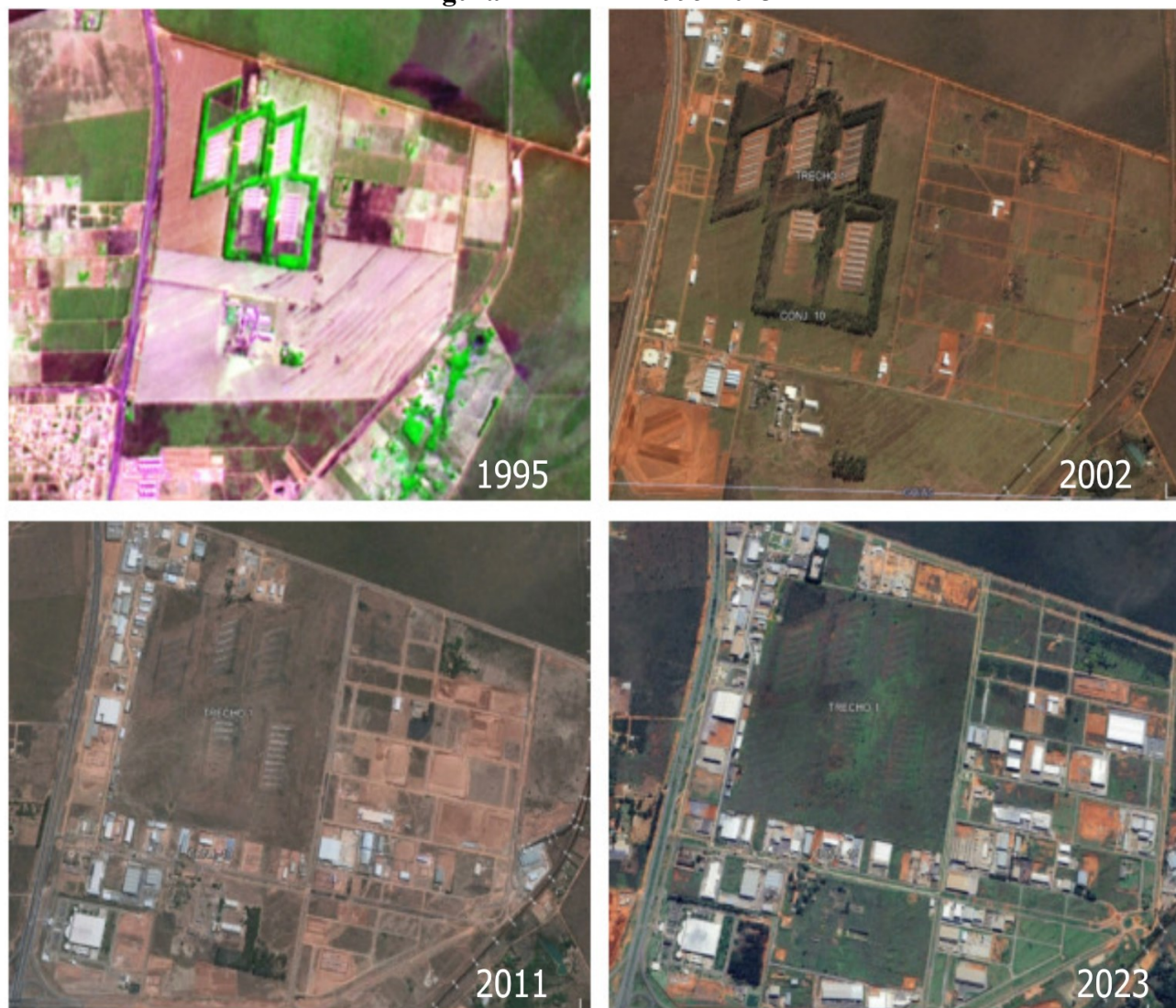
Fonte: autoria própria

O mapa acima ilustra as principais delimitações do Polo JK, destacando as áreas relacionadas à pesquisa. A linha vermelha indica a área atual de atividade do Polo, que compreende as três etapas já aprovadas: a primeira, consolidada; a segunda, em processo de consolidação; e a terceira, localizada ao centro, ainda em fase de planejamento. A linha azul delimita a chamada "Área Econômica Meireles", definida pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEDUH) e identificada no Geoportal por meio da camada "Mapa 6 - Áreas Econômicas". Por fim, a linha preta marca a divisa entre o Distrito Federal e Goiás, separando a Região Administrativa de Santa Maria do município goiano de Valparaíso. Esse recorte espacial evidencia a integração e os desafios territoriais que serão explorados ao longo desta pesquisa.

1.4. Recorte temporal

As intenções de impulsionar o desenvolvimento industrial no Distrito Federal já fazem parte das discussões públicas desde o final da década de 1980 com o propósito de diferentes administradores, mas instaurou-se em forma de programas a partir de 1988, com o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal (PROIN) e incluiu o Polo JK. O surgimento do Polo JK ocorreu logo após a consolidação da Região Administrativa (RA) de Santa Maria (Terracap, 2011). A figura 2 a seguir apresenta um conjunto de imagens de satélites retiradas do Geoportal e Google Earth, representando as mudanças ocorridas entre 1995 e 2023, demonstrando principalmente o adensamento das indústrias ao longo desses anos.

Figura 2 - Polo JK 1995-2023



Fonte: Geoportal (1995); Google Earth Pró (2002; 2011; 2023).

Com base nas imagens apresentadas, o recorte temporal da pesquisa, que se estende de 1994 a 2023, é evidenciado pelo processo de transformação do Polo JK ao longo dos anos. A imagem de 1995 destaca o território ainda em estágio inicial de ocupação, com predominância de áreas rurais e os primeiros delineamentos de infraestrutura básica. Em 2002, observa-se a consolidação das primeiras empresas, marcando o início da ocupação industrial organizada, acompanhada pela construção de galpões industriais. Na imagem de 2011, já é possível identificar a chegada de algumas empresas, que estão dentro do contexto do PRÓ-DF II.

Por fim, a imagem de 2023 evidencia uma expansão significativa das áreas construídas, reflexo da chegada de novas empresas e do aumento das atividades industriais na região. Parte desses empreendimentos ainda se desenvolveram no contexto do PRÓ-DF II, porém a partir do ano de 2019, foi instituído o DESENVOLVE-DF, contribuindo para o novo processo de incentivos que buscam atrair ou manter as empresas no Polo JK. Esse recorte histórico foi definido considerando momentos-chave de instalação das principais empresas, que impulsionaram o crescimento e a consolidação do Polo JK como estratégia de desenvolvimento regional. Apesar disso, 27,53% dos lotes registrados no Polo estão vazios.

O recorte temporal desta pesquisa, que se estende de 1994 a 2023, abrange diferentes momentos da criação, crescimento e consolidação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek. Como evidenciado pelas imagens, o processo teve início com a implementação das primeiras empresas, evoluindo gradualmente até se tornar um espaço dinâmico e estratégico no cenário regional. Ao longo deste trabalho, a trajetória do Polo será analisada em associação com as políticas públicas que se fizeram presentes, buscando compreender como esses instrumentos contribuíram para a transformação do território e impulsionaram sua dinâmica econômica regional.

CAPÍTULO 2 – GESTÃO TERRITORIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS

2.1. O Desenvolvimento Industrial Regional

Após as guerras mundiais, muitos autores buscavam por possíveis soluções para o subdesenvolvimento. Dentre estes, Perroux se destacou trazendo uma noção de espaço que divergia com a da época de “espaço abstrato” (De Lima, 2003). Segundo Marchioro et. al (2014, p. 188), “a noção de espaço introduzida por este teórico descarta o conceito de espaço euclidiano, e utiliza o conceito matemático de espaço abstrato, mais adequado para analisar as inter-relações econômicas”. As autoras explicam que, para Perroux, esses espaços abstratos nascem da interação entre os seres humanos no espaço geográfico: a concentração de população e indústrias incitam a produção, e é dessa ideia que o autor inicia sua teoria dos polos e das regiões inteligentes, que é caracterizada como uma forma de economia desequilibrada, isto é, o processo de crescimento econômico é, por natureza, de desequilíbrio.

A estrutura da teoria tem como base alguns conceitos cruciais, como o de indústria-motriz, um empreendimento industrial que melhora os prospectos de outras adjacentes por impulsionar as relações de insumo e produtos. Essas indústrias adjacentes impactadas pela indústria-motriz são denominadas de indústrias-movidas e o conjunto dessas unidades motrizes e movidas compõe o polo industrial (Jesus; Spindola, 2015). É evidente a influência schumpeteriana em Perroux com a teoria do crescimento endógeno, cujo argumento principal defende que as fontes para o crescimento estão dentro do próprio meio. A teoria de Schumpeter integra a descrição de meios inovadores e regiões inteligentes na formação de um sistema regional de inovação, quando a ação coerente dos atores presentes facilita a propagação industrial, fornecendo-lhe um ambiente propício: “a inovação encontra-se ancorada territorialmente” (Souza, 2005, p. 103).

A geografia do desenvolvimento industrial está presente na especialização de regiões, como na localização das empresas, nas estratégias envolvidas nesse processo e proporcionam a concepção de um espaço economicamente polarizado (Silva, 1974). Esse é um dos fatores que explicam a necessidade da geografia por trás da gestão do território e de suas políticas públicas. Além disso, as políticas públicas surgem de forma historicizada, afinal a inclusão de um problema na agenda depende do reconhecimento deste e a espacialização das forças instituintes nesse processo é que interessa ao geógrafo (Rodrigues, 2014).

Os agentes locais exercem funções complementares no desenvolvimento de uma região inteligente: “o poder público surge como principal agente executor no tocante ao ciclo do planejamento” (Pina et al., 2009, p. 223). A autora explica que um desses atores é o Governo,

já que suas ações podem interferir nessas regiões promovendo impulsos, tornando o local mais passível de transformação, como no caso da instalação de indústrias: “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações” (Souza, 2006, p.26).

O espaço econômico tende à polarização e é um lugar onde há intercâmbio de bens e serviços, no qual a intensidade de intercâmbio interior é superior à intensidade exterior (De Lima, 2003). Sendo assim, tornam-se necessárias ações específicas para lugares econômicos, que sejam pensadas em prol do desenvolvimento local e que permitam uma dinâmica da qual requisita o espaço econômico. Esses espaços necessitam e apresentam regimes fiscais específicos (Costa, 2020). As áreas industriais de maior importância do Brasil geralmente se mantiveram concentradas na região Sudeste. Contudo, visando a integração nacional e uma exploração mais efetiva do território, outras regiões despertaram para a necessidade de investimento industrial concentrado.

A “Teoria dos Polos” de François Perroux influenciou as noções de desenvolvimento que se fizeram presentes no Brasil a partir dos programas de desenvolvimento desde 1970, incorporando políticas de integração nacional a partir da criação de polos regionais (Jesus; Spindola, 2015). Sendo um país com grande extensão continental e tendo a concentração industrial na região Sudeste, a ocupação e a transformação do espaço em seu interior a partir da indústria torna-se algo essencial na visão do planejamento do território, já que “o processo de desenvolvimento regional, independentemente dos fatores ou paradigmas em que se alicerça, não é uniforme em todos os lugares” (Oliveira, 2021, p.212).

Nesse sentido, o Polo JK não pode ser entendido apenas como uma política pública com efeitos restritos à escala local. Sua criação e consolidação representam um esforço mais amplo de dinamização econômica regional, conectando-se às estratégias de integração territorial e reorganização econômica do Distrito Federal com a RIDE-DF. Cabe, portanto, analisar se, de fato, o Polo JK produziu esses efeitos.

2.2. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

O desenvolvimento regional emergiu como um tema central nas políticas públicas contemporâneas, refletindo uma compreensão renovada sobre a complexidade e multidimensionalidade das dinâmicas espaciais e econômicas. O estudo das políticas públicas e do desenvolvimento regional e territorial é aprofundado por meio das contribuições teóricas e empíricas de diversos estudiosos, que abordam a temática sob diferentes perspectivas

geográficas. As políticas públicas podem influenciar a reconfiguração espacial e promover o crescimento econômico em diversas escalas, desde o local até o regional.

A transição do modelo fordista para uma nova forma de produção que valoriza a diferenciação dos produtos e a inovação territorial é um tema central nas discussões contemporâneas sobre desenvolvimento econômico. Pecqueur (2009) destaca a mudança do paradigma fordista, que anteriormente salientava a produção de bens e serviços padronizados, para um modelo que revê a necessidade de correlação entre inovação e espaço. Este novo enfoque admite um fundamento cultural na produção e nas trocas, favorecendo a criação de condições propícias para a inovação territorial, entendida como um motor essencial do crescimento. Storper (1997) reforça essa perspectiva ao discutir a despadronização e a geração de diversidade econômica como elementos cruciais para o desenvolvimento. Assim, a inovação territorial emerge como uma estratégia vital para adaptar-se às exigências de um mercado globalizado, promovendo o desenvolvimento econômico através da valorização das especificidades regionais e culturais. Os modelos regionais ganham importância quando as concepções desenvolvidas nas universidades e centros de pesquisa influenciam a formulação de políticas públicas governamentais, estabelecendo uma conexão entre o conhecimento acadêmico e as estratégias de desenvolvimento territorial (Cunha, 2000).

O reconhecimento da dispersão geográfica das inovações tecnológicas e organizacionais é fundamental para entender como essas inovações influenciam o desenvolvimento regional. “A economia territorial renovou-se ao tomar em consideração o caráter multi-localizado dos sistemas de inovação” (Halbert, 2016, p. 17). Michael Storper contribui significativamente para a compreensão das redes e aglomerações produtivas, argumentando que, embora o capitalismo de mercado no Ocidente tenha triunfado, isso não resultou na generalização de mercados “perfeitos” (Storper, 1997, p. 16). Ao contrário, a despadronização e a geração de diversidade tornaram-se características marcantes das economias regionais.

O autor também destaca a importância da proximidade geográfica, afirmando que a análise econômica deve considerar a proximidade e a distância geográficas, o que é feito através da análise da geografia das transações econômicas (Storper, 1997, p. 27). Dessa forma, a proximidade geográfica é essencial para o funcionamento dos sistemas de produção, que dependem das tecnologias de comunicação e transporte, moldando a estrutura e a dinâmica dos mercados regionais.

O capitalismo depende da expansão e intensificação territorial, o que implica em uma reorganização geográfica constante. Esse sistema só consegue se manter por meio de “ajustes

espaciais”, buscando moldar o espaço de forma a favorecer a acumulação de capital. As cidades, por exemplo, refletem essa dinâmica, sendo manifestações desse processo de reconfiguração territorial (Harvey, 2004). Nesse contexto, surge a necessidade de transição para o empreendedorismo urbano, uma vez que, diante da lógica capitalista, a governança urbana não seria capaz de transformar as cidades em centros eficazes de acumulação de capital. O capitalismo, portanto, se remodela continuamente, adotando estratégias como "dividir para governar", que buscam eliminar barreiras geográficas e desgastar o espaço, garantindo sua perpetuação.

A organização espacial da sociedade é um reflexo direto das relações sociais e da divisão do trabalho, uma vez que a transformação da natureza primitiva e os padrões de localização moldam a estrutura espacial da sociedade e este processo de produção e reprodução cria padrões espaciais de pontos, linhas e áreas, refletindo na dispersão ou concentração espacial da indústria (Corrêa, 1987). A Teoria Neo-Schumpeteriana enfatiza a importância das estratégias corporativas e das políticas públicas no processo de inovação, nesse contexto, a proximidade geográfica e a institucionalidade local são vistas como determinantes para a fluidez do desenvolvimento e da difusão tecnológica, promovendo inovações que podem transformar setores industriais e a economia como um todo (Costa; Costa, 2010).

Halbert (2016) discute como os poderes públicos, em resposta às transformações associadas à mundialização, são tentados a implementar políticas de desenvolvimento que lhes permitam aproveitar as dinâmicas de metropolização. Nesse contexto, a atuação coordenadora e repressora do Estado emerge como um mecanismo crucial para organizar o espaço conforme seus interesses. Para isso, o Estado utiliza economias de aglomeração, que possibilitam a sinergia entre diversas atividades e ajudam a reduzir a complexidade da organização espacial em um cenário global (Storper, 1997).

No contexto das economias do sul, Pecqueur (2005) argumenta que o desenvolvimento territorial é caracterizado pela constituição de uma entidade produtiva enraizada num espaço geográfico específico. Essa abordagem sugere que o desenvolvimento territorial não pode ser implantado por decreto, mas sim construído pelos atores ao longo do tempo. Segundo Pecqueur, a territorialização envolve o “princípio de especificação dos ativos”, onde os recursos específicos de um território permitem que ele se diferencie dos territórios adjacentes (Pecqueur, 2005, p. 12). O papel das instituições na promoção do desenvolvimento econômico se dá em diferentes escalas espaciais, permeando as relações e processos nesse contexto “as instituições

permeiam as relações e processos de desenvolvimento econômico através e entre níveis espaciais” (Pike et al., 2015, p. 187).

O caso do Polo JK, no Distrito Federal, pode ser analisado à luz das políticas públicas territoriais, que buscam promover o desenvolvimento regional. Localizado em uma área originalmente destinada à agricultura, a área foi transformada em um polo industrial, o que leva a refletir sobre como o território pode ser revalorizado a partir de suas características e infraestrutura, como a proximidade da malha viária. Essa transformação dialoga com a análise de Pecqueur (2005), que destaca o potencial de desenvolvimento econômico ao explorar estrategicamente as especificidades territoriais. Essa reconfiguração do espaço, ainda a ser explorada de forma mais detalhada, parece apontar para uma articulação entre os interesses locais e globais, algo que pode se relacionar com as dinâmicas de metropolização apresentadas por Halbert (2016). No entanto, é importante questionar como essa transformação afetou de fato as configurações territoriais e os impactos que ela gerou na economia regional. Essas questões serão mais aprofundadas ao longo da pesquisa, considerando as diferentes variáveis envolvidas na dinâmica do Polo.

Outra teoria interessante no contexto do desenvolvimento regional é a dos Distritos Industriais Italianos, os *clusters*, que enfatiza como a infraestrutura econômica pode tanto limitar quanto potencializar o desenvolvimento, ao conectar diferentes espaços econômicos e ampliar os mercados, reduzindo barreiras ao comércio (Costa, 2014). Fernández e Vigil (2007, 2009) discutem a importância dos *clusters* para o desenvolvimento territorial na América Latina. Eles afirmam que os *clusters* são nós territorialmente delimitados que beneficiam das economias de escala e das vantagens associadas à especialização. Segundo Fernández e Vigil, “a força destas redes também depende do grau de espessura institucional existentes no território” (Fernández; Vigil, 2007, p. 891). Destaca-se que o conceito de *clusters* se consolidou como uma estratégia dominante no desenvolvimento regional, promovida por organizações internacionais como o Banco Mundial (Fernández; Vigil, 2009, p. 98).

José Reis (2015) reforça essa perspectiva institucionalista ao discutir o papel do Estado e do mercado no desenvolvimento territorial, argumentando que a formulação de políticas territoriais é essencial, dado que as sociedades são espaciais e organizadas em torno de poderes institucionais e econômicos “justamente porque é de poder que se trata, discuto por que razão há-de haver necessidade de formularmos políticas do território se as sociedades são, por natureza, espaciais” (Reis, 2015). Pike et. al, (2014; 2015) também destacam a importância das instituições locais e de suas interações em múltiplos níveis espaciais para o desenvolvimento

econômico. Eles afirmam que “as definições atribuídas ao ‘desenvolvimento’ podem ser geograficamente diferenciadas entre escalas e redes que abrangem o supranacional, o nacional, o regional, o urbano, o local e o comunitário” (Pike; Rodríguez; Tomaney, 2014, p. 23).

É nesse sentido que uma pesquisa sobre um fenômeno aparentemente de escala local, como a criação de um polo industrial, justifica-se em uma escala regional, visto que suas implicações econômicas e sociais podem ultrapassar os limites do território na qual se desenvolveram e afetar a organização territorial e as dinâmicas de desenvolvimento das áreas circundantes. O Polo JK, portanto, precisa ser visto e analisado para além do seu impacto intraurbano, considerando também sua possível contribuição para a integração com os municípios vizinhos e suas potenciais influências nas redes de transporte e infraestrutura da região. Compreendendo o Polo não apenas como um elemento local, mas também como parte de um processo mais complexo de reorganização e dinamização do território regional, e avaliar as consequências disso.

Reis (2011) define o Estado como a mais complexa entidade institucional, “a instituição-das-instituições [...] Exatamente porque o mercado é uma construção, isso implica a existência de uma densa complexidade institucional que o interliga geneticamente com o Estado” (Reis, 2011, p. 20). Além disso, Reis argumenta que o conceito de “Estado industrial” transcende sua função política, representando um complexo de relações profundas entre os domínios público e privado. Essa análise sublinha a importância do Estado não apenas como uma entidade governamental, mas como um ator essencial na interseção entre interesses públicos e privados, moldando as dinâmicas econômicas e sociais da sociedade.

Fernández, Vigíl e Seval (2012) acrescentam que as instituições podem atuar como mecanismos interativos apoiados pela cooperação pública e privada e defendem que a análise das instituições deve ser particularizada e não referenciada a um macroambiente global. “As instituições, sua formação e dinâmica, são compreendidas a partir de articulações institucionais multi transescalares com impacto ” (Fernández; Vigíl; Seval, 2012, p. 29). Ash Amin (2000) oferece uma perspectiva sobre a especialização industrial e suas implicações para o desenvolvimento regional. O autor argumenta que “os locais especializados em determinadas indústrias e as suas ligações a montante e a jusante beneficiam das economias de escala da aglomeração e das vantagens associadas à especialização” (Amin, 2000, p. 368).

As dinâmicas territoriais são moldadas pela interação entre territórios e redes, resultando na condensação espacial das redes: “territórios e redes são compatíveis e interagem na sua produção, não porque o território exista como algo diferente das redes, mas porque resulta da

sua condensação espacial" (Fernández; Vigíl; Seval, 2012, p. 35). Reforça-se a importância da aprendizagem e da introdução de novos atores e instituições numa determinada região como fatores-chave para a competitividade dinâmica (Amin, 2000, p. 371).

Essas perspectivas ressaltam a necessidade de uma compreensão integrada, considerando os múltiplos fatores das dinâmicas territoriais, tanto as especificidades locais quanto as influências globais. No contexto brasileiro, a gestão do território desempenha um papel crucial na formulação e implementação das políticas públicas. O conceito de "polos de crescimento", como delineado por Egler (2001), ilustra a abordagem do Estado em direcionar esforços para áreas específicas visando impulsionar o desenvolvimento econômico em todo o país. Para compreender os impactos dessas abordagens e sua efetivação no território brasileiro, é essencial examinar as políticas regionais brasileiras e o histórico das políticas públicas industriais no país.

2.3. Território e Estado: Gestão Territorial e Políticas Públicas

De Mello-Théry (2011) destaca que as políticas públicas espaciais ganharam relevância na ciência geográfica no final dos anos 1980, sendo entendidas como o processo de tomada de decisões coletivas revestidas da autoridade do poder público, com o território como elemento norteador e o Estado detentor do poder para implementá-las em todo o território nacional. Para compreender o que é uma política pública, recorre-se à definição de política do inglês, já que na língua portuguesa o mesmo termo serve para três situações distintas. No seu uso em inglês, possui três significados diferentes: *polity*, que possui uma dimensão mais geral e trata das instituições; *politics* que representam os conflitos de interesses, como as eleições; e por fim, *policy*, que é a política pública, seus processos e resultados (Rodrigues; Machado Filho 2023). Esta pesquisa se concentra principalmente no terceiro significado, explorando os processos e resultados das políticas públicas espaciais dentro do contexto geográfico.

O conceito de território, fundamental na abordagem geográfica das políticas públicas espaciais, é discutido por diferentes autores. No âmbito da ciência geográfica, o conhecimento produzido a respeito das políticas públicas distingue o território como elemento norteador (De Mello-Théry, 2011, p. 12). Gottmann (2012 [1975]) entende que o território é a conexão ideal entre espaço e política. O autor destaca o caráter antrópico do território, argumentando que é moldado por processos de divisão e organização que envolvem tanto aspectos políticos quanto geográficos, destacando a influência das interações humanas na configuração do espaço territorial. Sendo assim, o território é onde os interesses políticos se concretizam e novas relações então se desdobram.

O trabalho de Raffestin apresenta o território para além da sua conjugação com o Estado. Raffestin (1993) explica que o território está intimamente ligado à noção de limite, este, que é definido a partir da relação dos grupos com uma porção do espaço, sendo assim essencial por conter as manifestações e relações de poder, mas tem sua significância intrinsecamente ligada à presença das pessoas e suas relações. Fuini (2017) lembra que a abordagem de Raffestin está ligada à multiplicidade do poder, já que o território seria o produto dos atores sociais onde o poder se apresenta em malhas, centralidades e redes. O território é uma construção dinâmica resultante das ações e interações dos atores sociais e econômicos “O território é, também, e talvez, sobretudo, o resultado de um processo de construção e de delimitação efetivado pelos atores” (Pecqueur, 2009, p. 97).

Raffestin (1993) estabelece que a dimensão do território está ligada a três estruturas: tessituras (superfície), nós (pontos) e redes (linhas). As nodosidades representam concentrações e aglomerações que causam descontinuidades na distribuição espacial, resultando em variações de densidade; já a distância é a conexão entre os diferentes locais. O autor explica que essas variações provocam diferenciações e que não são naturais, mas antrópicas. O que difere as políticas públicas territoriais das não territoriais é exatamente essa conexão com o território, que está para além da delimitação física. Não que esta não seja importante, mas por si só não explica a territorialidade da política. São as relações, os contextos e as diferenciações que dão sentido territorial a uma localização específica.

Reis (2015) também aponta para a importância de se trabalhar o conceito de território além de sua definição física, enfatizando sua natureza relacional e dinâmica. O autor destaca três dimensões essenciais para compreender o território: proximidade, densidade e polimorfismo estrutural. A proximidade engloba as relações sociais, culturais e institucionais que surgem a partir de determinado contexto, gerando densidades de interações e trocas; a densidade se refere à intensidade e continuidade dessas interações, influenciando a formação de comunidades locais e o desenvolvimento de competências; já o polimorfismo estrutural destaca a diversidade das relações de poder nos territórios e sua posição dentro de estruturas globais, ressaltando que os territórios não são homogêneos, mas diferenciados e influentes em seu próprio desenvolvimento e no contexto global. Ainda segundo o autor, essa relação dimensional do espaço é crucial para compreender as políticas, quando

Para pensarmos as políticas, o território tem, pois, que ser interpretado na sua ossatura e na sua diferenciação. Sabemos que ele é distância e que ele é proximidade. O território-distância é aquele sobre o qual se desenvolvem atividades e se interligam pontos. O território-proximidade é o que aglomera e proporciona a coordenação dos atores que nele agem e que, afinal, o constituem (Reis, 2015, p. 112)

A gestão territorial, realizada pelo poder público, emerge como um agente crucial na execução do planejamento e desenvolvimento. Souza (2006) explica que, no âmbito do governo, a adoção da política pública como instrumento nas tomadas de decisão tem origem na era da Guerra Fria e na valorização da tecnocracia como meio de lidar com as repercussões desse período histórico. A autora ressalta que as políticas públicas não se limitam apenas às ações efetivas do governo, mas também englobam suas não ações. Nesse sentido, a ausência de decisões diante de um problema não representa uma neutralidade administrativa, mas sim uma escolha deliberada que contribui diretamente para a construção da política pública, influenciando de forma ativa os rumos do desenvolvimento territorial.

A análise a partir da geografia sobre a política pública deve trabalhar a noção territorial, na qual não apenas considera-se a geografia como fator de localização (onde a política pública está ou será inserida), mas também a avaliação ou até mesmo a previsão que demonstrará modificações geradas do espaço de sua aplicação e as diferenças regionais. Assim, lidar com a perspectiva territorial na análise da política industrial do Polo JK significa considerar essa área como um recorte espacial estratégico onde as políticas públicas e dinâmicas econômicas se concretizam e interagem. Sob essa ótica, o Polo JK é entendido não apenas como uma área de concentração industrial, mas como um território moldado por políticas públicas que influenciam sua estrutura e evolução. Não apenas os pesquisadores se esquecem da questão acerca do território, no planejamento muitas vezes se nega a necessidade de incorporá-lo. Segundo autores, existe uma “cegueira geográfica territorial”, que diante do planejamento governamental brasileiro, desconsidera-se o território, suas diferentes escalas, arranjos e que desse modo atrapalha na precisão da formulação de agendas (Feitosa; Aranha, 2020).

Essas políticas territorialmente cegas são categorizadas por Favareto e Lotta (2022) em quatro abordagens territoriais distintas: as territorialmente cegas, que ignoram completamente a dimensão territorial; as territorialmente míopes, que, embora digam-se territoriais, têm uma abordagem centralizada limitada; as espacializadas, que afetam uma dimensão única, mas com diferenciação espacial; e as fortemente territoriais, que se adaptam ativamente às especificidades locais em sua implementação, incorporando fatores territoriais de maneira substancial. Os autores apresentam essas categorias ao lembrarem certo abandono do território para o planejamento das políticas.

Feitosa e Aranha (2020) destacam que, nos anos 2000, a discussão acerca da retomada da dimensão territorial para o planejamento e as políticas públicas chegou à academia. Esse movimento foi de extrema importância, uma vez que a partir dele houve interseções para a

chegada da discussão às instituições: “o primeiro passo para elaborar uma Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT) foi a discussão com a academia brasileira, que se realizou por meio de uma oficina de debate” (Feitosa; Aranha, 2020, p. 157). Oficinas assim foram essenciais para esse processo, proporcionando um espaço de diálogo entre academia e gestores públicos, contribuindo para o desenvolvimento de políticas mais alinhadas com as necessidades territoriais e sociais do país.

Um documento elaborado pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território” diz que “o Ordenamento Territorial (OT) é uma questão política associada à mudança de natureza do Estado e do território, e da relação do Estado com seu território” (MIDR, 2006, p.12). O documento também explica que a evolução das iniciativas de ordenamento territorial no Brasil tem início nos anos 1980, culminando na atual proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) pelo Ministério da Integração Nacional, lançada em 2004 refletindo um esforço contínuo para atender às exigências constitucionais de coordenação e planejamento do uso do território nacional (MIDR, 2006).

No âmbito do Distrito Federal, temos o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), que é um exemplo de como o ordenamento territorial foi integrado na escala local, funcionando como um instrumento fundamental de planejamento urbano e territorial, sendo desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). Revisado em 2009, teve como objetivo organizar o uso e a ocupação do solo, orientando investimentos públicos e privados com diretrizes específicas. O Polo JK está dentro desse planejamento, uma vez que o plano propõe diretrizes para as Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs), que incluem o Polo e apesar de ter diretrizes exclusivamente voltadas ao solo do Distrito Federal, o Plano também apresenta a escala regional ao incluir a RIDE-DF em suas estratégias de dinamização (PDOT, 2009).

O protagonismo do território e da região nas políticas brasileiras reflete tendências semelhantes observadas internacionalmente, evidenciando a importância analítica e operacional desses conceitos nas estratégias estatais de planejamento (Feitosa; Aranha, 2020). Ao dar destaque ao território, os governos podem desenvolver estratégias mais eficazes e adaptadas às realidades locais, ou criando condições de planejamento que priorizem áreas específicas, segundo as necessidades, ou até mesmo para suprir interesses de Estado. Rückert explica que:

É preciso lembrar que o Estado brasileiro, ao estimular a abertura de “fronteiras agrícolas” no Centro-Oeste e Amazônia, o fez tanto por motivos geopolíticos de

ocupação efetiva do território nacional como movido pelas oscilações da bolsa de Nova York favoráveis à expansão da cultura da soja no Brasil (Rückert, 2007, s.n.)

Através da análise de diversos autores, compreende-se o território não apenas como um espaço físico delimitado, mas como uma arena onde se manifestam e se desdobram as relações de poder e as dinâmicas sociais. Nesse contexto, as políticas públicas espaciais emergem como instrumentos fundamentais para a implementação eficaz do planejamento e desenvolvimento territorial, sendo essenciais para a promoção da equidade, justiça social e desenvolvimento sustentável.

Adicionalmente, observa-se desafios, como a cegueira geográfica territorial e a necessidade de uma abordagem mais integrada e territorialmente sensível no planejamento das políticas públicas. Diante disso, é fundamental que os gestores públicos e os atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas reconheçam a importância do território como uma dimensão central na construção de estratégias eficazes e adaptadas às realidades locais.

Com a fundamentação teórica estabelecida sobre a gestão territorial e as políticas públicas espaciais, iniciou-se a análise sobre a relação entre políticas públicas e o desenvolvimento regional. Essa abordagem possibilitou compreender como as estratégias governamentais influenciam a organização e a dinâmica dos territórios, promovendo ou dificultando a redução das desigualdades regionais. A partir desse entendimento, realizou-se também uma análise histórica das políticas públicas industriais no Brasil, identificando as diferentes estratégias adotadas por governos ao longo do tempo, os resultados alcançados e os desafios enfrentados no contexto da industrialização e do desenvolvimento regional.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1. Políticas regionais no Brasil: um panorama histórico

Para compreender a inclusão do Polo JK na promoção da política industrial do Distrito Federal e seu impacto regional, é necessário situar a discussão no contexto histórico das políticas regionais no Brasil, marcadas por incoerências e desigualdades territoriais ao longo do tempo. Até mesmo na época do Império (1822-1889) as questões regionais já apareciam como importantes, sendo que na República Velha (1889-1930) algumas ações parecidas com o que se conhece das políticas regionais já existiam⁵. Porém, é a partir da criação das superintendências regionais, iniciando-se com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, e tendo continuidade na década de 70 durante a ditadura militar, que a política regional passou a acontecer de forma efetiva (Delfino, 2013).

Essas instituições foram estabelecidas com responsabilidades específicas para atuar em regiões determinadas. Antes dos anos 1960, as políticas regionais brasileiras apresentavam caráter assistencialista, estando desvinculadas dos planos nacionais (Steinberger, 1988). É importante diferenciar Política de Desenvolvimento Regional e Política Regional, sendo a primeira mais relacionada a questões de desenvolvimento que pautavam à época, que trazia a industrialização como solução para os problemas regionais, liderada por Celso Furtado, enquanto a concepção mais moderna da segunda abordagem trazem mais questões sociais, ambientais e de desigualdades espaciais Madeira (2019).

A Constituição de 1946 é um marco importante por designar cotas da arrecadação nacional para diferentes planos regionais, como o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca do Nordeste e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no entanto, essas iniciativas eram mais fontes adicionais de recursos do que verdadeiros órgãos regionais (Steinberger, 1988, p. 118). A primeira tentativa de concentrar institucionalmente a política regional foi a partir de órgãos ligados diretamente à Presidência da República, como o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (Mecor), em 1964, e o Ministério do Interior (Minter), em 1967 (Steinberger, 1988). A ação intervencionista dos militares no âmbito regional passou a se fixar em Superintendências, somando-se à SUDENE, criada no governo de Juscelino Kubistchek, outras três outras superintendências regionais.

⁵ É possível citar como exemplo a política de concessões ferroviárias, que visava integrar o território nacional e impulsionar a economia das regiões afastadas dos grandes centros urbanos. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, consulte Delfino (2013).

Desse modo, a partir de 1970, o Brasil passou por uma mudança na estratégia governamental, na qual o foco passou a ser mais seletivo e sub-regional, com o primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Em vez de atuar em uma escala macro-regional, o governo começou a implementar políticas centradas em polos de crescimento específicos. Isso refletia a política intervencionista dos militares no âmbito regional, concentrada em Superintendências como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada no governo JK, e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), criada nos governos militares (Freitag; De Faria, 2021). Essa abordagem prometia uma maior eficiência na alocação de recursos e aproveitamento das potencialidades de cada região, buscando contribuir para um desenvolvimento mais equilibrado em todo o país (Egler, 2001).

No contexto das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, a década de 1980 ficou marcada como um período de transição significativa. Segundo Costa (2010), essa década, conhecida como "a década perdida", foi caracterizada por graves desequilíbrios estruturais na economia brasileira, exacerbados pela crise da dívida e pela hiperinflação, eventos que resultaram na redução da capacidade de investimento do Estado e na priorização de questões conjunturais imediatas, como o equilíbrio das finanças públicas e o controle da inflação, em detrimento das políticas estruturantes de longo prazo, incluindo as políticas de desenvolvimento regional e industrial. Foi favorecida a influência neoliberal para questionar o papel estatal no desenvolvimento econômico.

Chegando a década de 1990, essas mudanças na forma de abordar a questão regional nos anos 1980 se intensificaram. Essas mudanças levaram a uma desarticulação das intervenções territoriais, pois havia uma dificuldade de mobilização dos agentes e recursos de forma institucional, o que contribuiu para deteriorização das tradicionais superintendências de desenvolvimento regional, como a SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL, que foram extintas em 2001 (Alves et. al. 2015). Esse declínio na política regional brasileira destacava a necessidade de novas abordagens para o desenvolvimento do território.

Steinberg (1988) elenca três abordagens para se compreender o desenvolvimento regional, que são complementares: *supra*, *inter* e *intra-regional*. A abordagem *supra-regional* refere-se às questões de interesse nacional, onde as políticas e estratégias visam impactar o país como um todo, transcendendo as fronteiras regionais para alcançar objetivos de relevância nacional. Nesse contexto, iniciativas como grandes projetos de infraestrutura ou políticas macroeconômicas são exemplos de intervenções que visam influenciar o desenvolvimento em

escala nacional. O enfoque *inter-regional* abrange áreas de interesse comum que ultrapassam os limites político-administrativos das regiões, quando a colaboração entre diferentes regiões é incentivada para resolver problemas compartilhados ou explorar oportunidades que beneficiem mais de uma localidade. Isso pode incluir iniciativas de cooperação econômica, políticas de transporte e logística, ou mesmo estratégias de preservação ambiental que exigem coordenação entre múltiplas jurisdições. Já a *intra-regional* foca nas dinâmicas dentro das próprias regiões, concentrando-se nas especificidades locais, permitindo que as comunidades e as autoridades regionais desenvolvam estratégias personalizadas para promover o crescimento econômico, social e ambiental com autonomia.

No contexto do II PND, a teoria de Perroux ganhou força no país na tentativa de resolver alguns problemas regionais, a partir dos programas de desenvolvimento desde 1970, incorporando políticas de integração nacional a partir da criação de polos regionais, mas recebeu algumas críticas, como a de que possui uma tendência à concentração de forma regressiva, tanto social como espacial da renda nacional, além de que a teoria intensificava as questões regionais que já se faziam presente, como a de que há uma valorização maior de determinadas regiões em detrimento de outras (Jesus; Spindola, 2015).

Quanto à abordagem supra-regional, um exemplo emblemático desse tipo de política, empregada pelos PNDs, é a Zona Franca de Manaus (ZFM), uma área industrial e comercial orientada principalmente para o mercado doméstico. Criada em 1967, a ZFM teve um papel crucial no desenvolvimento econômico da região Norte do Brasil, incentivando investimentos e atraindo indústrias para a área, a criação da ZFM, buscava impulsionar o desenvolvimento na Amazônia Ocidental por meio de incentivos fiscais e políticas públicas (Ferreira; Botelho, 2014). Caracterizar a ZFM como uma abordagem supra-regional é compreender que sua ocupação e criação apresenta interesses geopolíticos (Rückert, 2007).

Com a nova constituição, a ZFM teve seu prazo de operação prorrogado⁶, demonstrando o reconhecimento da importância dessa iniciativa para o desenvolvimento regional (Egler, 2001). Sua criação e desenvolvimento foram impulsionados por objetivos de interesse nacional que transcendem as fronteiras regionais. O estabelecimento de uma Zona Franca, como a de Manaus, tem como base interesses de Estado que não são em prol apenas do desenvolvimento local em si, mas que procuram defender e garantir o domínio daquele território, afinal a

⁶ Em 2023, a permanência dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus foi confirmada com a promulgação da Emenda Constitucional 132, após discussões sobre a reforma tributária. As mudanças fiscais mantiveram os incentivos para a região, embora ajustes fossem necessários para adaptar as indústrias locais ao novo cenário tributário, consulte Exame (2023).

Amazônia carrega um peso de importância internacional. A ZFM foi fundada para ratificar a ocupação efetiva do Estado, com o discurso de que a integração territorial protegeria os seus interesses contra ameaças estrangeiras, assim buscou-se aumentar tanto a produção econômica como a população interna do país (Costa, 2020). Nesse sentido, fica evidente que o Estado entende que tem papel fundamental para contribuir na formação do espaço industrial, uma vez que busca trabalhar como articulador e formulador de políticas públicas para a promoção e desenvolvimentos desses espaços, como a reorganização do território para atração de investimentos (Sá; Silva, 2019).

Na abordagem inter-regional, o Programa de Desenvolvimento da Amazônia (Polamazônia), desenvolvido pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), são bons exemplos. O Polamazônia foi projetado para atuar em grandes polos na Amazônia Mato-Grossense, buscando fomentar a cooperação entre diferentes regiões para promover o desenvolvimento econômico e social, integrando ações de diversos estados e municípios, este programa visa resolver problemas compartilhados, como a melhoria da infraestrutura de transporte e a proteção ambiental, através de uma colaboração que transcende os limites regionais (Ribeiro, 2013).

Ao longo das últimas décadas, a trajetória da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no Brasil revela um contexto complexo de mudanças institucionais e prioridades políticas. Iniciada com o objetivo de mitigar as heterogeneidades territoriais e promover o desenvolvimento equitativo nas diferentes escalas regionais, a PNDR enfrentou desafios significativos durante sua implementação. Entre 2003 e 2016, sob a égide de uma maior ênfase nos territórios, a política ganhou destaque na agenda federal, buscando articular programas que considerassem as especificidades mesorregionais e sub-regionais (De Macedo; Porto, 2018).

No entanto, o cenário mudou drasticamente com a extinção do Ministério das Cidades em 2019, que antes desempenhava um papel central na gestão da PNDR. Esta mudança institucional trouxe consigo cortes de investimentos e a extinção de importantes programas, impactando diretamente a continuidade e a eficácia das ações voltadas ao desenvolvimento regional. Além disso, a absorção das atribuições do Ministério das Cidades pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) resultou em uma redefinição de prioridades e estratégias, muitas vezes desviando-se dos objetivos originais da PNDR (De Macedo; Porto, 2018).

Mais recentemente, o reposicionamento político com o desmembramento para a criação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em 2023, reflete uma tentativa de realinhamento das políticas de desenvolvimento com as novas agendas governamentais. Esse reposicionamento levanta questões sobre a continuidade e a coerência das políticas regionais, especialmente em um contexto de mudança política e administrativa tão dinâmico quanto o brasileiro (De Macedo; Porto, 2018). Esses movimentos institucionais e políticos demonstram a complexidade da governança regional no Brasil, onde a eficácia das políticas públicas muitas vezes é moldada por mudanças estruturais e prioridades políticas que transcendem as fronteiras administrativas e temporais.

3.2. Histórico dos Planos Governamentais e Políticas Públicas Industriais no Brasil

Na história brasileira, diversas políticas públicas foram implementadas com o objetivo de promover a industrialização do país, cada uma deixando sua marca distintiva. Desde o período de Getúlio Vargas, destacou-se a política de substituição de importações, que visava fortalecer a produção nacional e reduzir a dependência de bens estrangeiros. Juscelino Kubitschek, por sua vez, ficou conhecido pelo ambicioso Programa de Metas, que incentivou investimentos em diversos setores, especialmente na construção de infraestrutura. Durante a ditadura militar, os PND foram implementados, marcando o período do chamado "milagre econômico", que viu um crescimento econômico acelerado. Neste contexto, destaca-se a criação do Polo Industrial de Manaus, como uma estratégia para promover o desenvolvimento regional e atrair investimentos para a Amazônia.

Essas políticas moldaram o panorama industrial do Brasil ao longo do tempo, refletindo diferentes abordagens e contextos políticos. De acordo com Cervo (2003), ocorreu uma mudança paradigmática latino-americana nas décadas de 1930-40 que buscou introduzir a diplomacia econômica, a promoção da indústria para atender demandas sociais; a busca por autonomia nas relações internacionais; a implementação de projetos de desenvolvimento nacional para reduzir desigualdades e fortalecer o nacionalismo econômico inspirado pelas grandes potências. Essas mudanças causaram efeitos em três fases consecutivas:

a fase de implantação de uma grande indústria de transformação, obra dos anos 1950 e 1960 e do empreendimento estrangeiro, a fase de implantação da indústria de base, consolidada nos anos 1970 a partir de empreendimentos pioneiros do Estado já existentes, e a fase de inovação tecnológica em alguns setores de ponta, iniciada nos anos 1970 pelos setores de atividade, tanto o público quanto o privado, e continuada nas décadas a seguir (Cervo, 2003, p. 14)

No governo de Getúlio Vargas, a política de substituição de importações ganhou destaque como uma estratégia para impulsionar a industrialização nacional. Esta política foi implementada com o objetivo de proteger a indústria nacional e reduzir a dependência de produtos estrangeiros. Vargas e seus ministros reconheceram a oportunidade oferecida à participação brasileira na coalizão da Organização das Nações Unidas (ONU), para fortalecer as relações bilaterais com os Estados Unidos da América (EUA), promovendo interesses estratégicos e econômicos mútuos, buscando o desenvolvimento da indústria brasileira (Dalio; Miyamoto, 2010). A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) foi uma iniciativa estabelecida entre os dois países, com o objetivo de promover essa cooperação econômica (Caputo; Melo, 2009), centrando, a partir de empréstimos, os investimentos em indústrias de base, energia e transportes.

O presidente estava empenhado em impulsionar a industrialização do Brasil por meio de uma estratégia de integração vertical da indústria, visando obter empréstimos públicos e colaboração técnica. Essa abordagem implicava não apenas o desenvolvimento da produção de bens acabados, mas também o controle das etapas de produção, incluindo a obtenção de matérias-primas e a fabricação de insumos industriais (Caputo; Melo, 2009). Vargas via na cooperação com os Estados Unidos uma oportunidade para acelerar o processo de industrialização do Brasil. Um dos instrumentos-chave dessa política foi o Plano Aranha, que controlava as importações e protegia a indústria nacional, elevando os custos internos de muitos produtos importados e impulsionando a substituição de importações; essa estratégia teve impacto na dívida externa do país, mas representou um passo importante na consolidação da indústria nacional (Dalio; Miyamoto, 2010).

No final dos anos 1950, Juscelino Kubitschek assumiu a presidência do Brasil com um ambicioso plano de desenvolvimento econômico conhecido como Programa de Metas. Esse programa consistia em trinta metas setoriais, com ênfase na expansão da indústria de base e dos setores de energia e transporte (Franca, 2019). O desenvolvimento da indústria foi considerado fundamental para impulsionar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais e regionais, não à toa, das trinta metas, onze eram do setor de indústria de base. Para alcançar essas metas, o governo direcionou investimentos significativos e criou órgãos de coordenação e suplementares à estrutura administrativa existente ou entidades inovadoras, como o Conselho de Desenvolvimento, responsável por centralizar a formulação da política econômica e a SUDENE, fundada em 1959 (Delfino, 2013).

Os investimentos diretos do governo, direcionados à efetivação das metas, foram substanciais, com 73% desses recursos destinados ao binômio energia e transportes. Já os setores de indústria de base também receberam uma parcela significativa, representando 20,4% do total (Franca, 2019). A indústria automobilística foi a que mais recebeu os recursos estrangeiros que eram aplicados no país, alcançando de forma rápida taxa de nacionalização de 50% (Rabelo, 2003). A atenção concentrada nesses setores, tanto pelo Estado quanto pelos capitais estrangeiros, teve um impacto notável no alcance das metas estabelecidas no Plano de Metas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento regional e à integração de diferentes áreas do país ao processo industrial.

Como resultado desse foco, as metas relacionadas à indústria de base foram as mais bem-sucedidas, com muitas delas superando em mais que o dobro os objetivos propostos; a maioria das metas foi alcançada com sucesso, enquanto as poucas que não atingiram os números desejados chegaram muito perto (Franca, 2019). Esses resultados demonstram a eficácia dos investimentos e a importância estratégica atribuída à indústria de base no contexto do Plano de Metas, como pontuado em

O setor de indústrias de base do Plano de Metas recebeu, entre 1955 e 1959, 55,4% dos equipamentos estrangeiros que entraram como investimento direto via Instrução 113, o equivalente a 93,6% do total, se forem desconsiderados os investimentos em setores que não faziam parte do Programa de Metas (Caputo; Melo, 2009, p. 526)

Apesar dos desafios financeiros e da necessidade de buscar fontes internas de financiamento, o Programa de Metas teve um impacto positivo no desenvolvimento industrial do país, contribuindo para o crescimento econômico e a modernização da infraestrutura (Franca, 2019). A intervenção estatal em um contexto capitalista subdesenvolvido visava a construção de uma nação desenvolvida em uma geração, com foco em setores estratégicos, apesar dos desafios sociais subjacentes (Giannazi, 2016). O Plano de Metas delineou suas ações em áreas cruciais, refletindo a busca por um desenvolvimento abrangente e coerente com a ideologia desenvolvimentista predominante. Apesar de embasado na ideologia desenvolvimentista, o Plano de Metas adotou uma abordagem setorial, evidenciando a falta de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico (Rotta; Dos Reis, 2021).

Durante o período da ditadura militar, o Brasil passou por um período de rápido crescimento econômico conhecido como "milagre econômico" entre os anos de 1968 a 1973. Sob os governos militares, foram implementados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que tinham como objetivo promover o desenvolvimento industrial e modernizar a economia brasileira. O primeiro PND, lançado durante o governo Costa e Silva, estabeleceu

metas ambiciosas de crescimento econômico, com foco em setores estratégicos como siderurgia, petroquímica, energia e transporte; esses planos foram marcados por um forte investimento estatal e pela busca de parcerias com o setor privado e o capital estrangeiro (Giannazi, 2016).

O segundo PND foi um amplo programa de investimentos com o objetivo de transformar a estrutura produtiva e superar desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional (Carneiro, 2002). Foi nesse período, que se instaurou o denominado “milagre econômico”. O II PND apresentava a promessa de corrigir desequilíbrios na estrutura industrial e no setor externo, típicos de uma situação de subdesenvolvimento, ainda presentes na economia brasileira apesar de quase meio século de crescimento industrial contínuo. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o Brasil testemunhou a transição de uma abordagem centralizada para uma mais descentralizada e focalizada nos polos de desenvolvimento. De acordo com a Uderman (2008, p. 234) “a implantação ordenada de muitos empreendimentos confere um efeito dinâmico à economia”, o que, segundo a autora, teria potencial para transformar a estrutura produtiva modificando o cenário do desenvolvimento regional.

Além disso, o governo militar incentivou a ocupação e o desenvolvimento da região Centro-Oeste do Brasil, oferecendo incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos e indústrias para a região. Essas políticas tiveram um impacto significativo no desenvolvimento econômico do Centro-Oeste, transformando-o em uma das principais regiões produtoras do país (Delfino, 2013). Políticas públicas que incentivem o investimento em pesquisa e desenvolvimento, a melhoria da infraestrutura e a capacitação da força de trabalho são essenciais para impulsionar o crescimento econômico e enfrentar os desafios do século XXI.

Esses investimentos são atraídos a partir de incentivos oferecidos pelo Estado através das políticas públicas. A condição favorável é criada a partir da interação entre os atores envolvidos, sendo um dos principais o Estado, a partir dos incentivos fiscais por parte do governo tendo também a influência por parte das instituições, das universidades, da força de trabalho e das infraestruturas. Esses elementos formam o que se denomina como um “meio inovador”, que se desenvolve e pode se tornar uma “região inteligente”, termo discutido na teoria do crescimento endógeno de Schumpeter (Souza, 2005).

Apesar dos avanços econômicos alcançados durante o “milagre econômico”, o modelo de desenvolvimento adotado durante a ditadura militar também foi marcado por críticas, especialmente em relação à concentração de renda e à falta de atenção às questões sociais.

Muitas vezes, os investimentos concentraram-se em áreas específicas, criando verdadeiras "ilhas de desenvolvimento" e deixando outras regiões marginalizadas (Delfino, 2013). A manutenção do crescimento das taxas históricas, durante o período do "milagre econômico", só foi possível com o recurso ao endividamento externo, a partir do financiamento por bancos internacionais, o que retardou o ajuste da economia à nova situação internacional (Carneiro, 2002). "A principal fonte de lucro dessas instituições sempre havia sido o empréstimo a juros aos setores industrial e comercial" (Santos; Sanfelici, 2015, p. 9).

A rápida expansão industrial e o aumento do endividamento externo deixaram a economia vulnerável. A incapacidade de sustentar o ritmo acelerado de crescimento levou a uma crise econômica no final da década de 1970, que marcou o fim do período do "milagre econômico" e o início de uma nova fase na história econômica do Brasil (Carneiro, 2002). Esse processo desencadeou uma série de desequilíbrios macroeconômicos. Segundo Fernandes (2009), esses desequilíbrios incluíam inflação crescente, déficits comerciais e fiscais, e uma dívida externa insustentável.

O contexto atual da industrialização no Brasil é marcado por um processo de desindustrialização precoce e pela crescente comoditização da economia, fenômenos que vêm se intensificando desde as últimas décadas do século XX (Oreiro; Feijó, 2010). Após décadas de industrialização pautada na substituição de importações e na centralidade do Estado enquanto agente promotor do crescimento, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, o país passou a adotar modelos liberais que reduziram a intervenção estatal, impactando diretamente a organização espacial da produção (Suzigan, 1996; Silva, 1974). O país passou por profundas transformações estruturais que resultaram na perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) e no enfraquecimento das cadeias produtivas nacionais (Oreiro; Feijó, 2010). A reconfiguração da economia brasileira no fim do século XX, marcada pela abertura econômica e pela financeirização, contribuiu para o enfraquecimento do setor industrial e aprofundou as desigualdades regionais. Portanto, compreender como o Estado atua na indução do desenvolvimento industrial, por meio de políticas públicas que dialogam com as especificidades territoriais, é essencial para refletir sobre alternativas à atual lógica produtiva, que marginaliza determinadas regiões e concentra os investimentos em espaços já consolidados (Souza, 2005).

Para estabilizar a crise, alguns dos planos econômicos notáveis desse período incluem o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Collor (1990), cada um com suas próprias abordagens para tentar controlar a inflação e estabilizar a economia (Brito; Aguiar,

2021). No entanto, muitos desses esforços foram temporários e não conseguiram resolver os problemas estruturais subjacentes da economia brasileira. Para o autor, apenas com o Plano Real, implementado em 1994, que o Brasil conseguiu finalmente controlar a hiperinflação e estabilizar sua moeda. Esse processo de estabilização econômica levantou questões cruciais sobre a formulação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à gestão regional e territorial.

A definição de metas de desenvolvimento em diferentes escalas de gestão - local, regional e nacional - requer a montagem de um espaço de negociação entre os diversos atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. Essa coordenação é essencial para garantir que os objetivos de uso do território sejam alinhados e que os recursos sejam alocados de forma eficaz para promover o desenvolvimento econômico e social em todo o país (Egler, 2001). A história das políticas de industrialização e desenvolvimento regional no Brasil é marcada por sucessos e desafios.

Essas políticas industriais históricas demonstram que a tentativa do Governo do Distrito Federal em criar o Polo JK não é algo novo no Brasil, muito pelo contrário, revela-se como uma estratégia recorrente ao longo da história do país. Desde os tempos de Getúlio Vargas até os dias de hoje, o país tem buscado constantemente formas de promover o crescimento econômico prometendo reduzir as desigualdades sociais e regionais. Ainda assim, embora muitos progressos tenham sido feitos ao longo dos anos, ainda há muito a ser feito para garantir um desenvolvimento econômico descentralizado.

3.3. O Centro-Oeste e Brasília no Contexto do Desenvolvimento Regional

O Centro-Oeste, historicamente preterido em relação ao Sudeste, experimentou um salto populacional e rápido crescimento urbano com a construção de cidades como Goiânia e Brasília, consolidando-se como uma macrorregião de importância estratégica. Com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), o órgão assumiu a tarefa de promover a estruturação industrial da região (Geiger; Davidovich, 1974). Nesse contexto, a infraestrutura logística tornou-se um elemento crucial para o desenvolvimento do Centro-Oeste, dado o histórico de concentração das estruturas portuárias nas regiões Sul e Sudeste. Entre as alternativas desenvolvidas para superar essa limitação, destaca-se o conceito de portos secos, que viabilizam operações alfandegárias no interior do país, reduzindo a dependência de portos marítimos. É nesse cenário que se insere o Polo JK, cuja relevância foi reforçada pela criação de um porto seco em 2004, como será discutido adiante.

A expansão da produção cafeeira no Brasil, especialmente no século XIX, foi um marco para a economia nacional, consolidando São Paulo e o Sudeste como uma das principais potências exportadoras do país. Entretanto, outras regiões e estados permaneceram à margem desse circuito econômico, sem acesso aos benefícios gerados pela prosperidade cafeeira (Portugal, 2020). Nesse contexto, a integração nacional ganhou relevância, não apenas como uma resposta às secas e outros problemas regionais, mas como uma estratégia para conectar os diversos "arquipélagos econômicos" (Santos, 2000).

Essa comparação entre o Sudeste e o Centro-Oeste destaca como diferentes regiões do Brasil enfrentaram desafios econômicos distintos. Enquanto o Sudeste se consolidava como uma potência econômica devido à exportação de café, beneficiando-se de uma estrutura econômica mais avançada e integrada, o Centro-Oeste, apesar de sua rápida urbanização e crescimento populacional, enfrentava desafios significativos para se tornar uma região econômica polarizada. A necessidade de criar infraestrutura e políticas específicas, como o Polo Brasil Central e a criação de portos secos, evidencia a disparidade econômica e a necessidade de políticas de desenvolvimento regional diferenciadas para integrar plenamente o Centro-Oeste ao mercado nacional:

Autores apontam como a necessidade de atravessar o país para que a produção possa ser escoada encarece a produção, desestimulando a atividade industrial no interior, já que, no Brasil, “muitos produtores do Centro-Oeste, Norte e Nordeste movimentam a produção até as regiões Sul e Sudeste do país para realizar o escoamento da produção pela falta de estrutura nas próprias regiões” (Machado et al., 2013, p.92)

A fundação de Brasília, em 1960, representou um marco na estratégia de desenvolvimento regional no Brasil, promovendo a interiorização econômica e política do país. Idealizada no governo de Juscelino Kubitschek, sua construção tinha o objetivo de ocupar o território do Centro-Oeste, até então marginalizado no cenário nacional, tornando-se o grande marco de transformação dessa região (Milanez et al., 2014). A transferência da capital para o interior simbolizou uma política de desconcentração econômica, estimulando a integração regional e o crescimento das áreas próximas, sobretudo por meio da construção de infraestrutura, como rodovias, que conectam Brasília ao restante do Brasil (Holston, 1989)⁷.

Brasília também teve como objetivo catalisar o desenvolvimento regional ao fomentar o crescimento populacional e urbano no seu entorno, criando novas dinâmicas econômicas. O chamado Eixo Brasília-Goiânia, que inclui também a cidade de Anápolis, emergiu como um

⁷“The construction of Brasília was part of a strategy to develop the interior of the country, to decentralize economic activities, and to integrate a previously peripheral region into the national economy. “tradução livre dos autores”. Tradução livre dos autores.

corredor estratégico para atividades logísticas, agroindustriais e de serviços, consolidando-se como um dos principais polos de desenvolvimento do Brasil Central (Gonçalves; Miranda, 2010).

Nesse contexto a interiorização da capital brasileira, idealizada por Juscelino Kubitschek, foi uma resposta às demandas de expansão territorial e de descentralização político-econômica, trazendo consigo impactos expressivos para a economia e a sociedade da região (Holston, 1989). No entanto, a autora também observa que, apesar do sucesso relativo na criação de um polo urbano e político, as desigualdades regionais persistiram, uma vez que o desenvolvimento concentrou-se no entorno da nova capital, enquanto outras áreas do Centro-Oeste permaneciam com pouca infraestrutura e investimentos. Ainda assim, a criação de Brasília demonstrou o impacto das políticas públicas no estímulo ao desenvolvimento regional, servindo como exemplo de como decisões governamentais podem alterar significativamente a geografia econômica e social de um país (Fernandes, 2001).

O cenário político nacional vivia sob a ideologia estabelecida nas diretrizes definidas pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que atuou entre 1975 e 1979 e previa a articulação de programas regionais como o PERGEB para o desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília. “A fragilidade econômica de Brasília, com uma precária base primária e secundária, faz com que a capital não exerça forte função econômica polarizadora e de integração regional” (Bravim, 2001, p.57). Porém, a política de desenvolvimento regional do Distrito Federal revela a intenção de consolidá-lo como um catalisador do desenvolvimento na região, por meio da implementação do Polo Brasil Central:

Desenvolvimento Regional: o propósito desta política é consolidar o papel do Distrito Federal como indutor do desenvolvimento regional, com a implantação do Polo Brasil Central, que constituirá em um distrito especial para abrigar indústrias, agroindústrias e empresas prestadoras de serviços em lotes dotados de completa infraestrutura (Distrito Federal, 2000).

A perspectiva intra-regional, conforme a classificação supracitada de Steinberg (1988), pode ser exemplificada pelo Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB), criado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) a partir de 1975. Embora o PERGEB tenha nascido de uma demanda local e regional, suas diretrizes evidenciam a forte vinculação entre o planejamento regional de Brasília e as políticas governamentais de desenvolvimento nacional. O PERGEB foi desenhado para promover o desenvolvimento econômico e social específico da região de Brasília, concentrando-se nas suas particularidades e necessidades, e contribuindo assim para a coesão e o crescimento local de forma autônoma e direcionada.

A infraestrutura econômica desempenha um papel crucial na determinação do desenvolvimento regional, conforme destacado por estudiosos dos Distritos Industriais Italianos. A proximidade entre empresas, a institucionalidade local e a acessibilidade a redes de conhecimento externo são fatores que influenciam diretamente a fluidez da inovação e da difusão tecnológica em um determinado território (Costa, 2010). No entanto, a ausência de uma infraestrutura adequada limita a fluidez do processo de inovação e crescimento local, visto que a infraestrutura econômica desempenha um papel crucial na viabilidade do desenvolvimento de um setor industrial.

Esse contraste entre o ideal do planejamento e as realidades estruturais do Distrito Federal se evidencia especialmente na terceira fase de urbanização de Brasília, quando, após o processo de privatização do território marcado pelo PEOT de 1978, a expansão urbana começou a ocorrer de forma desordenada, sem a necessária base de infraestrutura que facilitaria o desenvolvimento econômico e social (Ferreira; Steinberger, 2005). A Lei de Uso e Ocupação de Solos (LUOS) surge, portanto, como uma tentativa de controlar essa expansão e direcionar o uso do solo, mas sua efetividade depende diretamente de uma infraestrutura que permita a implementação plena de seus objetivos, tal como o fortalecimento de um setor industrial local mais robusto.

A LUOS apresenta um detalhamento das zonas de uso do solo, estabelece parâmetros de ocupação (Quadro 6) e define normas para edificações e outros elementos estruturais. O objetivo da LUOS era controlar a expansão urbana desordenada, que se intensificou na terceira etapa de urbanização de Brasília. Esse processo representou uma tentativa de ajustar-se à realidade da população que se estabelecia no Distrito Federal, configurando a segunda fase da expansão de uso e ocupação do solo (Ferreira; Steinberger, 2005). Segundo as autoras, antes desse processo ocorreu o que elas chamaram de "concepção ideal", período em que o Estado exercia um forte controle sobre o uso e ocupação do solo, sem considerar o adensamento populacional além do que havia sido inicialmente planejado. Com o passar dos anos, esse cenário foi mudando, o que gerou a necessidade de criar ferramentas como a LUOS .

Quadro 6 – Caracterização de UOS da LUOS

RE	Residencial Exclusivo (apenas uso residencial)
RO	Residencial Obrigatório (outros usos permitidos de forma concomitante ao uso residencial)
CSIIR	Comercial, Prestação de Serviços, Institucional, Industrial e Residencial

CSIIR NO	Comercial, Prestação de Serviços, Institucional, Industrial e Residencial não obrigatório
CSII	Comercial, Prestação de Serviços, Institucional e Industrial, proibido o uso residencial
CSSIIInd	Comercial, Prestação de Serviços, Institucional e Industrial, com maior ênfase para atividades industriais e proibido o uso residencial
CSIIIndR	Comercial, Prestação de Serviços, Institucional e Industrial obrigatórios, tolerado uso residencial apenas nos pavimentos superiores
EP	Equipamentos Públicos
INST	Institucional
INST EP	Institucional Equipamento Público
PAC	Posto de Abastecimento de Combustíveis

Fonte: SEDUH 2019

Embora tradicionalmente reconhecido por sua função administrativa como sede do governo federal, o Distrito Federal demonstra a busca pelo desenvolvimento de um setor industrial diversificado que possa contribuir significativamente para a economia local e regional (PDOT, 2009). Atualmente a LUOS pode ser considerada como um dos principais instrumentos jurídicos para controle do uso do território. Essa busca pelo desenvolvimento industrial diversificado e pelo uso controlado do território através da LUOS reflete uma tentativa de controlar as dinâmicas econômicas e sociais do Distrito Federal. No entanto, os desafios enfrentados pela região não se limitam ao âmbito local, pois interagem com contextos e necessidades regionais mais amplos. Assim, a transição para uma abordagem mais integrada e colaborativa, como observada na criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), demonstra a importância de uma gestão territorial que ultrapasse os limites administrativos do DF. A RIDE-DF, em particular, emerge como um campo de interações e desafios complexos, sendo fundamental para o alinhamento estratégico entre o Distrito Federal e seus estados vizinhos, à medida que busca superar as limitações tradicionais e fomentar um desenvolvimento mais coeso e equitativo.

3.4. A RIDE-DF: Trajetória, Objetivos e Desafios Regionais

Essa mudança de foco no desenvolvimento regional teve um impacto profundo, trazendo à tona a relevância das questões regionais no cenário nacional, algo visto como essencial para a construção de um país mais equilibrado e menos desigual. Os municípios situados em estados limítrofes enfrentam desafios específicos que exigem soluções regionais adaptadas às suas particularidades. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 introduziu as Regiões

Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) como instrumentos importantes para promover uma gestão territorial mais eficaz, considerando as interações interestaduais (Brasil, 1988). Entre as três RIDEs existentes no Brasil, a RIDE-DF se destaca como a maior, tanto em termos de território quanto de população, consolidando-se como um importante mecanismo de articulação entre o Distrito Federal e os estados vizinhos (Merino et al., 2024).

Diante disso, a criação da RIDE-DF foi uma estratégia para lidar com essas questões. Instituída pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, a RIDE-DF foi concebida com o propósito de promover a integração territorial e o desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal e dos municípios em sua área de influência direta (Brasil, 1998). A criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno de Brasília (RIDE) surgiu como uma necessidade de estender o planejamento e o controle do governo do Distrito Federal para além de seu perímetro, englobando as áreas adjacentes (Ferreira; Steinberger, 2005). Essa abordagem evidencia o reconhecimento de que os desafios enfrentados na capital federal só podem ser efetivamente superados por meio de ações coordenadas que considerem a interdependência entre o Distrito Federal e os municípios circunvizinhos, reforçando a importância de uma gestão regional integrada.

O processo de ocupação e estruturação intraurbana na RIDE-DF está intimamente ligado à construção de Brasília, que teve um impacto profundo na dinâmica e configuração espacial dos municípios envolvidos (Caiado, 2005). Atualmente, essa região abrange o Distrito Federal, 33 municípios em Goiás e 4 em Minas Gerais. A configuração busca atender demandas regionais de forma integrada, priorizando políticas públicas em áreas estratégicas, como transporte, habitação, saúde e desenvolvimento econômico (Brasil, 1998). Por meio dessa iniciativa, a RIDE-DF foi concebida para fortalecer a infraestrutura e fomentar a geração de emprego e renda nas localidades envolvidas. Contudo, a efetivação dessas políticas exige esforços coordenados e investimentos contínuos para superar desafios históricos relacionados à governança, planejamento urbano e acesso a recursos financeiros (Ferreira; Steinberger, 2005).

O processo de expansão urbana de Brasília, especialmente no Entorno Imediato, que inclui os municípios goianos mais próximos, desencadeou um crescimento demográfico expressivo e taxas elevadas de urbanização (Caiado, 2005; Paviani, 2009; Ferreira & Steinberger, 2005). Este fenômeno é reflexo da intensificação da migração para a região, impulsionada, em grande parte, pela busca por melhores condições de vida e pela proximidade

com a capital federal, resultando, assim, em uma transformação desses municípios em "cidades-dormitório" (Caiado, 2005).

Estudos sobre a RIDE-DF, como o de Merino et al. (2024), apontam que, apesar de alguns avanços, a região continua a enfrentar desafios significativos. As disparidades regionais ainda são um obstáculo para a plena integração socioeconômica. A autora enfatiza que as desigualdades entre o Distrito Federal e os municípios do Entorno são evidentes, com a concentração de recursos e infraestrutura na capital federal, enquanto as áreas adjacentes sofrem com a escassez de investimentos em setores fundamentais, como educação, transporte e saúde. Essa desigualdade estrutural compromete o desenvolvimento sustentável e afeta a qualidade de vida nas regiões periféricas. A criação da RIDE-DF, promoveu a escala de gestão regional para abordar questões de infraestrutura, emprego e uso do solo. Entretanto, a implementação prática do modelo enfrenta desafios significativos. O COARIDE, conselho administrativo da RIDE-DF, que veio como uma tentativa de institucionalização política para essa escala de gestão, sofre com limitações de autonomia e continuidade, o que prejudica a eficácia de suas ações (Merino et al., 2024).

A integração regional requer um planejamento multiescalar e políticas públicas coordenadas entre os entes federativos (Brito et al., 2017). Os autores argumentam que a falta de governança efetiva e de articulação entre os governos estaduais e municipais têm dificultado a implementação de estratégias capazes de mitigar os desequilíbrios existentes. Além disso, destacam a necessidade de incentivos à diversificação econômica nos municípios do Entorno, como forma de reduzir a dependência em relação ao Distrito Federal e fomentar a autonomia econômica dessas localidades. No caso do Distrito Federal, essa integração é ainda mais necessária devido à complexa relação entre a capital federal e os municípios de seu entorno, marcados por contrastes significativos em termos de infraestrutura, serviços públicos e qualidade de vida. A construção de políticas públicas para essas regiões deve levar em conta as especificidades locais, além de articular diferentes atores sociais em prol de soluções que promovam justiça social e equilíbrio territorial.

Embora o planejamento e a execução de políticas para a RIDE-DF tenha gerado alguns avanços, esses resultados ainda são limitados. A criação de polos industriais, como o Polo JK, é frequentemente apresentada como uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico, especialmente por meio de investimentos em infraestrutura e incentivos estruturados. No entanto, o sucesso de tais políticas está vinculado à sua capacidade de atender às necessidades específicas dos diversos territórios da região. Além disso, a ausência de uma

gestão multiescalar efetiva, como observado por Brito et al.(2017), contribui para a falta de coordenação entre as diversas ações governamentais, impedindo uma integração mais fluida entre os municípios do Entorno e o Distrito Federal.

Os casos e desafios apresentados neste capítulo revelam a multiescalaridade da política regional no contexto da RIDE-DF. A integração entre o Distrito Federal e os municípios do entorno exige uma articulação eficiente entre diferentes esferas de governo e níveis de planejamento, o que é fundamental para o enfrentamento das desigualdades regionais e a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado. Esse panorama de desafios e oportunidades conduz naturalmente à análise das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial na região, com destaque para a criação de polos industriais, como o Polo JK, que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO POLO JK

4.1 Uso e Ocupação do Solo no Polo JK e a Concentração da Atividade Industrial na Região

O PDOT de 2009 teve muitos de seus dispositivos suspensos. Nesse contexto, o governador que assumiu posteriormente, Agnelo Queiroz, apresentou uma proposta de reformulação, apresentando o processo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que buscava estabelecer diretrizes específicas para cada RA do DF. Junto ao Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), a LUOS vem como instrumento legal do Governo para questões de ordenamento territorial. A LUOS é instituída pela Lei complementar Nº 948, de 16 de janeiro de 2019 (Distrito Federal, 2019).

Os dados relacionados aos usos e parâmetros da LUOS não são atualizados de forma contínua, sendo revisados somente em processos de atualização formal da lei. Em 2022, uma nova lei de uso e ocupação do solo foi implementada. O texto da nova lei está estruturado em cinco artigos: o primeiro trata das modificações no texto vigente, o segundo introduz adições, o terceiro prorroga prazos da LUOS, o quarto define sua vigência e o quinto promove revogações específicas; essa atualização busca criar um ambiente de negócios mais favorável a iniciativas e investimentos do setor produtivo, além de melhorar a regularização e o controle do uso do solo (Quirino, 2022)⁸. A atualização trouxe maior flexibilização em áreas específicas, no documento não há menções aos Polos Multifuncionais do DF e ao Polo JK.

A atualização da LUOS em 2022, embora tenha introduzido modificações que buscam criar um ambiente mais favorável aos negócios e investimentos do setor produtivo, não abordou aspectos cruciais como os Polos Multifuncionais do DF e o Polo JK, áreas com grande relevância para o desenvolvimento econômico regional. Essa mudança, ao focar na flexibilização em áreas específicas, refletiu uma tentativa de ajustar as normas urbanísticas às necessidades do setor, mas deixou lacunas que ainda precisam ser consideradas em futuras revisões.

O mapa a seguir, da proporção UOS industrial por RA no Distrito Federal evidencia a distribuição de indústrias por Região Administrativa (RA), representado pela Figura 3, é uma

⁸Entenda o que muda com a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo no DF. 2022. Acesse em: <https://www.brasildefatodf.com.br/2022/03/31/entenda-o-que-muda-com-a-nova-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-no-df>.

ferramenta essencial para entender essa diversificação. O mapa apresenta as diferenças na concentração de lotes industriais entre as diversas áreas do Distrito Federal. A concentração é representada segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS, 2019). Nem todos os lotes são de uso industrial. No mapa, foram utilizados UOS específicos como parâmetro, para as diferentes tipologias industriais.

Enquanto os círculos verdes variam de tamanho conforme a quantidade de indústrias, evidenciando áreas com alta densidade industrial, o mapa também utiliza diferentes cores para representar as classificações da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) para áreas industriais. Dos dez principais UOS da LUOS, cinco incluem a atividade industrial, permitindo simultaneamente ou não, os usos comerciais, prestação de serviços, institucional e industrial. Para o mapa foram escolhidos dois destes, devido a sua relação mais predominante com a indústria. CSIIIndR que permite o uso residencial, porém apenas em pavimentos superiores e CSIIInd, que não permite uso residencial e que além disso dá maior ênfase à atividade industrial. Dentro dessa classificação, existem três subcategorias principais que se diferem quanto a incomodidade ao uso residencial, tamanho e periculosidade, conforme representado pelo Quadro 7.

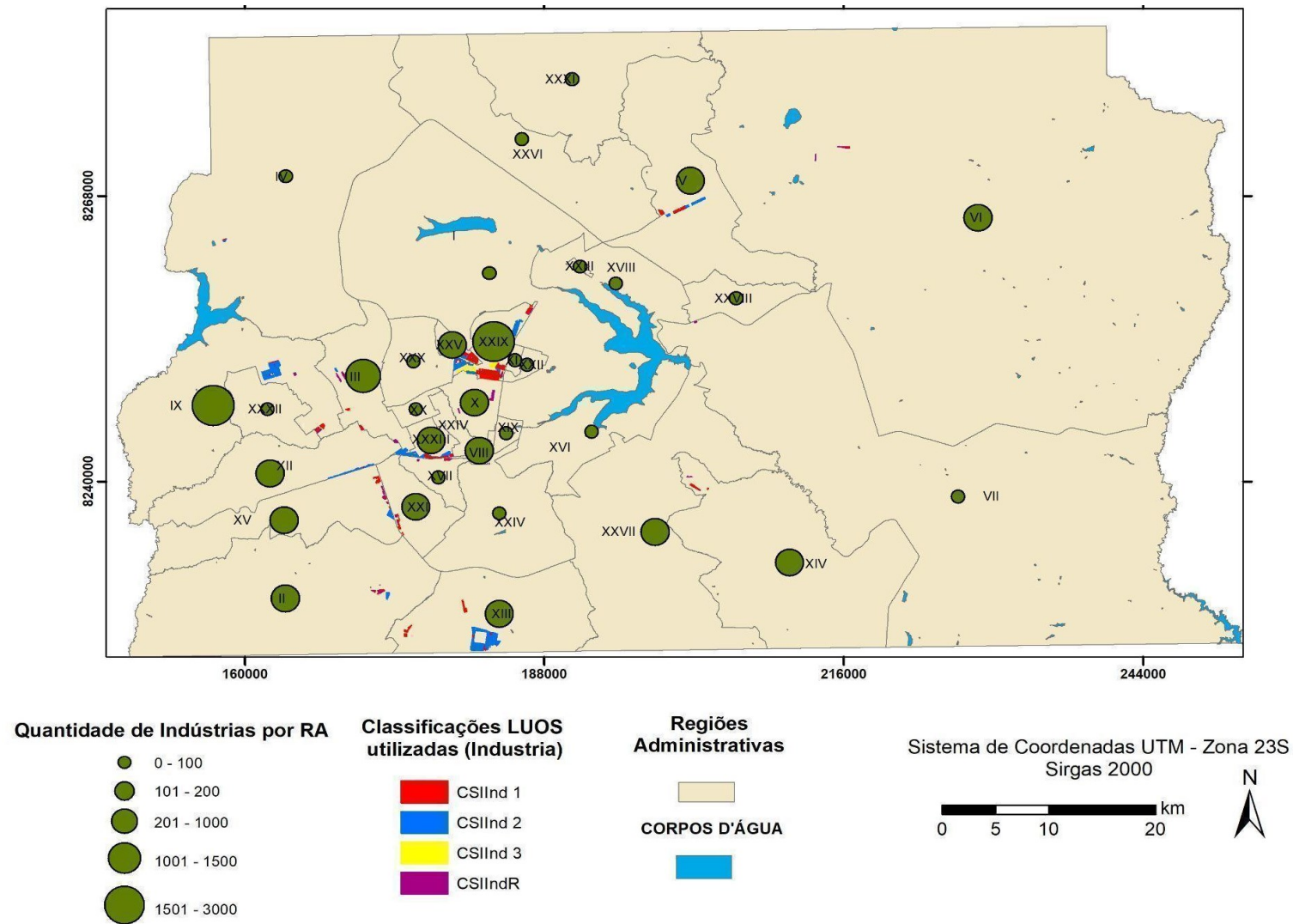
Quadro 7 - Subcategorias do UOS CSIIInd

CSIIInd 1	Menor incomodidade ao uso residencial, próximo às rodovias, separado das áreas habitacionais
CSIIInd 2	Maior incomodidade ao uso residencial, similarmente localizado próximo às rodovias, mas com atividades de impacto moderado
CSIIInd 3	Maior risco e incomodidade, localizado em áreas segregadas, abrigando atividades de maior impacto regional

Fonte: SEDUH 2019

Essas diferentes classificações de uso do solo para indústrias estão representadas no mapa em cores distintas: vermelho para CSInd 1, azul para CSInd 2, amarelo para CSInd 3 e roxo para CSIndR. As Regiões Administrativas estão delineadas e numeradas com algarismos romanos.

Figura 3 – Proporção UOS industrial por RA



Fonte: autoria própria com base em dados da LUOS disponíveis no Geoportal do IDE/DF (2019)

Legendas das Regiões Administrativas (RA):

RA I: Plano Piloto

RA II: Gama

RA III: Taguatinga

RA IV: Brazlândia

RA V: Sobradinho

RA VI: Planaltina

RA VII: Paranoá

RA VIII: Núcleo Bandeirante

RA IX: Ceilândia

RA X: Guará

RA XI: Cruzeiro

RA XII: Samambaia

RA XIII: Santa Maria

RA XIV: São Sebastião

RA XV: Recanto das Emas

RA XVI: Lago Sul

RA XVII: Riacho Fundo I

RA XVIII: Jardim Botânico

RA XIX: Candangolândia

RA XX: Águas Claras

RA XXI: Riacho Fundo II

RA XXII: Sudoeste/Octogonal

RA XXIII: Varjão

RA XXIV: Park Way

RA XXV: SCIA

RA XXVI: SIA

RA XXVII: Itapoã

A análise do Polo JK, no contexto do desenvolvimento industrial e econômico do Distrito Federal, pode ser melhor compreendida ao compará-lo com outras regiões industriais da capital, como Ceilândia. A comparação entre ambas as regiões, em termos de perfil industrial, impacto no mercado de trabalho formal e capacidade de atração de investimentos, permite destacar as características distintivas do Polo JK, especialmente em relação ao seu foco em um perfil industrial especializado e maior potencial de crescimento a longo prazo.

Conforme o mapa 2, Ceilândia (RA IX) e o SIA (RA XXIX) são as duas regiões com maior concentração de indústrias. Ceilândia, com 2.921 indústrias, é a região com a maior quantidade, classificada como CSInd 1 e CSInd 2. Ceilândia é a RA mais populosa do Distrito Federal e sua área industrial ocupa uma área menor em relação ao do Polo JK, como pode-se notar pelo mapa 2 acima. No entanto, Ceilândia mesmo sendo a RA mais populosa, possui pouco impacto no mercado de trabalho formal e dispõe de um perfil industrial diferente do perfil especializado do Polo JK (Codeplan, 2017).

Por outro lado, o SIA, com 2.615 indústrias, também na classificação CSInd 1, apresenta uma atividade econômica diversa. Segundo levantamento feito pela Codeplan (2011), o Setor de Indústria e Abastecimento (SIA) não se mantém exclusivamente no setor industrial, uma vez que as atividades comerciais e de serviços relacionadas ao abastecimento são mais expressivas que a indústria de transformação. Apesar de ter um dos maiores destaques em quantidade de lotes de UOS industrial, o SIA se diversificou muito, com foco inicial na armazenagem e distribuição de combustível para o DF. Com a expansão, as empresas que chegaram para ocupar os lotes destinados pela LUOS se diversificaram, e muitas não possuem destinação industrial de fato, enquadrando-se nos demais usos permitidos dentro da classificação CSInd.

Além dessas regiões, Taguatinga (RA III) também se destaca com 1.504 indústrias, classificada como CSInd 1 e 2, sendo uma das regiões administrativas mais antigas do DF, a RA III, tem se mostrado como uma nova centralidade de empregos. Dados da PDAD (2015) apontam que Taguatinga gera 8% dos empregos no Distrito Federal, desses cerca de 4% residem na própria RA, 11% vem de Ceilândia, 16% de Vicente Pires, 9% de Águas Claras, 9% de Samambaia, 9% do Recanto das Emas e 10% do Riacho Fundo II. Além disso, conforme a PDAD 2021, Taguatinga é o quarto maior destino de emprego para os moradores de Santa Maria.

O mapa 2 destaca uma concentração significativa de UOS industriais em algumas regiões específicas como Ceilândia, SIA e Taguatinga, enquanto outras RAs apresentam uma presença muito menor de atividades industriais. Essa distribuição pode refletir políticas de

zoneamento, disponibilidade de infraestrutura e outros fatores econômicos e sociais. Várias regiões apresentam uma concentração muito baixa de indústrias. Regiões como Plano Piloto (RA I), Park Way (RA XXIV), Águas Claras (RA XXII), Fercal (RA XXXI), Cruzeiro (RA XI), Lago Sul (RA XVI), Lago Norte (RA XVIII), Candangolândia (RA XX), Sudoeste/Octogonal (RA XXVI), Varjão (RA XXXI), Itapoã (RA XXVI) e Vicente Pires (RA XXXIII) não possuem destinação para UOS de inclusão para o uso industrial segundo os dados da LUOS.

Diante desse panorama, é importante considerar o perfil industrial do Distrito Federal. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 2022), o Distrito Federal conta com aproximadamente 4.275 estabelecimentos industriais voltados à indústria de transformação. No entanto, observa-se uma baixa concentração de grandes empreendimentos, dado que apenas cerca de quatro estabelecimentos possuem mais de 1.000 empregados (Brasil, 2023). Esse panorama evidencia um perfil industrial caracterizado pela predominância de pequenas e médias empresas, com foco em atividades de menor escala voltadas ao mercado interno. Os principais segmentos presentes na indústria local incluem alimentos e bebidas, produtos químicos e construção civil. Essa configuração está diretamente relacionada às especificidades do território distrital, como a limitação de espaço geográfico, a centralidade da administração pública e a forte presença do setor de serviços na matriz econômica regional, o que posiciona a indústria como um setor relevante, porém não predominante, no contexto econômico do DF.

Além disso, ainda segundo a RAIS de 2022, o Distrito Federal registrou 34.203 vínculos empregatícios formais na indústria de transformação, representando aproximadamente 2,7% do total de empregos formais da região; no mesmo ano, havia 1.215 estabelecimentos industriais de transformação, dos quais 86,4% empregavam até 19 trabalhadores, o que reforça o predomínio de micro e pequenas empresas no setor. A remuneração média mensal na indústria de transformação no DF foi de R\$ 3.842,50, valor ligeiramente superior à média nacional R\$ 3.754,80. Dentre os principais segmentos industriais destacam-se a fabricação de produtos alimentícios (25,3% dos empregos industriais), de produtos químicos (15,7%) e a construção civil (12,4%) (Brasil, 2023).

Importante lembrar que o mapeamento foi realizado segundo a definição legal pelo Estado de lotes e áreas próprias para esse tipo de atividade, o que não significa que a atividade não ocorra em outros pontos. A Fercal é exemplo disso, já que é destaque no que tange a trabalhadores no setor secundário, uma vez que surgiu em função das indústrias, porém com

atividade bem específica, Indústrias da área da construção (Correio Braziliense, 2009). Além disso é uma das RAs, com menor número de habitantes, 8.583 habitantes (PDAD, 2021). Outro ponto relevante é o controle territorial exercido pelo Estado sobre áreas específicas, como as mais centrais. O Plano Piloto, por exemplo, possui um regime de ocupação do solo específico, definido pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) (Distrito Federal, 2022). A integração dessas informações em um mapa permite uma visão mais clara da organização espacial das indústrias no Distrito Federal.

O Polo JK gera um impacto econômico para o DF de aproximadamente 2% do PIB e de 20% para Santa Maria (Formiga, 2015)⁹. Assim, para acomodar novos investimentos é necessário criar espaços adequados para o capital por meio do processo de reestruturação, ampliando assim a possibilidade de valorização da cidade (Penna, 2012). Em suma, os empreendimentos como o Polo JK em Santa Maria exemplificam a dinâmica do capitalismo urbano contemporâneo, onde políticas públicas e investimentos privados se entrelaçam para moldar o espaço urbano de acordo com as necessidades do capital, promovendo a acumulação e reconfiguração geográfica constante.

De acordo com o relatório da PDAD (2021), Santa Maria apresenta uma taxa de ocupação de 55,8% entre sua população em idade ativa, ou seja, mais da metade dos residentes com 14 anos ou mais estão inseridos no mercado de trabalho. Desses, 3,9% atuam no setor industrial, evidenciando uma presença considerável da indústria local. A maior parte da população ocupada em Santa Maria trabalha no setor de "Outros Serviços", enquanto uma parte significativa dos trabalhadores (50,4%) ocupa posições no setor privado, com predominância em empregos formais.

Conforme o “Estudo das atividades produtivas da região sul do DF”, no segmento industrial, a Região Administrativa (RA) de Santa Maria concentrava em 2018 8,7% dos vínculos nas indústrias de transformação e 8,0% nas indústrias extrativas (Secretaria de Saúde/DF, 2020). Apesar dessa relevância, há um desequilíbrio na relação entre a oferta de postos de trabalho e a população ocupada dentro da própria RA (Codeplan, 2019). Isso sugere que, embora Santa Maria seja um polo importante para empregos industriais, muitos de seus residentes não são absorvidos por essas oportunidades. Esse cenário pode ser explicado, em parte, pelo fato de Santa Maria integrar o PM8 e estar localizada em uma área de divisa entre

⁹Polo JK no DF sofre com falta de investimentos e violência. G1. 2015. Acessar em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/02/polo-jk-no-df-sofre-com-falta-de-investimentos-e-violencia.html>

estados, o que favorece a concorrência pelos postos de trabalho com moradores de municípios vizinhos.

A tabela 3 demonstra o local onde as pessoas de Santa Maria, em 2021, exerciam seu trabalho principal. De acordo com os dados, a maioria dos trabalhadores de Santa Maria, 36,4%, exerce suas funções dentro da própria cidade, 1% a menos do que aqueles que trabalham no Plano Piloto, um salto de mais de 10% em relação à pesquisa de 2018 (Codeplan, 2022). Isso destaca o papel central de Santa Maria no mercado de trabalho local, com um número significativo de trabalhadores atuando na região. Outros destinos de trabalho incluem o Plano Piloto, que concentra 37,1% dos trabalhadores, representando a maior parte dos empregos para os residentes de Santa Maria. Em menor proporção, Gama e Taguatinga aparecem com 6,8% e 4,4%, respectivamente. Essas regiões também têm uma significativa presença de trabalhadores de Santa Maria, mas com valores bem abaixo de Plano Piloto e Santa Maria.

Tabela 3 - Região Administrativa de exercício do trabalho principal, Santa Maria, 2021

Resposta	Total	%
Total	50.533	100,0
Plano Piloto	18.743	37,1
Santa Maria	18.392	36,4
Gama	3.431	6,8
Taguatinga	2.244	4,4
Valparaíso (GO)	1.279	2,5
Outros	Insuficiência de amostra	

Fonte: Tabela A.53, Codeplan, 2022

Outras localidades, como Valparaíso de Goiás, Ceilândia, Guará, Lago Sul, Recanto das Emas e SIA, possuem porcentagens muito baixas ou amostras insuficientes (Codeplan, 2022). Esse quadro evidencia as dinâmicas do mercado de trabalho em Santa Maria, com uma forte centralização de empregos na própria RA e no Plano Piloto. Outro dado interessante refere-se à "Distribuição do setor de atividade da empresa em que as pessoas exerciam seu trabalho principal", que revelou que 7,2% da população de Santa Maria trabalhava na indústria em 2018, mas esse número caiu para 3,9% em 2021 (Codeplan, 2019; 2022). Essa queda pode estar relacionada à introdução de uma nova classe de serviços, que inclui o serviço por aplicativo,

com uma participação de 6,6%, o que provavelmente teve impacto na redução da participação da indústria, refletindo uma transformação no perfil do mercado de trabalho local.

Ao comparar esses números com a região metropolitana, nota-se que municípios como Luziânia e Valparaíso apresentam flutuações na participação da indústria ao longo dos anos. Em 2020, enquanto a taxa de trabalhadores na indústria na área metropolitana foi de 7,37% (9,73% considerando apenas aqueles que atuam no DF), Valparaíso registrou 11,95%, sugerindo um crescimento atípico em relação aos anos anteriores. Esse comportamento pode estar relacionado à reorganização do mercado de trabalho pós-pandemia, com a retomada de atividades industriais e mudanças na dinâmica de emprego entre o DF e os municípios vizinhos. O Quadro 8 apresenta o comportamento da variável de trabalhadores da RIDE-DF no setor industrial, a seleção dos municípios considerou o entorno sul, devido a proximidade destes com Santa Maria e o Polo JK.

Quadro 8- População da área metropolitana sul do DF empregada no setor industrial (%)

Ano	Valparaíso	Luziânia	Novo Gama	Ocidental	Variação (%)
2013	5,61%	9,95%	3,74%	0,49%	-
2015	4,70%	Sem dado	Sem dado	Sem dado	-16,2% (Valparaíso)
2018	0,40%*	3,81%*	2,08%*	1,77%*	-91,5% (Valparaíso), -61,7% (Luziânia), -44,4% (Novo Gama), +261,2% (Ocidental)
2020	11,95%	4,80%	4,72%	9,94%	+2887,5% (Valparaíso), +26,0% (Luziânia), +126,9% (Novo Gama), +461,6% (Ocidental)

Legenda:

* Período de alto percentual de pessoas sem atividade econômica: Valparaíso (42,55%), Luziânia (48,09%), Novo Gama (50,27%), Ocidental (45,79%).

Fonte: IPEDF (2013; 2015; 2018; 2020).

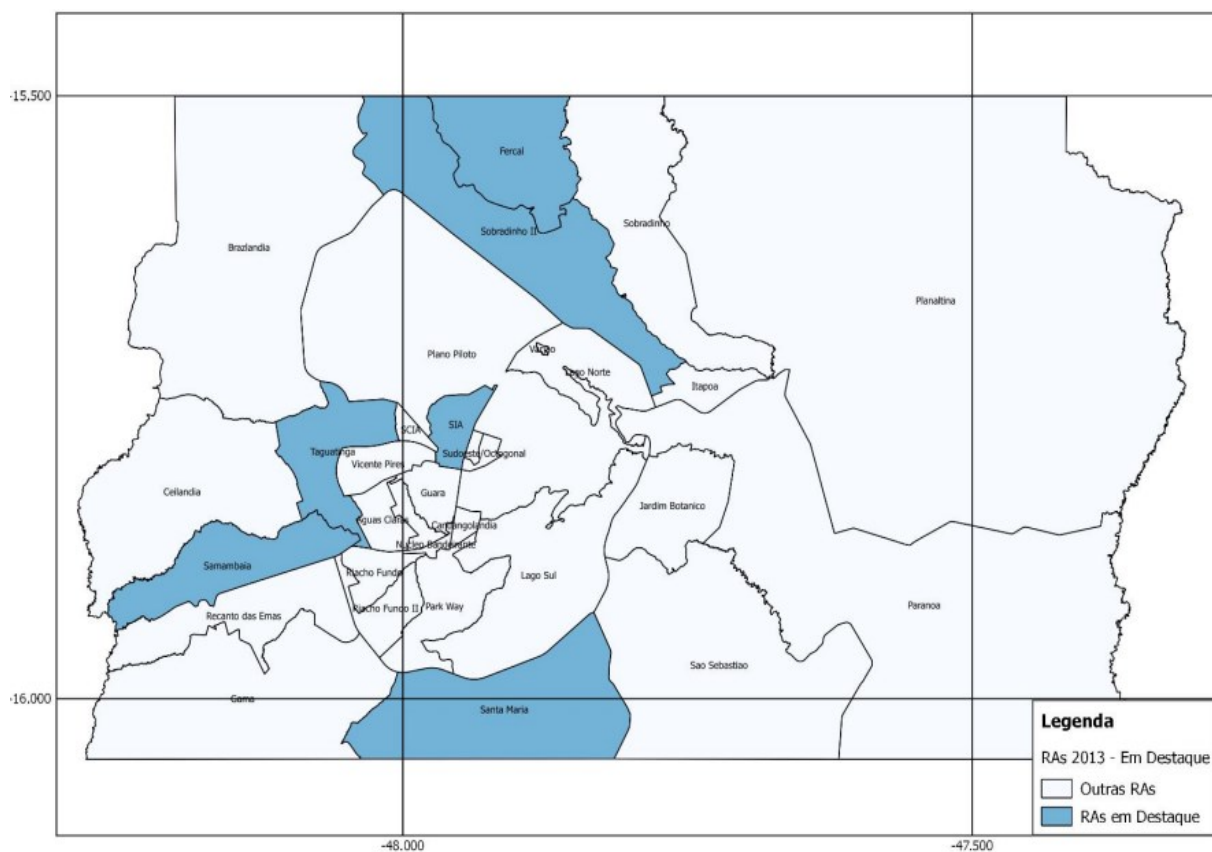
Ao observar a variação percentual, percebe-se que Valparaíso sofreu uma queda drástica na participação da indústria entre 2013 e 2018 (-91,5%), possivelmente devido à retração

econômica e ao aumento da população sem atividade econômica. No entanto, entre 2018 e 2020, houve uma recuperação (+2887,5%), indicando uma retomada do setor. Da mesma forma, Ocidental teve um aumento expressivo de 261,2% entre 2013 e 2018 e um crescimento ainda mais acentuado de 461,6% entre 2018 e 2020. Esse padrão sugere uma redistribuição do emprego industrial dentro da região metropolitana, possivelmente influenciada por políticas locais ou migração de trabalhadores em busca de oportunidades mais próximas de suas residências.

Importante destacar que esses dados não representam necessariamente o emprego gerado pelo setor industrial nesses municípios, mas sim a proporção da população residente que atua na indústria, independentemente do local de trabalho, que pode incluir o Distrito Federal. Essas dinâmicas de variação percentual na participação da indústria nos municípios da Área Metropolitana Sul do DF reforçam a importância de analisar não apenas os indicadores quantitativos, mas também os aspectos espaciais e regionais do emprego industrial. A partir da Figura 4, de um mapeamento realizado pela CODEPLAN (2017)¹⁰, com a utilização de dados do ano de 2014 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Santa Maria aparece no grupo de RAs industriais de destaque, por ser uma das RAs mais empregadoras do setor fora do Plano Piloto quando se trata de indústrias da transformação.

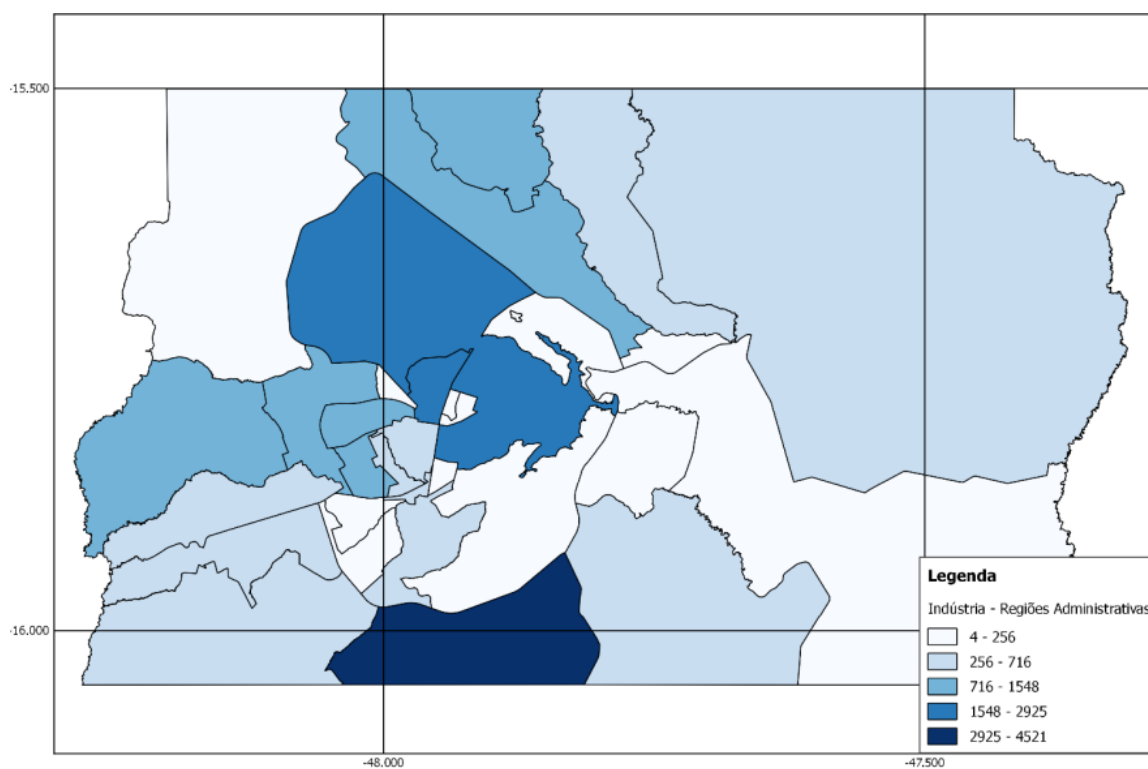
Figura 4 - RAs em destaque no DF: indústria de transformação

¹⁰ Mapeamento da Atividade Econômica no DF. Acesse em: <https://codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Mapeamento-da-Atividade-Econ%C3%B4mica-no-DF.pdf>



Fonte: Codeplan, 2017

Figura 5 - Concentração de vínculos da indústria da transformação (Atividades especializadas)

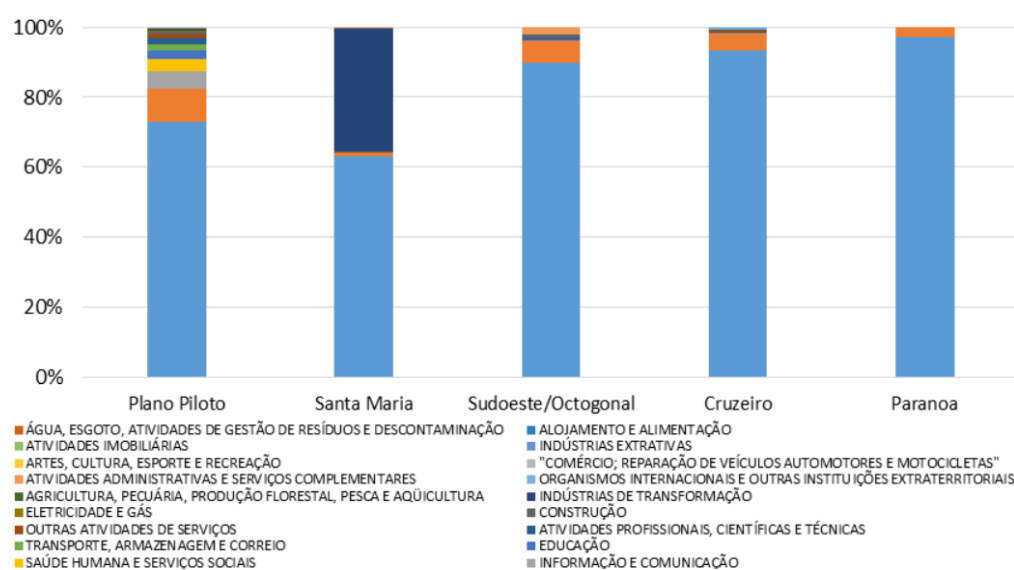


Fonte: Codeplan, 2017

Segundos os dados do mapeamento da atividade econômica no Distrito Federal, Entre os anos de 2006 e 2014 houve um aumento de mais de 210% na quantidade de empregos na indústria da transformação em Santa Maria, esse salto se deu no âmbito do Pró-DF II. Além disso, a RA ficou entre as três com maior salário industrial do DF, estando acima do pago no Plano Piloto, (Codeplan, 2017). Tornando-se a maior concentradora de atividades especializadas nesse setor, conforme demonstra a Figura 5. No que se refere às atividades especializadas na indústria da transformação, como demonstrado pela Imagem 8, Santa Maria apresenta-se como a maior concentradora de postos de trabalho e salário. O levantamento também chama atenção ao fato de que o padrão para as atividades industriais especializadas no Distrito Federal é estarem concentradas espacialmente. A fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos no DF tiveram um aumento de mais de 265% também de 2006 para 2014, demonstrando uma associação entre o aumento do emprego especializado em Santa Maria com a produção.

O gráfico representado pela Figura 6, ilustra a distribuição percentual de diferentes atividades econômicas em várias regiões do DF. Enquanto o Plano Piloto apresenta predominância de atividades profissionais, científicas e técnicas, educação e saúde humana e serviços sociais, Santa Maria é destaque significativo nas indústrias de transformação, o que demonstra a importância desse setor na criação e concentração de postos de emprego nesta RA.

Figura 6 – RAs com maior participação de empregos com salários acima da média por setor



Fonte: Codeplan, 2017

Essa distribuição setorial evidencia um contraste econômico significativo entre as

Regiões Administrativas do DF. Santa Maria, com sua ênfase industrial, representa parte do esforço das estratégias definidas pelo PDOT de 2009 para o Polo Multifuncional que ela abriga, como o objetivo definido de descentralização do desenvolvimento econômico e de redistribuir postos de trabalho, aliviando a dependência excessiva dos serviços concentrados no Plano Piloto. Contudo, a aplicação dessas estratégias enfrenta limitações no contexto de zonas de fronteira, como é o caso do Polo JK. Essa dinâmica ressalta a importância de analisar o papel regulador de instrumentos como a LUOS e suas implicações na configuração territorial e nas atividades econômicas do Polo, especialmente em um cenário de integração regional e desafios institucionais.

4.2. Políticas Governamentais e Desenvolvimento Industrial no Distrito Federal

A partir da análise documental, percebe-se que a implementação de políticas industriais no Distrito Federal tem sido colocada como central no processo de modernização e crescimento econômico da região por parte do governo. Estando fortemente atrelada às mudanças nos governos locais ao longo das décadas. A análise do acervo de reportagens demonstra, a partir do Quadro 9, que cada gestão buscou, de diferentes maneiras, incentivar o desenvolvimento econômico e a modernização da região, com ênfase na criação de áreas industriais e na atração de investimentos privados. Durante os primeiros anos da década de 1990, por exemplo, o governo de Joaquim Roriz, que assumiu o cargo de governador, implementou uma série de medidas focadas na criação de incentivos fiscais e na estruturação de políticas voltadas ao crescimento da indústria.

Quadro 9 - Mandatos do Governo do DF (1988 – 2023)

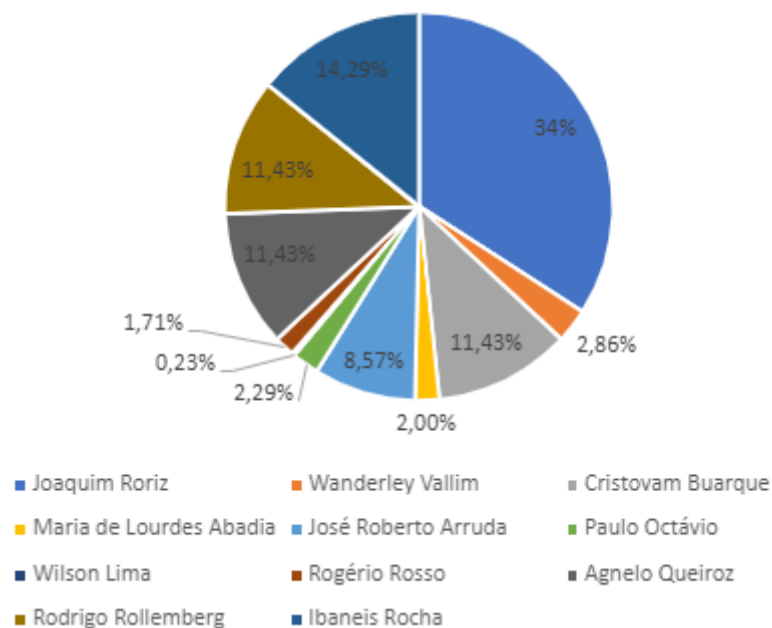
Período	Governador	Partido	Natureza da Eleição
19 de setembro de 1988 - 9 de março de 1990	Joaquim Roriz	PMDB	Nomeado pelo Presidente da República
9 de março de 1990 - 15 de março de 1991	Wanderley Vallim	PTB	Nomeado pelo Presidente da República
15 de março de 1991 - 1º de janeiro de 1995	Joaquim Roriz	PTR	Eleito
1º de janeiro de 1995 - 1º de janeiro de 1999	Cristovam Buarque	PT	Eleito
1º de janeiro de 1999 - 31 de março de 2006	Joaquim Roriz	PMDB	Eleito e reeleito

31 de março de 2006 - 1º de janeiro de 2007	Maria de Lourdes Abadia	PSDB	Vice-governadora eleita, (substitui Joaquim Roriz)
1º de janeiro de 2007 - 16 de março de 2010	José Roberto Arruda	PFL (2007), DEM (2007-2010)	Eleito (posteriormente cassado)
16 de março de 2010	Paulo Octávio	DEM	Vice-governador eleito que renunciou ao cargo
23 de março de 2010 - 19 de abril de 2010	Wilson Lima	PR	Governador interino
19 de abril de 2010 - 1º de janeiro de 2011	Rogério Rosso	PMDB	Eleito indiretamente
1º de janeiro de 2011 - 1º de janeiro de 2015	Agnelo Queiroz	PT	Eleito
1º de janeiro de 2015 - 1º de janeiro de 2019	Rodrigo Rollemberg	PSB	Eleito
1º de janeiro de 2019 - Atualmente	Ibaneis Rocha	MDB	Eleito e reeleito

Fonte: Elaboração própria com base em Distrito Federal [s.d] igual

A partir do levantamento apresentado pelo Quadro 9, é gerado um gráfico de porcentagem, representado pela Figura 7, contendo o tempo de mandato de cada governador e a natureza da eleição. “A disposição do PT e do PDT na esquerda, PMDB e PSDB no centro, e PDS, PPR, PPB, PP, PTB e PFL/DEM na direita, que costuma ser admitida em estudos de diversas áreas” (Tarouco; Madeira, 2013, p.150). Esse levantamento tem a finalidade de descrever a ocupação do governo ao longo dos anos, pontuando as características gerais, principalmente quanto às mudanças nos programas econômicos que ocorreram. O quadro compreende detalhes como a duração de cada mandato, a filiação partidária do governante e a modalidade pela qual foram eleitos. Ao incorporar esses elementos em um gráfico, busca-se proporcionar uma visão abrangente e estruturada, facilitando não apenas a representação visual, mas também uma análise detalhada dos padrões temporais, afiliações políticas e os métodos eleitorais que caracterizaram cada gestão ao longo dessas décadas.

Figura 7 - Mandatos do Governo do DF 1988 - 2023 (Porcentagem)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Distrito Federal [s.d]

O quadro governamental do Distrito Federal a partir de 1988 demonstra que Joaquim Roriz esteve no cargo em 36,36% do período, desde a criação do primeiro programa, o PROIN. Na maior parte do tempo associado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente conhecido como Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em segundo lugar temos o atual governador, Ibaneis Rocha, eleito em 2018 e reeleito em 2022 também do MDB. O vice-governador Paulo Octávio, renuncia ao cargo que ficou durante um mês com Wilson Lima e posteriormente um ano com Rogério Rosso, eleito indiretamente.

Como descreve o Quadro 10 a seguir, as principais definições e mudanças no programa ocorreram durante o governo de Joaquim Roriz. E de todos programas lançados apenas um foi durante um governo de esquerda, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (PADES), desenvolvido no governo de Cristovam Buarque do Partido dos Trabalhadores (PT). Os outros cinco programas foram criados em períodos em que o governo era de mais alinhados ao centro, segundo a classificação mais usual (Carreirão, 2007), sendo quatro desses no partido PMDB/MDB.

A partir de 1988, o DF foi marcado por uma série de programas governamentais destinados a estimular o desenvolvimento industrial. O levantamento dos documentos e a análise realizada permitiram identificar que, ao longo das décadas, o foco principal desses programas foi promover a instalação e expansão de indústrias nas Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs). Desde o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal (PROIN) até o DESENVOLVE DF em 2019, cada programa teve objetivos específicos,

promovendo a instalação de indústrias nas Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs). A análise dos programas revela diferentes estratégias, desde incentivos fiscais até a concessão de direitos reais de uso.

Com base na análise dos documentos coletados, foi possível elaborar o Quadro 10, que sintetiza os principais programas industriais e de desenvolvimento econômico implementados no Distrito Federal entre 1988 e 2019. Para essa análise, foram considerados os seguintes documentos: nº 245/1988; nº 135/1992; nº 153/1992; nº 247/1996; nº 129/1997; nº 135/1999; nº 188/2003; nº 247/2019; nº 24/2020; nº 44/2020; nº 49/2020; nº 138/2020; e nº 142/2023. Esses documentos foram coletados no site do Diário Oficial Eletrônico do Distrito Federal e forneceram a base para a construção das informações e a organização dos programas econômicos ao longo do período em questão.

Quadro 10 - Os programas econômicos do Distrito Federal 1988 – 2019

Governos	Período	Programa	Nome	Objetivo	Lei
Joaquim Roriz	19 de setembro de 1988 - 9 de março de 1990	PROIN	Programa de Desenvolvimento Industrial do DF	Incrementar a implantação e expansão das atividades produtivas do setor e seu desenvolvimento planejado	Lei nº 06, de 29 de dezembro de 1988
Joaquim Roriz	15 de março de 1991 - 1994	PRODECON	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF	Impulsionar o desenvolvimento econômico da região	Lei nº 289, de 03 de julho de 1992
Cristovam Buarque	1995 - 1998	PADES	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social	Apoiar o desenvolvimento econômico e social da região	Lei nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996
Joaquim Roriz	Eleito e reeleito 1999 - 31 de março de 2006	PRÓ-DF	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF	Estimular as Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs) do DF, incluindo o Polo JK	Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999
		PRÓ-DF II	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico do DF	Ampliar a capacidade da economia local, gerar emprego e renda, promover o crescimento sustentável	Lei Distrital nº 3.196/2003
Ibaneis Rocha	Eleito e reeleito 1º de janeiro de 2019 -	DESENVOLVE DF	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico	Estimular o desenvolvimento urbano e a utilização eficiente de espaços	Lei Distrital nº 6.468/2019

	2023 (ainda em exercício)				
--	---------------------------	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em Distrito Federal (1988; 1992; 1996; 1999; 2003;2019;2020;2023).

O Quadro 10 apresenta a série de programas que impulsionaram o desenvolvimento industrial no DF em mais de trinta anos. Com função de estimular as Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs do DF, incluindo o Polo JK, conforme registrado em no diário oficial do DF (Distrito Federal, 1999). Inicialmente, o PROIN, criado em 1988, sob a gestão de Joaquim Roriz, estabeleceu as bases para o crescimento industrial futuro. Posteriormente, o PRODECON, implementado em 1992, que não exclui o primeiro programa.

Os principais fatos e as definições da questão econômica do DF se deram nos momentos de maior estabilidade do governo, quando este teve maior continuidade. A relação entre estabilidade política e econômica é amplamente discutida em diversas fontes, que destacam como o alinhamento político do governo influencia diretamente a capacidade de execução de projetos e programas que exigem continuidade e uma visão estratégica de médio e longo prazo (Gottmann, 1995 [2012]). Portanto, ao falar sobre estabilidade, está se fazendo referência ao controle e à continuidade administrativa que facilitam a implementação de políticas públicas mais eficazes. Essa estabilidade administrativa possibilitou a criação e a continuidade de programas como o PROIN e o PRODECON, que estabeleceram as bases para o desenvolvimento das Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs), incluindo o Polo JK. Ao longo das décadas, esses programas foram sucedidos e ampliados, culminando no Pró-DF, que se consolidou como um dos principais motores de incentivo econômico e industrial do Distrito Federal.

Segundo os documentos analisados, as principais características dos planos de desenvolvimento econômico do Distrito Federal, como o PRODECON e o PROIN, refletem estratégias distintas, mas complementares, para fomentar a economia regional. O PROIN, tinha como foco o incentivo ao desenvolvimento industrial no Distrito Federal, com o objetivo de expandir a atividade produtiva do setor e seu crescimento planejado. Enquanto o PRODECON busca atrair empresas de diversos setores para o DF, o PROIN tem uma abordagem mais voltada para a indústria, tratando-se de um programa com normas mais rígidas e específicas. Inicialmente, com o primeiro programa, portanto, uma maior ênfase no incentivo ao crescimento da indústria, como refletido nas leis de 1988 e 1992:

Art. 1º - É instituído o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal - PROIN-DF, objetivando incrementar a implantação e a expansão das atividades

produtivas do setor e o seu desenvolvimento harmônico e planejado. Art. 22 - Além do apoio técnico, o PROIN-DF poderá conceder às indústrias novas, para sua implantação, e às existentes, para sua ampliação ou modernização, os incentivos definidos nesta Lei. (Distrito Federal, 1988)¹¹

Já no caso do O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal (PRODECON), a ênfase está na concessão de incentivos fiscais e isenções tributárias para empresas que gerem empregos e contribuam para o desenvolvimento econômico e social, priorizando a implantação de novas unidades produtivas, ampliando os incentivos em relação ao PROIN. O PRODECON apresentava o objetivo de atrair empresas para áreas de interesse estratégico, como as regiões próximas ao Polo JK, mas não necessariamente no setor industrial, podendo ser empreendimentos comerciais de suporte, por exemplo. A legislação destaca a necessidade de incentivar empreendimentos que diversifiquem a base produtiva local e ampliem as fontes de emprego, conforme disposto no artigo 4º:

O PRODECON será concedido a empreendimentos que, mediante análise técnica, comprovam viabilidade econômica e social e contribuam para o desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda no Distrito Federal (Distrito Federal, 1992).¹²

Durante o governo de Cristovam Buarque, criou-se o PADES, em 1996, que prometia equilibrar o crescimento econômico com o bem-estar social. Em comparação com o PRODECON, o PADES/DF oferece uma abordagem mais flexível e abrangente. Enquanto o PRODECON era focado exclusivamente em isenções fiscais diretas, o PADES/DF permite uma combinação de benefícios financeiros, como financiamento com juros baixos, além de incentivos fiscais. Ele também se diferencia por oferecer mais liberdade na escolha dos projetos a serem financiados, permitindo uma abordagem mais adaptável às necessidades do desenvolvimento local.

Em termos de priorização territorial, o PADES apresentava como objetivos a tentativa de equilibrar o desenvolvimento regional com políticas de incentivo econômico considerando as diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e garantindo que os projetos estivessem já alinhados com o planejamento territorial e ambiental da região. O PADES não extingue o PRODECON, mas oferece uma alternativa mais ampla e flexível para promover o crescimento econômico de maneira integrada com o planejamento urbano e regional:

Art. 2º - O PADES/DF terá por objetivo promover a reestruturação da economia local, por meio da concessão de financiamentos a juros baixos, além de outros incentivos

¹¹ DODF, 29 dez. 1988. Edição 135. Acessar em:

https://www.dodf.df.gov.br/dodf/jornal/pastas?pasta=1988/12_Dezembro/29%2012%201988

¹² DODF, 06 jul. 1992. Edição 135. Acessar em:

https://www.dodf.df.gov.br/dodf/jornal/pastas?pasta=1992/07_Julho/06%2007%201992

fiscais e financeiros que visem à dinamização da economia do Distrito Federal, com foco na industrialização e modernização do setor produtivo *Distrito Federal, 1996*¹³

Joaquim Roriz também liderou a criação do PRÓ-DF em 1999, focando no estímulo às Áreas de Desenvolvimento Econômico¹⁴. O PRÓ-DF II, em 2003, deu continuidade às estratégias do PRÓ-DF. Mais recentemente, sob a administração de Ibaneis Rocha, o DESENVOLVE-DF, implementado em 2019, busca estimular o desenvolvimento urbano e a eficiente utilização de espaços, mantendo o controle da gestão sobre eles¹⁵.

Esses programas, formalizados por leis específicas, refletem a evolução das estratégias governamentais ao longo do tempo, buscando alinhar o desenvolvimento econômico com as necessidades e os desafios do Distrito Federal em diferentes contextos políticos e sociais. A principal diferença entre as características dos programas reside no tipo de concessão de uso oferecido. Segundo a edição extra do DODF nº183 de setembro de 2003, o PRÓ-DF II e os programas anteriores adotam o sistema de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU-C, que inclui a opção de compra do imóvel após o cumprimento dos objetivos do programa. Essa modalidade proporciona uma transição para a propriedade definitiva, conferindo aos beneficiários a possibilidade de adquirir o lote ao final do período estipulado (Distrito Federal, 2003).

Por outro lado, o DESENVOLVE-DF opta pelo sistema de CDRU, sem a opção de compra, variando de 5 a 30 anos na utilização do lote. A análise dos documentos do DODF nº 247/2019 e dos números 24, 44 e 49 de 2020, indica que essa abordagem visa estimular o desenvolvimento urbano e a eficiente utilização dos espaços, sem transferência permanente de propriedade, mantendo a gestão sob responsabilidade do programa durante todo o período da concessão (Distrito Federal, 2019). Essas características refletem diferentes estratégias para atender às necessidades específicas de cada programa, seja através da promoção da propriedade definitiva ou da gestão controlada a longo prazo.

Como discutido na literatura anteriormente (Souza, 2005; Jesus, Spinola, 2015), a característica específica para indústria polarizada em um determinado local não é algo natural, mas estratégico, principalmente em se tratando da definição de sua localização, uma vez que se encontra perto do aeroporto internacional de Brasília, está nos limites da BR-040, a Rodovia

¹³ DODF, 20 dez. 1996. Edição 247. Acesse em: https://www.dodf.df.gov.br/dodf/jornal/pastas?pasta=1996/12_Dezembro/20%2012%201996

¹⁴ DODF, 15 jul. 1999. Edição 135. Acesse em: https://www.dodf.df.gov.br/dodf/jornal/pastas?pasta=1999/07_Julho/15%2007%201999.

¹⁵ DODF, 30 dez. 2019. Edição 247. Acesse em: https://www.dodf.df.gov.br/dodf/jornal/pastas?pasta=2019/12_Dezembro/30%2012%202019

Juscelino Kubitschek, uma das principais rodovias federais do país e na região de fronteira com o estado de Goiás. Isso reflete um planejamento para promover o desenvolvimento regional e facilitar o fluxo logístico.

O que se confirma na análise dos documentos de políticas públicas que evidenciam essa estratégia, conforme registrado nas edições 84, 110 e 250 de 1994, como o PRODECON, que, desde sua criação em 1993, priorizou projetos que geram empregos e incentivam a instalação de novas unidades produtivas, destacando o papel da localização no atrativo de empresas para áreas estratégicas. A criação de incentivos fiscais e a isenção de impostos para empresas participantes do PRODECON reforçam a ideia de que a definição de localização de empreendimentos industriais no DF não é aleatória, mas alinhada a um projeto de desenvolvimento que já estava sendo planejado antes da implementação.

Os documentos de 1994, como o DODF 084, mencionam a priorização de empresas que atendem a critérios como a criação de empregos, mostrando que a escolha do Polo JK não se limitou a um terreno vazio, mas foi uma decisão estratégica, moldada por políticas públicas que orientavam a atração de investimentos para o desenvolvimento econômico e social da região. Além disso, a partir da leitura da edição 247 do DODF de 1996, nota-se a flexibilidade do PRODECON e a criação de novos programas, como o PADES/DF, também evidenciam a capacidade do governo de ajustar as políticas de incentivos conforme as demandas e o cenário econômico, garantindo a continuidade do crescimento da região.

Com base na perspectiva de Rodrigues (2014), que destaca a historicidade das decisões relacionadas à implementação de políticas públicas, a partir do levantamento documental realizado, é possível interpretar que a escolha do local para a instalação do Polo JK se insere em um contexto mais amplo de discussões e planejamento estratégico conduzido pelo governo. A localização do Polo foi resultado de um processo deliberado, fundamentado em demandas previamente identificadas, reforçando a intenção de consolidar a região como um polo econômico relevante. Afinal, não foi uma escolha aleatória para um terreno vazio, mas sim estrategicamente desenhado para uma demanda que já fazia parte dos assuntos do governo anos antes de sua implementação, por isso uma discussão histórica.

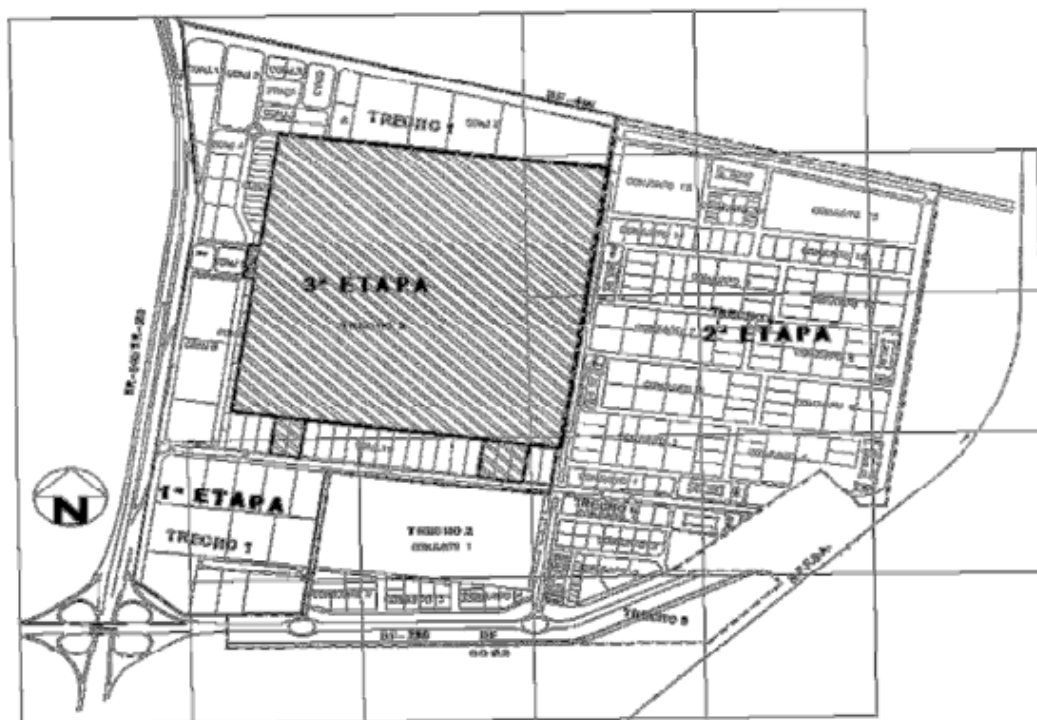
4.3. A estrutura espacial do Polo JK

O planejamento para a ocupação do Polo começou efetivamente em 1997, já no governo de Cristovam Buarque, com a implementação do Decreto nº 18.052, de 28 de fevereiro de 1997, que criou a Secretaria Executiva para Implantação do Complexo Industrial do Porto Seco no Setor de Indústria e Comércio de Apoio de Santa Maria. À secretaria foi atribuída o

papel de promover estudos do Complexo Industrial, dimensionar a área e planejar a ocupação pelas empresas, considerando atividades de carga, descarga, exportação e importação de mercadorias, aproveitando as facilidades de acesso rodoviário, ferroviário e aeroviário, bem como as condições topográficas da área projetada; maximizar benefícios econômicos e sociais de acordo com as disponibilidades orçamentárias do Distrito Federal, focando na arrecadação tributária, geração de empregos e obras de infraestrutura; e assegurar a participação da iniciativa privada na implantação do Complexo Industrial, garantindo a competitividade da economia regional.

Na época, a regulação do solo constava nas Normas de Edificação Uso e Gabarito (NGB), que, assim como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), definia os tipos de uso permitido. Outro elemento utilizado pelo Estado para definições de ocupação e uso do solo foi o Plano de Uso do Solo, elaborado pela ENGEVIX Engenharia S/A. em dezembro de 1989 (Distrito Federal, 1997, p. 5271). Este plano foi responsável pelas primeiras estratégias de ocupação da área destinada ao Polo JK em 1994, dividindo-a em três etapas (Figura 8), sendo que a 1ª Etapa – já está implantada; a 2ª Etapa – encontra-se em implantação; e a 3ª Etapa – ainda está em fase de projeto.

Figura 8 – Etapas do Polo JK

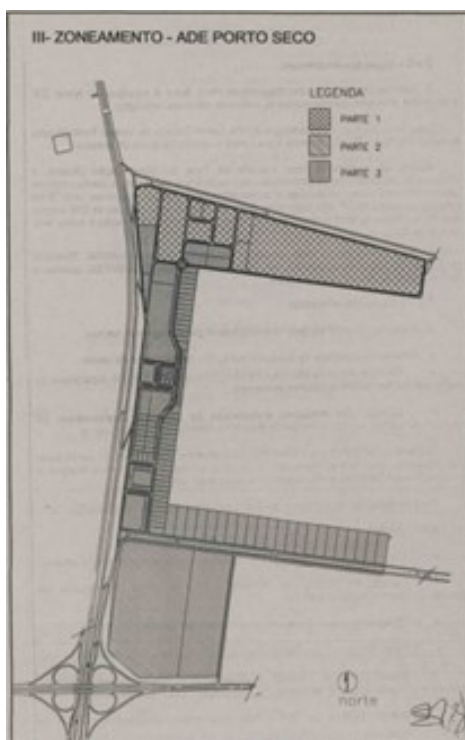


Fonte: Terracap, 2011

A Figura 8 representa um dos mapeamentos preliminares do projeto realizado em 1994, no qual planejava-se a implementação da primeira etapa do polo JK, que equivale a 15% de toda a área disponível para o empreendimento. Além disso, o zoneamento geral do polo é dividido em partes, com usos definidos pela NGB diferentes, quanto à ocupação, ao tamanho, à disposição e ao porte dos empreendimentos: a 1ª etapa se desenvolve ao longo da DF-495 e devido ao fato de que a área vizinha possui características ambientais relevantes, possui uma “faixa tampão”, que serve para preservar a sua integridade, acrescida por permissão para ocupação de uso menos intensivo, que contribui para a permeabilidade do solo; a 2ª área tinha o objetivo de diversificar a atividade econômica do polo, além de ser voltada para pequeno e médio empresário e mais voltada para atividade comercial; a 3ª área da etapa 1 do polo é destinada aos grandes estabelecimentos, seu objetivo é atrair atividades de grande porte (DISTRITO FEDERAL, 1998).

A primeira etapa do polo é a mais antiga e mais consolidada atualmente, contando com percentual baixo de lotes vazios, na Figura 9 pode-se observá-la, como parte do primeiro zoneamento do Polo. Esta fase inicial foi crucial para estabelecer a base do desenvolvimento do Polo JK e para demonstrar a viabilidade do projeto. A ocupação relativamente alta e o sucesso das áreas já desenvolvidas servem como um modelo para as fases subsequentes, ajudando a atrair mais investimentos e a impulsionar o crescimento econômico na região.

Figura 9 - Zoneamento - Ade Porto Seco

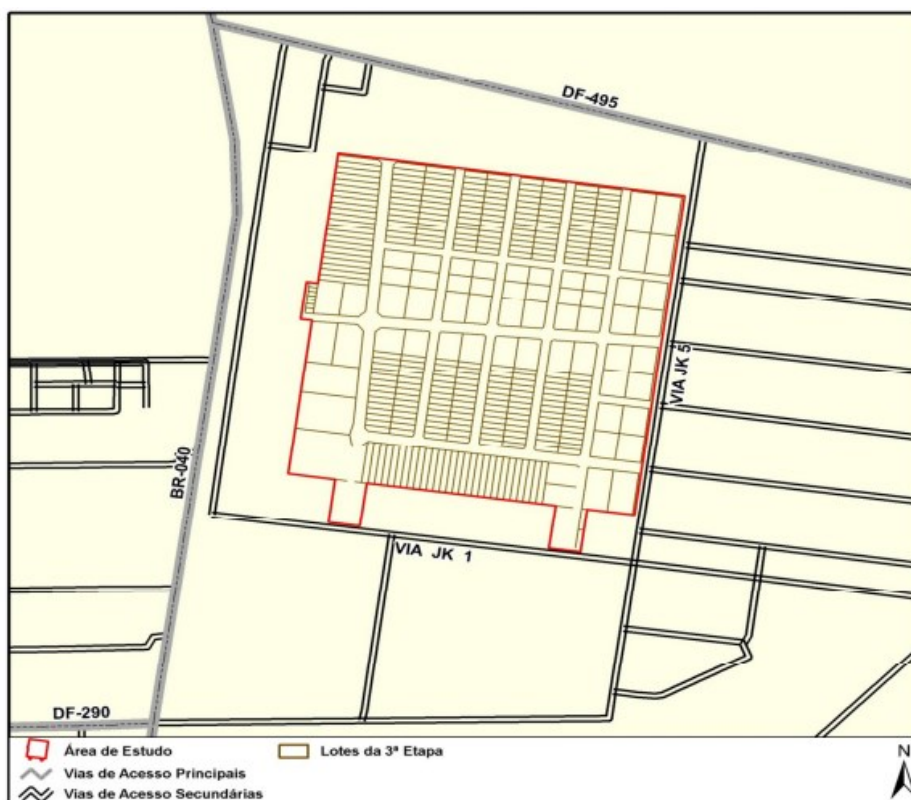


A 1ª Etapa é a mais implementada, já a 2ª Etapa possui poucas empresas em funcionamento. Essa segunda fase do programa iniciou-se em 2004, com Pró-DF II e em 2011 ainda passava por processo de registro em cartório (Terracap, 2011). Tratando-se do registro desses lotes pela norma da época, a definição era para ocupação destinada a lotes comerciais e industriais voltados às médias empresas. De todo modo, assim como na etapa 1, alguns empreendimentos necessitam da concessão de mais de um lote, variando conforme tamanho e porte.

A 3ª Etapa do Polo JK, planejada para abrigar grandes empresas, segue o modelo de outras áreas industriais de Brasília, como o Setor de Indústrias e Abastecimento (SIA) e o Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte (SAAN), como definido pelo Estudo de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), no qual foram projetadas 322 unidades industriais, sua implementação possui uma Área de Influência Direta que extrapola o Polo JK, abarcando tanto a RA XIII, quando os municípios de GO próximos (Terracap, 2011).

A Figura 10 ilustra a 3ª Etapa do Polo JK, destacando os lotes destinados às empresas de grande porte e à infraestrutura viária planejada para garantir a acessibilidade. As vias principais, como a DF-495 e a BR-040, são cruciais para o escoamento da produção e o acesso aos serviços, enquanto as vias secundárias, dentro do polo, facilitam a circulação interna e o acesso direto aos lotes. Essa etapa está localizada na área central do polo. Até o ano de 2011 ainda não havia estudos ambientais sobre a área, porém, a partir desse ano foram realizados estudos meticolosos, boa parte desses realizados pela Terracap, como o EIA e EIV, além de um estudo de “Prospecção Arqueológica da 3ª Etapa do Polo JK” publicado no Diário Oficial (Edilson *et al.*, 2011).

Figura 10 – Terceira etapa do Polo JK

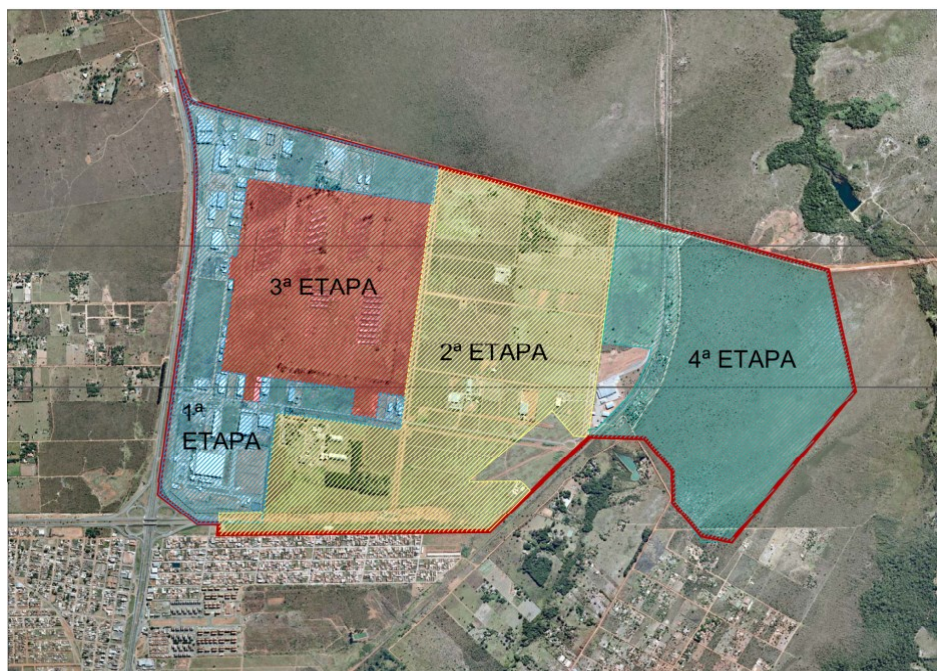


Fonte: Terracap 2011, p. 21

A concessão das licenças ambientais necessárias foi recomendada, após a avaliação da viabilidade do projeto da Terracap. Com isso, diversas empresas estão aguardando a finalização dos processos de licenciamento para se instalarem na 3ª Etapa (Terracap, 2011). Essa etapa do Polo JK, ainda em processo de licenciamento, é fundamental para a expansão contínua do polo e deve seguir os mesmos princípios das etapas anteriores.

Além disso, já existe uma proposta para uma 4ª Etapa do Polo JK, representada pela Figura 11. O projeto tem indicação para ser implantada ao lado da 2ª Etapa, em uma área próxima à linha ferroviária (Terracap, 2011). A proposta consta também no PDOT/2009, que em seu artigo 325 informa que a 4ª Etapa estaria localizada na Zona Urbana Consolidada, o que favorece sua futura ocupação e desenvolvimento (Distrito Federal, 2009).

Figura 11 – Polo JK – Etapas de Implantação



Fonte: TERRACAP, 2011, p. 25

Um dos marcos significativos para o Polo foi o lançamento, em 2004, do Porto Seco do Distrito Federal, no âmbito do PRÓ-DF II. Localizado no Polo de Desenvolvimento JK, o Porto Seco se destaca como um importante instrumento logístico para o DF. A Figura 12 a seguir ilustra a entrada principal do Porto Seco, que abriga a Estação Aduaneira do Interior (EADI), com seu letreiro da Receita Federal, um símbolo da relevância estratégica desse equipamento para o desenvolvimento regional e o comércio internacional.

Figura 12 - Porto Seco do Distrito Federal: Localizado no Polo JK



Fonte: Acervo da autora

Esse marco exemplifica a articulação de políticas públicas que atravessaram diferentes

administrações, mas cuja efetivação foi constantemente comprometida pela falta de infraestrutura adequada e articulação estratégica. Entretanto, é pertinente observar que a ausência de medidas concretas ou lacunas na execução de políticas públicas também configuram uma forma de decisão política, conforme argumentado por Souza (2006). Para Souza, a inação estatal, ao lado da ação deliberada, pode gerar impactos significativos na configuração territorial e socioeconômica.

No caso do Porto Seco do Distrito Federal, essas dinâmicas são evidentes, já que, embora a licença de instalação só tenha sido concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA em 2003, projetos relacionados ao empreendimento já estavam delineados desde o início da década de 1990. Em 1994, o Diário Oficial do Distrito Federal, edição de nº75, apresentou a primeira menção oficial ao Porto Seco, com a TERRACAP solicitando a Licença Prévia ao IEMA-DF/SEMATEC para sua implantação. A área escolhida localizava-se próxima à ferrovia e ao Rio Saia Velha, na Colônia Agrícola Visconde de Inhaúma, adjacente ao Núcleo Habitacional Santa Maria (Distrito Federal, 1994, p.56). Além disso, o aviso informava que o Estudo de Impacto Ambiental já havia sido elaborado, demonstrando que os estudos preliminares para viabilização da infraestrutura estavam em andamento.

O Porto Seco foi citado em diversas edições do levantamento entre os anos de 1995 e 2004, abordando planejamentos orçamentários, processos de licenciamento ambiental, desapropriações de terras e obras de infraestrutura. As referências mais frequentes ocorreram em 1997, com 22 menções relacionadas à legislação e ao desenvolvimento do Setor de Indústria e Comércio de Apoio no Polo JK. Além disso, outros anos como 1996 e 2002 destacaram-se pelas ações de expansão e organização territorial. Em 2003 e 2004, as menções consolidaram a finalização do projeto, culminando com sua inauguração oficial em 2004. Esses registros enfatizam a importância do Porto Seco no contexto do desenvolvimento industrial e logístico da região¹⁶.

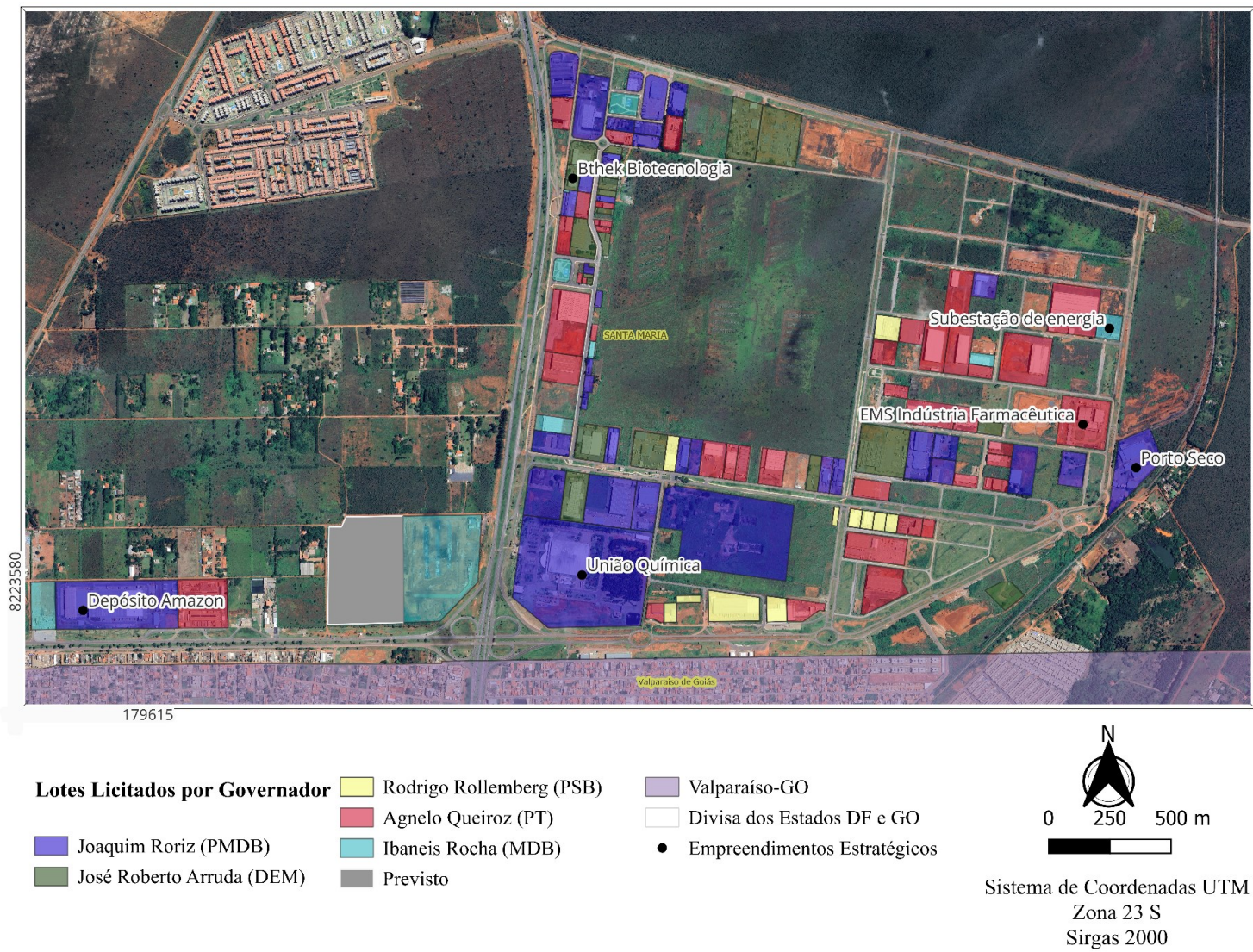
Conforme analisado na edição 94 do DODF de 1995, foi instituída a Secretaria Executiva para a implantação da Estação Aduaneira Interior, conforme Decreto nº 16.473, o que representou um avanço significativo na organização institucional e no planejamento estratégico do projeto. Essa trajetória, que inclui marcos importantes como a delimitação da localização e os esforços iniciais de licenciamento ambiental, reflete tanto os avanços quanto

¹⁶ Informações extraídas das edições nº 05, 111, 148, 188, 242, 243, 248, 250 / **1995**; 002, 029, 110, 143, 203, 218, 229 / **1996**; 41, 60, 76, 88, 111, 119, 121, 126, 130, 135, 136, 137, 140, 146, 149, 150, 152, 154, 155, 186, 227 / **1997**; 02, 21, 32, 129, 144, 210, 223, 239 / **1998**; 96, 100, 213 / **1999**; 17, 53, 80, 107, 114, 148, 187, 223, 225, 228 / **2000**; 06, 22, 27, 34 / **2001**; 031, 103, 140, 143, 158, 187, 198, 222, 237, 239, 243 / **2002**; 109, 171, 186, 199, 200 / **2003**; 87, 105, 161, 179, 224, 244 / **2004**, consulta em Diário Oficial Eletrônico do Distrito Federal.

as discontinuidades que marcaram o processo de implementação. Posteriormente, as edições 123 e 139 de 2000 do DODF destacaram a transição da Secretaria de Indústria e Comércio para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), que ampliou a abordagem estratégica, incluindo a promoção de Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs) e a infraestrutura para o Polo Brasil Central (Porto Seco).

A demora de quase uma década entre as etapas de planejamento e a efetiva inauguração do Porto Seco em 2004 (no âmbito do PRÓ-DF II) evidencia a complexidade da interação entre planejamento e execução de políticas públicas no contexto regional, onde fatores como mudanças administrativas e orçamentárias desempenham papel significativo na concretização de projetos estruturantes. O mapa a seguir (Figura 13) ilustra a construção da estrutura espacial do Polo JK, destacando a distribuição dos lotes licitados, a localização de empreendimentos estratégicos e as dinâmicas territoriais resultantes dos programas de incentivo, como o Pró-DF I e II e o Desenvolve-DF.

Figura 13 - Construção da Estrutura Espacial do Polo JK



O mapa apresenta uma descrição da distribuição espacial de lotes e empreendimentos estratégicos na região do Polo JK, destacando os diferentes períodos de ocupação e os governadores responsáveis pelas licitações. O mapa utiliza uma legenda clara para diferenciar os lotes licitados por cada governador, como Joaquim Roriz (PMDB), Agnelo Queiroz (PT), Rodrigo Rollemberg (PSB), José Roberto Arruda (DEM) e Ibaneis Rocha (MDB), além de áreas previstas para futuros empreendimentos.

Os principais elementos espaciais estão representados, incluindo infraestruturas estratégicas como o Porto Seco, a União Química, a Subestação de Energia e outros empreendimentos industriais. O desenvolvimento do Polo JK foi marcado por ações distintas em cada governo, todas posteriores ao ano 2000, conforme evidenciado pela análise de imagens temporais do Google Earth. Durante o governo de Joaquim Roriz (PMDB), foram realizadas as primeiras iniciativas de estruturação do Polo, incluindo a criação do Porto Seco em 2004 e a criação do depósito onde a Amazon se instalaria anos depois, em 2020, durante o governo de Ibaneis Rocha (MDB).

No governo de José Roberto Arruda (DEM), o programa vigente era o Pró-DF II, que incentivou a ocupação das Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs), incluindo o Polo JK. No entanto, como mostrado no mapa, poucos lotes foram ocupados nesse período, em um contexto em que ainda não haviam licenças para a ocupação da segunda etapa do Polo, e mesmo a primeira etapa não estava completamente consolidada. Na gestão de Agnelo Queiroz (PT), o foco esteve na ocupação da segunda etapa do Polo, embora, em 2011, ainda estivesse em processo de registro, segundo a Terracap (2011). Apesar disso, o Polo demonstrou crescimento maior do que no governo anterior, em relação a instalação de novos empreendimentos.

O governo de Rodrigo Rollemberg (PSB) apresentou um nível de atração mais baixo, período em que as preocupações deveriam estar voltadas às questões de infraestrutura, que, mesmo após tanto tempo desde a criação do Polo, continuam sendo significativas. Já no governo de Ibaneis Rocha (MDB), embora a atração de novos empreendimentos também tenha sido reduzida, o período foi marcado pela chegada de grandes empresas, como a Amazon, impulsionadas pelo programa Desenvolve-DF. Além disso, ocorreu a inauguração da subestação de energia, um marco significativo para o Polo, que recebeu essa infraestrutura estratégica após mais de 20 anos de sua criação.

Uma análise dos documentos do DODF relacionados ao termo “Polo JK” entre 2000 e 2024 revelou que o desenvolvimento do Polo JK teve início efetivo com o programa Pró-DF I, ainda no final da década de 1990. A instalação das indústrias na primeira etapa do Polo foi mais significativa a partir de 2002, com destaque para a criação do Porto Seco, cuja inauguração ocorreu durante a vigência do Pró-DF II, conforme a edição 188-A do DODF de 2003. Esse

período reflete o início da ocupação estruturada, que foi sendo consolidada ao longo das duas décadas seguintes.

Os programas Pró-DF I, Pró-DF II e Desenvolve-DF foram os que mais desempenharam papéis diretos na transformação da organização espacial da região. A ocupação do Polo se intensificou de forma mais efetiva após 2002, com a construção de empreendimentos de grande porte como a União Química, enquanto os programas PROIN, PRODECON e PADES contribuíram de maneira mais indireta, ao promoverem mudanças gerais nas políticas públicas industriais. A transição entre os governos também impactou o ritmo e a natureza das mudanças no Polo, conforme ilustrado pelo Quadro 11.

Quadro 11 - Os Governos e a Indústria no DF 1999 – 2023

Acervo de Reportagens Polo JK				
Governador	Período	Partido Político	Conjuntura	Jornal/Site - edição
Joaquim Roriz	1999 - 2006	PMDB	"Qual o caminho para o crescimento? - Industrializar." O desconto no valor do terreno	Correio Braziliense - 22/04/00; 31/12/99
José Roberto Arruda	2007 - 2010	DEM	Infraestrutura; Falhas no fornecimento de energia; terceiro maior polo farmacêutico do Brasil.	Correio Braziliense - 03/10/07; 07/10/07
Agnelo Queiroz	2011 - 2014	PT	Investimento privado internacional; parque Tecnológico de Dubai	Correio Braziliense - 06/12/12; 07/12/12
Rodrigo Rollemberg	2015 - 2018	PSB	Porto seco: não usa nem 10% de sua capacidade; Falta vontade política.	G1 - 10/02/15; CorreioWeb - 20/02/2015
Ibaneis Rocha	2019 - Presente	MDB	Linha de transmissão de energia; investimentos em urbanização; Recursos do BID	Agência Brasília - 02/06.23

Fonte: Correio Braziliense 1999 - 2023

O Quadro 11 oferece um registro sintetizado, com base no levantamento do acervo de reportagens do Correio Braziliense (CB), das diversas abordagens e ênfases adotadas pelas diferentes gestões governamentais em relação ao Polo JK ao longo do período de 1999 a 2023. O quadro fornece informações cruciais sobre o governador em exercício durante o período específico, seu partido político, além dos principais temas abordados nas reportagens durante seu mandato, juntamente com as fontes dessas reportagens. Ao analisar os dados apresentados no quadro, torna-se evidente a marcante variação nas políticas e prioridades de cada

administração, refletindo não apenas as condições econômicas e sociais vigentes, mas também as agendas políticas e estratégias de desenvolvimento adotadas ao longo do tempo.

Assim como os problemas mais recorrentes, uma vez que a análise demonstrou que as citações à infraestrutura na maioria das vezes apresentavam críticas e problemas recorrentes no polo. Termos como críticas, desafios e incentivos fiscais indicam uma narrativa que abrange tanto os avanços e oportunidades quanto os desafios e questionamentos enfrentados pelo Polo JK ao longo dos anos. A presença do termo porto seco reforça o papel estratégico da infraestrutura logística para o crescimento econômico do polo, destacando a importância desse equipamento na consolidação do Polo JK. A nuvem de palavras, ao complementar a análise apresentada no Quadro 11, oferece uma representação visual clara e objetiva da frequência e relevância dos temas discutidos nas reportagens. Buscando apresentar uma compreensão mais profunda das perspectivas midiáticas, revelando as prioridades governamentais e os principais tópicos de debate relacionados ao desenvolvimento industrial do Distrito Federal, em especial no contexto do Polo JK.

Durante o mandato de Joaquim Roriz (1999-2006) pelo PMDB, por exemplo, observou-se a partir das reportagens, um forte enfoque na promoção da industrialização como um meio fundamental para impulsionar o crescimento econômico. Destacou-se nesse período o oferecimento de descontos no valor dos terrenos no Polo JK, como forma de incentivar o investimento e a instalação de indústrias na região. O contexto era de um Distrito Federal que não possuía significativa atividade industrial. Como resultado dessa estratégia, ocorreram os primeiros investimentos para a instalação de indústrias na primeira etapa do Polo JK, além da criação do Porto Seco, uma infraestrutura importante para fomentar o comércio e a logística da região.

Na gestão subsequente de José Roberto Arruda (2007-2010), pelo DEM, as questões de infraestrutura emergiram como temas de destaque, juntamente com preocupações sobre as falhas no fornecimento de energia. Essas falhas tiveram, segundo o levantamento do acervo do CB, um impacto significativo no Polo JK, uma vez que a falta de energia estável prejudicou a operação das indústrias, gerando custos adicionais, como a preocupação com instalação de geradores de energia. No entanto, a consolidação do Polo JK como o terceiro maior polo farmacêutico do Brasil foi ressaltada, destacando sua diversificação e potencial do setor industrial.

A gestão liderada por Agnelo Queiroz (2011-2014) (PT) trouxe uma perspectiva voltada para a atração de investimentos privados internacionais, com iniciativas como o

estabelecimento do Parque Tecnológico de Dubai, visando promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico na área. Esse enfoque na internacionalização e na inovação pretendia demonstrar uma estratégia de longo prazo para posicionar o Distrito Federal como um polo de excelência em tecnologia e desenvolvimento industrial. Durante esse período, a segunda etapa do Polo JK ganhou impulso, com um foco maior na instalação de indústrias e infraestrutura, como evidenciado pela análise das imagens de satélite na Imagem 1 deste trabalho, na página 30.

Já durante o mandato de Rodrigo Rollemberg (2015-2018) pelo PSB, temas como a subutilização do Porto Seco e a necessidade de uma maior vontade política para impulsionar o desenvolvimento do Polo JK foram destacados, refletindo os desafios e obstáculos enfrentados pela gestão na busca pelo desenvolvimento industrial. A área enfrentou limitações estruturais, como a carência de infraestrutura urbana adequada e serviços essenciais, o que dificultou a atração de novas indústrias. Apesar de esforços pontuais, como tentativas de regulamentação e incentivos fiscais, a ausência de um planejamento estratégico robusto e de uma articulação política mais consistente comprometeu o avanço esperado do Polo JK, fazendo com que a ocupação da Etapa 2 do Polo se desse de forma mais lenta.

Por fim, a gestão atual de Ibaneis Rocha (2019-presente) pelo MDB tem concentrado esforços em ampliar a infraestrutura do Polo JK, com investimentos que englobam a expansão da linha de transmissão de energia, melhorias na urbanização e captação de recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tais iniciativas visam promover o crescimento sustentável da região e fortalecer sua competitividade. Entre as mudanças práticas, destaca-se a ampliação do transporte público, com a implementação de novas linhas de ônibus e a criação de pontos de parada adicionais. Essas alterações, que se tornaram mais evidentes a partir do segundo campo de análise, facilitaram o acesso ao Polo, especialmente para trabalhadores e empresários, que anteriormente enfrentavam dificuldades para chegar à área, particularmente na segunda etapa do Polo JK, mais distante da BR-040.

A análise do quadro revela não apenas uma diversidade de abordagens e estratégias adotadas ao longo das diferentes gestões, mas também uma continuidade de temas e desafios enfrentados, destacando a complexidade do processo de desenvolvimento industrial e a importância de uma abordagem política e estratégica abrangente para impulsionar o crescimento econômico e social da região. Nos primeiros governos, os esforços eram para a instalação das indústrias, com o tempo as políticas tiveram que se voltar para questões de infraestrutura.

A evolução das políticas públicas direcionadas ao Polo JK ao longo das diferentes gestões, evidenciam que as prioridades foram sendo estabelecidas de acordo com as necessidades emergentes do Distrito Federal. Nos primeiros governos, observamos uma preocupação central com a instalação das indústrias, utilizando instrumentos como o Pró-DF para atrair empresas e estimular o desenvolvimento do Polo. No entanto, com o tempo, a necessidade de garantir a infraestrutura necessária para suportar esse crescimento se tornou evidente. Questões como o fornecimento de energia, a mobilidade urbana e a urbanização passaram a ocupar um papel central nas políticas públicas, refletindo uma adaptação das estratégias de desenvolvimento industrial às novas demandas de crescimento e sustentação do Polo.

Essa transição nas políticas, de uma primeira fase voltada para a instalação das indústrias para uma segunda focada na melhoria das condições infraestruturais, é característica das dinâmicas de desenvolvimento regional. A literatura sobre desenvolvimento industrial sugere que a construção de polos industriais não se limita aos impactos locais, mas visa promover efeitos multiplicadores em uma escala mais ampla, impactando as regiões vizinhas e gerando dinamismo para além do perímetro do polo (Storper, 1997; Pecqueur, 2009; Pike, 2014). Embora o Polo JK seja apresentado como um instrumento de desenvolvimento regional e uma estratégia para fortalecer a economia da RIDE-DF, sua implementação inicial expõe uma desconexão com esse ideal. A falta de investimentos em infraestrutura básica indica que a política industrial esteve mais focada em oferecer incentivos individuais do que em criar condições estruturais para atrair e sustentar indústrias de forma integrada e duradoura.

Como parte da análise de impacto regional do Polo JK, vale a pena entender de que modo a RIDE-DF – principal instrumento regional do Distrito Federal – discutiu e valorizou essa política industrial. A RIDE, como uma área de desenvolvimento estratégico, é um contexto no qual o Polo JK se insere. O seu papel vai além da criação de uma zona industrial no DF, estendendo-se à possibilidade de induzir o desenvolvimento de toda a região circundante. A atuação do governo local, portanto, não deve ser vista apenas em termos de seu impacto no Polo JK, mas também em como essas políticas industriais podem reverberar para outras áreas da RIDE. A literatura aponta que os polos industriais, quando bem implementados, são capazes de criar uma rede de conexões econômicas que afetam o desenvolvimento regional, seja por meio de novos empregos, investimentos em infraestrutura, ou pelo fortalecimento de cadeias produtivas regionais (Souza, 2005). Por isso, é essencial entender a atuação da RIDE em relação ao Polo JK, como um instrumento não apenas de desenvolvimento local, mas também de

integração e desenvolvimento regional, a fim de potencializar seus impactos econômicos e sociais em todo o entorno.

4.4. Polo JK e RIDE: Perspectivas Regionais e Contexto Territorial

A análise das 24 atas de reunião da RIDE-DF revelou a ausência de qualquer menção ao Polo JK. Para aprofundar essa investigação, o software de inteligência artificial indicou a diversidade de temas nos documentos, mas apontou a falta de referências diretas à indústria do Distrito Federal e ao Polo JK. Esse resultado reforça a necessidade de consultar outras fontes para compreender melhor esses aspectos (Requalify.ai). No início, houve um número maior de reuniões, caracterizadas por debates entusiásticos e otimistas após a criação da RIDE-DF. Contudo, a frequência das reuniões diminuiu gradualmente, resultando em grandes intervalos. Não houve reuniões nos períodos de 2004 a 2011, 2014 a 2017 e 2018 a 2023. Dessa forma, ao analisar as reuniões, entende-se que o tema do desenvolvimento industrial necessita de maior apreciação.

Os resultados demonstram uma complexidade intrigante em relação a essa estrutura regional formada em 1998. A análise dos documentos das reuniões aponta para atividade descontínua, abandono das reuniões regulares, constantes substituições de membros e falta de recursos apropriados. Por esse motivo, muitos autores consideram o RIDE-DF um instrumento de gestão territorial deficiente. Alguns temas relevantes¹⁷ como o da 12ª Reunião Ordinária do COARIDE, realizada em 6 de junho de 2012, abordaram problemas de infraestrutura, como a iluminação pública na RIDE, com a criação de grupos de trabalho para buscar soluções de curto prazo para esses desafios. Além disso, na 13ª Reunião Ordinária do COARIDE, realizada em 5 de dezembro de 2012, foi discutida a criação do Observatório da RIDE, uma rede de instituições com o objetivo de consolidar dados regionais para subsidiar políticas públicas eficazes. Porém, a indústria do DF e o Polo JK não foram sequer mencionados.

Para essa pesquisa, o destaque foi a 23ª Reunião Ordinária do COARIDE, onde foi discutido um estudo realizado pela Sudeco, em parceria com a UnB, que mapeou as vocações econômicas da região. Esse estudo, realizado com dados quantitativos e qualitativos, visou identificar as dinâmicas socioeconômicas da RIDE-DF, com o objetivo de fomentar a geração

¹⁷ COARIDE. Ata da 12ª reunião ordinária do COARIDE, realizada em 6 de junho de 2012; COARIDE. Ata da 13ª reunião ordinária do COARIDE, realizada em 5 de dezembro de 2012; COARIDE. Ata da 23ª reunião ordinária do COARIDE, realizada em 11 de abril de 2018. Acesse em: https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/ride-df/regimento-interno?_authenticator=807d0e3dfcc4ebe753bde5a7b41f2df3184934f0

de emprego e renda. Relatórios individualizados foram elaborados para 11 municípios da região, destacando suas potencialidades econômicas específicas e a necessidade de alinhar os esforços de desenvolvimento com as particularidades locais. A integração entre o DF e seus municípios vizinhos, especialmente para a geração de emprego e fortalecimento da economia local, foi um dos principais temas das discussões que seguiram esse estudo.

A integração entre o DF e seus municípios vizinhos, especialmente para a geração de emprego e fortalecimento da economia local, foi um dos principais temas das discussões que seguiram esse estudo. Nesse contexto, o Polo JK surge como um ponto central de desenvolvimento, especialmente em relação à indústria, mas sua capacidade de gerar impacto real na economia regional ainda é limitada por desafios estruturais. Embora o Polo tenha sido destacado em diversas iniciativas de desenvolvimento, sua conectividade com as áreas circunvizinhas e a infraestrutura necessária para ampliar sua competitividade e atrair mais investimentos permanecem como questões não totalmente resolvidas. Além disso, a ausência de uma articulação mais eficaz entre o Polo JK e os municípios da RIDE-DF, como Valparaíso e Novo Gama, compromete a maximização das suas potencialidades econômicas.

A literatura aponta que fatores geoeconômicos foram determinantes para a criação da RIDE-DF (Merino et al., 2024; Ferreira & Steinberger, 2005; Caiado, 2005; Paviani, 2009), como também evidenciado pela análise das atas. As intensas desigualdades socioeconômicas na região aumentam a pressão por serviços públicos no Distrito Federal, com milhares de pessoas se deslocando diariamente dos municípios vizinhos para a capital. As diferenças socioeconômicas são gritantes: por exemplo, o Distrito Federal tem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,824 (considerado muito alto), enquanto o município de Cavalcante, no estado de Goiás, tem IDH de 0,584 (considerado médio). Além disso, o DF abriga 70% de toda a população da RIDE e tem um PIB quase quinze vezes maior que o PIB combinado dos demais municípios. Portanto, o RIDE poderia ser um instrumento de gestão territorial visando a redução das desigualdades regionais.

Todavia, como aponta a literatura, a falta de um arcabouço jurídico claro, a escassez de financiamento adequado e as deficiências nos mecanismos de governança interfederativa são fatores que comprometem a eficácia da RIDE enquanto mecanismo de desenvolvimento regional (REF; REF – colocar referências já citadas por aqui. O meu e do éder por exemplo). A assimetria de poder entre o DF e os demais municípios da região, acrescida da centralização da tomada de decisões nas instâncias federais e distritais, perpetua um modelo de governança que tende a reforçar as desigualdades socioeconômicas, em vez de superá-las. Assim, embora a

RIDE tenha sido concebida como uma resposta à crescente desigualdade territorial, análises sobre sua atuação demonstram que sua capacidade de promover uma transformação estrutural na região permanece limitada, refletindo os desafios inerentes à construção de uma governança regional que seja simultaneamente equitativa e eficaz.

Contudo, ao analisar o documento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009, observa-se que, embora este não tenha a mesma abrangência da RIDE-DF, ele também adota um enfoque regional, com ênfase nas áreas fronteiriças ao Distrito Federal. Contendo uma seção dedicada aos polos multifuncionais, destacando-se o Polo Multifuncional 8 (PM8), que inclui o Polo JK e municípios como Valparaíso-GO e Novo Gama-GO. Este Polo possui uma relevância estratégica significativa dentro do planejamento territorial do DF (PDOT, 2009).

Embora a criação das RIDEs, especialmente da RIDE-DF, represente um avanço significativo, o desafio da gestão político-territorial ainda precisa ser superado para garantir uma atuação verdadeiramente regional (Merino et al., 2024). Esta pesquisa identifica o Polo JK como uma iniciativa potencialmente voltada ao enfrentamento de questões regionais, conforme apontado no PDOT de 2009, por meio da estratégia dos Polos Multifuncionais, o que será abordado na seção seguinte com mais detalhes. Contudo, como já apontado, a análise das atas da RIDE revela a ausência de menções relacionadas aos polos industriais do Distrito Federal, mesmo quando estes possuem objetivos regionais claros e estão inseridos em dinâmicas que impactam diretamente a integração territorial e econômica. Coloca-se em xeque, portanto, o caráter regional dessa política pública industrial.

4.5. Plano Diretor de Ordenamento Territorial e o Polo JK

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009, sancionado durante o governo de José Roberto Arruda, foi concebido para impulsionar o crescimento econômico do Distrito Federal por meio da criação de novas Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE) e Polos Multifuncionais (PMs) (PDOT, 2009). Segundo análise documental,

As Áreas Econômicas englobam as Áreas de Desenvolvimento Econômico, os polos de desenvolvimento econômico, os polos tecnológicos e outras áreas instituídas por programas governamentais de desenvolvimento, sendo classificadas de acordo com o seu nível de consolidação (Lei Complementar nº 803/2009, Art. 34, §1º)

Esses novos instrumentos têm como objetivo estabelecer centros de negócios e polos de atividades econômicas, incentivar a inovação tecnológica e as práticas solidárias e associativas, além de promover a agricultura urbana. Segundo o documento técnico do PDOT

de 2009, as áreas também visam diversificar as atividades econômicas, revitalizar e renovar regiões degradadas, e fortalecer os subcentros locais, contribuindo assim para um desenvolvimento econômico mais equilibrado e sustentável no Distrito Federal (PDOT, 2009).

Com o fortalecimento dos polos multifuncionais, o PDOT de 2009 almeja criar centros de atividade econômica e social que possam oferecer serviços, empregos e infraestruturas de qualidade, reduzindo assim a dependência das áreas centrais do Distrito Federal. No documento técnico, afirma-se que esses polos devem ser desenvolvidos para "minimizar os deslocamentos pendulares e promover o equilíbrio socioeconômico e ambiental do território" (Distrito Federal, 2009, p. 74). Os extremos geográficos do DF acumulam dificuldades de transporte e locomoção por não apresentarem estrutura capaz de compreender a mobilidade presente por conta da contato regional com diferentes entes, questão que se mostra como central nas delimitações e configurações dos polos multifuncionais

A estratégia tem como base a implantação de equipamentos regionais, em especial os terminais rodoviários de passageiros, e tem objetivo fomentar o desenvolvimento de subcentralidades vinculadas à acessibilidade decorrente da Rede Estrutural de Transporte Coletivo (Distrito Federal, 2009, p. 38)

A proposta dos polos multifuncionais no PDOT de 2009, ao buscar integrar o território do Distrito Federal e promover o desenvolvimento em regiões periféricas, pode ser compreendida dentro da abordagem intra-regional descrita por Steinberg (1988). Em teoria, o PDOT reconhece essa questão ao destacar que "os polos multifuncionais são elementos estruturadores capazes de integrar o território e fortalecer a interação com os municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE" (Distrito Federal, 2009, p. 81). Sua implementação prática demonstra limitações.

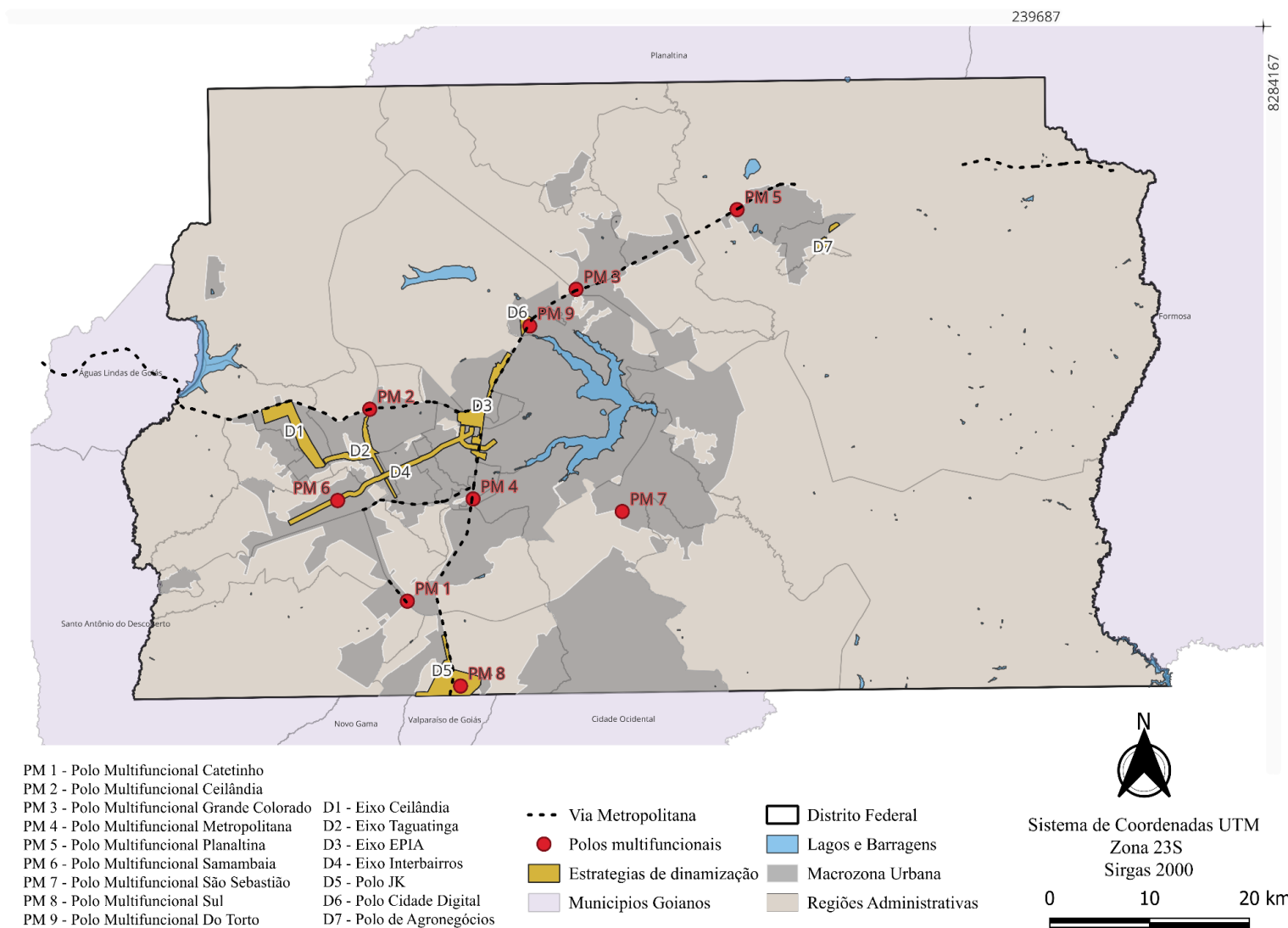
A ausência de menções específicas aos polos nas 25 atas da RIDE-DF indica uma lacuna entre o planejamento teórico e as ações concretas de articulação inter-regional. Isso sugere que, embora a proposta exista em nível teórico, sua implementação e priorização não têm sido efetivamente abordadas no contexto regional, revelando um possível descompasso entre planejamento e execução. Essa desconexão aponta para a necessidade de maior alinhamento estratégico entre o enfoque inter-regional do PDOT e a governança intra-regional, que deveria priorizar ações concretas para fortalecer os polos como eixos estruturantes de desenvolvimento local e regional.

O PDOT 2009 e a Lei Complementar nº 803/2009 possuem um caráter essencialmente regional ao buscar integrar as áreas periféricas do Distrito Federal e seus municípios vizinhos. Conforme destacado no Documento Técnico do PDOT, o plano visa promover a criação de

infraestrutura nas ADEs, facilitando a circulação entre áreas mais afastadas e o centro do DF, equilibrando a oferta de empregos nas diferentes regiões, com foco na redução da dependência das áreas centrais (Distrito Federal, 2009). Esse objetivo está alinhado ao artigo 8º da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), um dos objetivos principais é a "ampliação das oportunidades de trabalho, equilibrando-se sua localização em relação à distribuição da população urbana e rural no território do Distrito Federal" (Distrito Federal, 2009).

O mapa da Figura 14, apresenta uma representação espacial dos principais polos multifuncionais do Distrito Federal, baseando-se nos dados do PDOT (2009). Os polos são identificados em vermelho (PM1 a PM9), como o Polo Multifuncional Ceilândia (PM1), o Polo Multifuncional Metropolitano (PM3) e outros, que são interligados por eixos de dinamização destacados em amarelo, como o Eixo Ceilândia (D1), o Eixo Epia (D2) e o Eixo Estrutural (D3). Com base nos dados do PDOT, o objetivo é destacar os polos estratégicos e sua conectividade, evidenciando as estratégias de dinamização econômica e territorial planejadas para o Distrito Federal.

Figura 14 - Polos Multifuncionais e Estratégias de Dinamização no DF



Fonte: elaboração própria com base em dados do PDOT 2009 disponíveis no Geoportal do IDE/DF (2019)

Como ilustrado no mapa, os polos multifuncionais e as estratégias de dinamização estão localizados em posições estratégicas, relacionadas às principais vias metropolitanas do Distrito Federal, como a EPIA, a BR-040 e outras, que conectam as regiões do DF e os municípios adjacentes de Goiás. Esses polos foram planejados para impulsionar o desenvolvimento econômico e social, aproveitando a infraestrutura viária e a proximidade com áreas de alta circulação de pessoas e mercadorias, mas principalmente para dinamizar as principais vias do estado e criar polos empregatícios fora do Centro de Brasília (PDOT, 2009). Os municípios goianos incluídos, como Valparaíso, Luziânia e outros, são os que apresentam fluxo significativo de trânsito por essas vias, o que facilita a integração entre as áreas do DF e as regiões vizinhas.

Embora algumas estratégias de dinamização se concentrem na construção de infraestrutura em pontos específicos para melhorar a mobilidade nas RAs que conectam os municípios da RIDE ao centro, nenhum desses municípios é citado diretamente nas estratégias, exceto na Dinamização nº 5 (Polo JK). O Polo Multifuncional 8 se destaca por abranger não apenas a Região Administrativa de Santa Maria, onde está localizado o Polo JK, mas também os municípios goianos do entorno sul, como Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental. Essa inclusão faz do PM8 o único polo multifuncional que abrange efetivamente municípios da RIDE, conferindo-lhe legitimidade e formalizando sua participação.

Um dos principais objetivos do PM8 descrito no documento do PDOT de 2009, é reduzir a necessidade de deslocamento da população do entorno para as áreas centrais do Distrito Federal. Este objetivo visa não apenas melhorar a qualidade de vida dos habitantes ao diminuir o tempo gasto em deslocamentos diários, mas também aliviar a pressão sobre as infraestruturas urbanas centrais. A inclusão desses municípios no PM8, juntamente com Santa Maria, visa abranger uma estratégia de desenvolvimento que busca promover a coesão territorial e econômica entre o Distrito Federal e sua região metropolitana.

O PDOT 2009 atribui ao Polo JK um papel fundamental no alcance dos seus objetivos estabelecidos, especificamente em relação ao Polo Multifuncional 8 (PM8). De acordo com o documento, o Polo JK foi um instrumento criado para conter a necessidade de deslocamentos longos para as áreas centrais do DF, e consequentemente melhorar a qualidade de vida e diminuir a pressão sobre a infraestrutura de transporte (PDOT, 2009). Com a instalação e operação de diversas indústrias, como as de transformação, logística, distribuição, comércio e farmacêutica, o Polo JK tinha o objetivo de oferecer uma ampla gama de oportunidades de

emprego para os residentes de Santa Maria e dos municípios da RIDE, como Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental. De acordo com o secretário de Desenvolvimento Econômico do DF, José Eduardo Pereira Filho, o Polo JK é considerado o principal polo para a geração de empregos na região, destacando-se entre as iniciativas em curso¹⁸.

A previsão de criação de 10.279 vagas de emprego até 2023, em todo o DF, está diretamente associada à expansão e revitalização de áreas como o Polo JK, que concentra diversas indústrias e setores, como transformação, logística, distribuição, comércio e farmacêutico (Sedet, 2020). A União Química sozinha empregava no ano de 2022 mais de 1,5 mil pessoas no Polo JK, contribuindo de maneira significativa para o aumento da oferta de empregos e para o fortalecimento da economia local e regional, consolidando o Polo como um dos principais centros industriais do Distrito Federal (Sedet, 2022).¹⁹

Em uma perspectiva regional, o Polo JK foi concebido para impactar a infraestrutura local, abrangendo aspectos como estradas, energia, saneamento e telecomunicações. A análise documental realizada por essa pesquisa, captou projetos importantes, como a implantação da linha aérea de distribuição de energia de 138 KV para ligar as subestações Santa Maria e Mangueiral à subestação do Polo JK com recursos do BID. Esse projeto visa modernizar e melhorar a infraestrutura das ADEs do DF, conforme a Concorrência LPN nº 04/2019 (SDE/DF, 2019). Contudo, esses investimentos e mudanças ocorreram quase 30 anos após a inauguração do Polo, o que revela um descompasso entre a concepção inicial do Polo JK e a efetivação de melhorias estruturais necessárias para seu pleno desenvolvimento. Esse atraso pode ser considerado um desafio, pois o Polo foi projetado com o intuito de impulsionar o desenvolvimento regional, mas a infraestrutura básica necessária para sustentar esse crescimento demorou a ser implementada.

A proximidade com rodovias importantes, como a BR-040, deveria facilitar a logística e o transporte de bens e serviços, promovendo benefícios para empresas locais e ampliando o acesso a mercados externos. No entanto, muitos dos problemas identificados pelo PDOT, como o intenso deslocamento pendular para o Plano Piloto em busca de empregos, continuam a ser uma realidade na região, evidenciando a persistência de desafios estruturais. No próximo capítulo, será aplicado um modelo de mensuração para avaliar o impacto regional do Polo JK, considerando a criação de empregos, a evolução da infraestrutura local e os efeitos sobre o

¹⁸ José Eduardo Pereira Filho: Perspectiva é gerar 60 mil empregos até 2023. Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, 2020. Acesse em: <https://sedet.df.gov.br/jose-eduardo-pereira-filho-perspectiva-e-gerar-60-mil-empregos-ate-2023/>.

¹⁹ SDE visita fábrica da União Química em Brasília. 2022. Acesse em: <https://sedet.df.gov.br/sde-visita-fabrica-da-uniao-quimica-em-brasilia/>

padrão de vida dos residentes, a partir de dados sobre investimentos públicos e privados coletados.

4.6. Polo JK no contexto da LUOS: Atividades

O crescimento do Polo JK tem um destino específico. O limite Sul do Polo é definido pela divisa com o estado de Goiás. Ainda que o Polo tenha uma relação com os municípios da RIDE-DF, a partir de campo realizado, não foi notada a presença de indústrias desse empreendimento no estado vizinho. Este fato representa uma questão abordada no capítulo anterior, uma vez que, apesar do Polo representar um planejamento com estratégias regionais, como componente principal do PM8, questões referentes ao território se fazem presentes, pelo fato do Polo estar numa zona de fronteiras.

Essa configuração territorial gera um cenário de compartimentação, onde as limitações institucionais, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que se restringe ao âmbito do Distrito Federal, dificultam a implementação de políticas públicas que transcendam os limites administrativos do DF. Isso revela uma fragilidade na integração entre os municípios da RIDE-DF e as áreas vizinhas, comprometendo a articulação de estratégias mais abrangentes que considerem as interações econômicas, sociais e ambientais de uma região metropolitana que ultrapassa as fronteiras estaduais.

Portanto, a dificuldade em integrar as políticas públicas territoriais reflete um problema comum na gestão regional, já que as divisões administrativas e os entraves institucionais geram limitações para a implementação de estratégias de desenvolvimento mais coesas. Esse contexto evidencia a necessidade de uma abordagem mais flexível e colaborativa, que transcenda as barreiras políticas e busque uma governança compartilhada entre os diversos entes federativos, favorecendo a integração dos territórios e a superação da compartimentação territorial. A integração de políticas públicas territoriais no Brasil enfrenta desafios significativos devido às divisões administrativas e entraves institucionais que dificultam a implementação de estratégias de desenvolvimento coesas.

A compartimentação territorial e a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo resultam em políticas fragmentadas e ineficazes (Matteo et al., 2019). Essa fragmentação institucional muitas vezes desconsidera as especificidades territoriais e regionais, comprometendo a eficácia das políticas. Tal dinâmica reforça o caráter míope dessas políticas, que, conforme definido por Feitosa e Aranha (2020), deriva de uma visão limitada que entende o território apenas como um espaço físico para aplicação de ações governamentais,

negligenciando seu papel essencial como base estratégica para a formulação e articulação de políticas mais integradas.

Nos municípios vizinhos não foram encontrados elementos específicos de definições de uso e ocupação do solo, além disso existem questões relacionadas à arrecadação e ao desenvolvimento. Assim, sob uma perspectiva regional, faz-se pertinente analisar os impactos do Polo JK nos municípios goianos próximos. Contudo, do ponto de vista territorial, o Polo configura-se como um instrumento sob domínio do ente federativo que o instituiu. Em contrapartida, dentro da malha urbana de Santa Maria, nota-se a presença de empresas que fazem parte do Pró-DF, conforme demonstrado pela Figura 15. Mesmo programa de impulsionamento do Polo JK, em geral de pequeno e médio porte, mas dentro da regra que o programa propõe, isto é, de que o empreendimento receba benefícios ao proporcionar geração de empregos. De todo modo, essas pequenas empresas podem fazer parte da cadeia de produção do Polo JK, nas relações de insumo e produto.

Figura 15 - Pró-DF na área Urbana de Santa Maria



Fonte: Google Maps/ Street View, 2023

Apesar do setor econômico Meireles não estar dentro dos parâmetros de uso e ocupação do solo da LUOS/2019, grande parte dos empreendimentos contidos nesta área possuem uma ligação com as funções e atividades exercidas pelo Polo, como expresso pelo Art. 109 do PDOT/2009, que trata sobre as estratégias de Dinamização do Distrito Federal e sua região metropolitana, em seu capítulo V, definindo que o “Polo JK, compreende o Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek, a Estação Aduaneira Interior – EADI, a Área de Desenvolvimento Econômico de Santa Maria e o Setor Meirelles” (PDOT, 2009, p.11).

Segundo a Terracap (2011), às áreas de Dinamização, como a que o PM8 faz parte, foram criadas em localidades com aptidão para atividades econômicas e fluxos regionais e metropolitanos de relevância estratégica para o DF, com abordagem urbanística específica,

considerando as características locais, o uso do solo e os valores ambientais e culturais da região:

Dentro das Estratégias de Ordenamento Territorial, a Estratégia de Dinamização está voltada à configuração das novas centralidades, promovendo o desenvolvimento urbano, econômico e social e à indução do crescimento local e regional que, no caso, envolve o crescimento da cidade de Santa Maria e também das cidades limítrofes (tanto na região do Distrito Federal quanto na de Goiás). A dinamização será promovida mediante intervenções prioritárias em Áreas denominadas de Dinamização (Terracap, 2011 p. 241)

Com base nisso, é fundamental entender o enquadramento do Polo JK dentro das normas estabelecidas pela LUOS, que regula seu uso e define as atividades permitidas. A partir de dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), disponibilizados no Geoportal, o Polo JK está na categoria de uso definida pelo Art. 5º da LUOS, como “UOS CSIIInd”:

VI - UOS CSIIInd - Comercial, Prestação de Serviços, Institucional e Industrial, onde são permitidos, simultaneamente ou não, os usos comercial, prestação de serviços, institucional e industrial, localizada nas áreas industriais e de oficinas, sendo proibido o uso residencial, e apresenta 3 subcategorias Distrito Federal, 2019, P.2

Essa regulamentação do Polo JK, conforme estabelecido pela LUOS, é ainda mais significativa quando consideramos a área econômica mais ampla de Santa Maria, que inclui tanto o Polo quanto áreas adjacentes. Ao todo, a área econômica da Santa Maria representada pela imagem 10 e definida pelo PDOT (2009), apresenta 779 lotes, somando os 396 lotes registrados do Polo JK com 383 da área econômica adjacente. Dos 383 da área econômica localizada ao lado do Polo JK, foram selecionados aqueles que se enquadram nas atividades com Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) conforme os usos do Polo JK e que estão localizadas no setor Meirelles de Santa Maria.

As atividades econômicas desempenhadas no Polo JK refletem uma interação complexa entre planejamento urbano e políticas públicas, moldando a estrutura espacial e as dinâmicas produtivas da região. As transformações ocorridas ao longo dos anos revelam como instrumentos como o PDOT e a LUOS têm influenciado a ocupação do território, como, por exemplo, a definição de áreas específicas para a instalação de empresas industriais e logísticas, além da criação de zonas de expansão para o uso misto. Bem como as mudanças na funcionalidade do Polo, evidenciando avanços e desafios no desenvolvimento econômico e social de Santa Maria e suas áreas adjacentes.

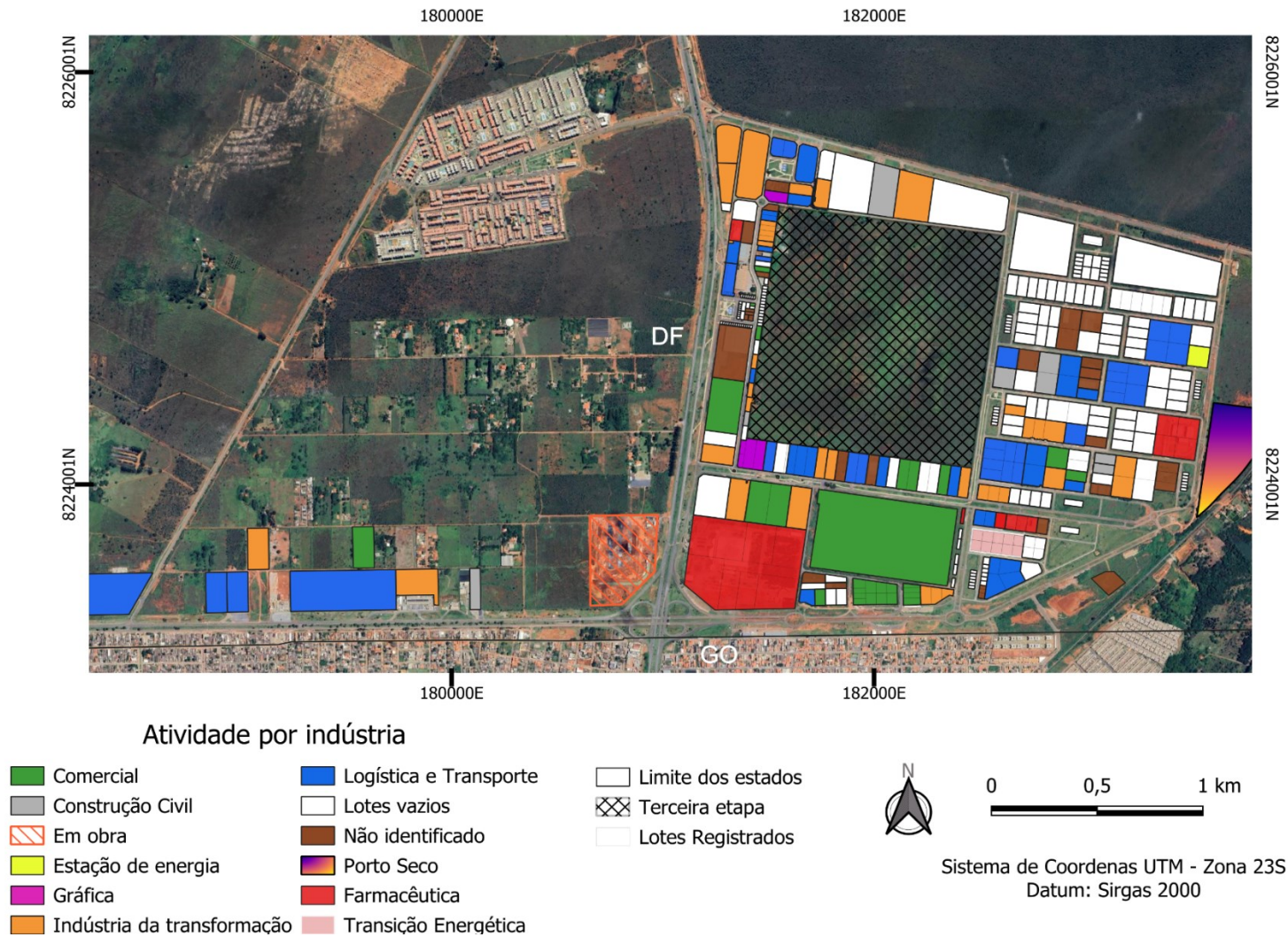
O papel do Estado na formulação e aplicação de regulamentos, como a LUOS, é essencial para o desenvolvimento territorial. Segundo José Reis (2011), o Estado, enquanto "instituição-das-instituições", articula o domínio público e privado, regulando as dinâmicas

econômicas e territoriais. No caso do Polo JK, a aplicação da LUOS evidencia essa função reguladora ao estabelecer diretrizes que organizam a ocupação do solo e incentivam atividades econômicas estratégicas, como as indústrias e os serviços logísticos. Além disso, a formulação de políticas públicas, conforme Souza (2006), traduz os propósitos e programas governamentais em ações concretas, como a criação de áreas destinadas à atividade industrial e logística no Polo JK. Essas políticas reforçam a capacidade do território de se adaptar às demandas produtivas, promovendo impulsos econômicos que tornam a região mais dinâmica.

Essa interação entre políticas públicas e regulação territorial, conforme apontam Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2014), depende de uma articulação entre múltiplos níveis institucionais e espaciais, do local ao regional. No caso do Polo JK, isso se manifesta por meio da coordenação entre os objetivos definidos pelo PDOT e os mecanismos de controle do uso do solo estabelecidos pela LUOS. Assim, o Polo exemplifica como a atuação do Estado, aliada a instrumentos de regulação territorial, molda o espaço e incentiva o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que enfrenta desafios relacionados à funcionalidade e à equidade no uso do território.

A Figura 16 exibe um mapa que descreve as atividades exercidas atualmente pelas indústrias no Polo JK. Os lotes mapeados foram registrados pela LUOS de 2019, como supracitado. Apesar de possuírem esse registro e definição de tipo de uso permitido, não havia informações acerca do uso efetivo de cada empreendimento. Esse levantamento foi realizado com auxílio de campo, realizado no dia 22 de setembro de 2023 e utilização de imagem de satélite atualizada, Google Maps e consulta do CNPJ no site da Receita Federal. Com o mapeamento foi possível levantar as atividades exercidas pelas indústrias, a inatividade de algumas, a não ocupação de lotes e com alguns casos não identificados como representados no mapa.

Figura 16 - Atividades das Indústrias no Polo JK - DF



Fonte: autoria própria

No Polo JK, conforme expresso pela Figura 16, as atividades estão diversificadas e bem definidas. Os lotes estão distribuídos de forma a atender diferentes setores industriais e comerciais. Dentre as principais atividades exercidas pelos estabelecimentos industriais dentro do Polo, podemos destacar que cinco são destinados à área farmacêutica na fabricação ou distribuição, enquanto 31 são alocados para logística e distribuição, refletindo a importância do Polo como um centro de movimentação de mercadorias. Além disso, 26 lotes estão voltados para a indústria da transformação, que abrange a conversão de matérias-primas em produtos acabados. O setor comercial também está presente com treze lotes dedicados ao comércio.

Outros 24 lotes são ocupados por empreendimentos diversos, que abrangem atividades complementares, como serviços especializados e suporte técnico, que não se enquadram diretamente nas categorias principais do Polo, mas contribuem para sua operação geral. Destaca-se, ainda, um lote específico destinado a um empreendimento de transição energética, que utiliza dez dos lotes registrados e classificados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) como CSIIInd. Essa distribuição evidencia a diversidade de atividades no Polo JK e a sua função estratégica no desenvolvimento regional.

Dos lotes apresentados pelo mapa, pode-se perceber uma presença expressiva de lotes vazios, atualmente são 191 (27,53% do total de 396 lotes registrados no Polo). Os lotes não identificados e não industriais somam 55. Dos 191 lotes vazios, 107 compõem os menores lotes do Polo, sendo destinados a empreendimentos de pequeno porte. Muitos desses lotes não possuem delimitação física, são apenas uma representação vetorial, segundo a LUOS de endereços registrados. Nota-se uma disparidade entre as expectativas iniciais de ocupação e a realidade observada ao longo do tempo. Essa subutilização pode indicar possíveis desafios na atração de empresas para ocupar esses espaços, seja devido a questões de infraestrutura, econômica ou outras variáveis que podem impactar o desenvolvimento pleno do Polo industrial e deverão ser analisadas no futuro dessa pesquisa. A discrepância entre a legislação e a ocupação efetiva destaca a importância de uma análise mais aprofundada das condições que influenciam a eficácia das políticas de desenvolvimento industrial implementadas na região.

Apesar desse dado, é importante destacar que a maioria dos lotes vazios se encontra na 2ª Etapa do Polo, que ainda passa pelo processo de implantação. Outro ponto importante a ser destacado, é que muitos empreendimentos ocupam mais de um lote registrado pela LUOS. É o caso da União Química, que ocupa uma área relacionada a sete lotes com registros pela LUOS. A empresa ocupa uma das maiores áreas do Polo, sendo uma indústria de grande porte e uma

das maiores indústrias farmacêuticas do Brasil, instalada em 2004. Apesar de apresentar menor quantidade, a atividade farmacêutica é bem expressiva no Polo, são cinco empreendimentos.

Além dos empreendimentos selecionados, é demarcado um trecho na área econômica do Setor Meireles, que está em construção (Figura 17). Ao lado desta, está uma área que ainda está em planejamento (Figura 18), foi aprovada para atender o PDOT de 2009, como parte do desenvolvimento da ADE de Santa Maria, no qual irá contar com 11 lotes numa área de 16,6 hectares (Cipriano, 2023). Ambos projetos fazem parte da área econômica do PM8. O primeiro teve sua consolidação já em 2024, enquanto o segundo ainda está em etapa de planejamento

**Figura 17 - XP Exeter II Brasília
Distribution Center**



Fonte: O'DAY, [s.d]

**Figura 18 – Parcelamento de 11 lotes
comerciais**



Fonte: CIPRIANO, 2023

No mapa de atividades da Figura 18 é representado também o Porto Seco do Distrito Federal. De acordo com o Relatório de Avaliação Ambiental (RAA, 2009), a Estação Aduaneira do Interior (EADI) facilita o transporte de produtos do Planalto Central através dos corredores de transporte do país, com ênfase no corredor centro-leste, que se liga aos portos de Vitória, Tubarão e Praia Mole, no Espírito Santo, e no corredor centro-sul, que conecta aos portos de Santos, Paranaguá, Sepetiba e Rio de Janeiro, além de “constitui-se de terminais alfandegados de uso público destinados à prestação dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou a exportar” Federal (Distrito Federal; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2009, p. 10).

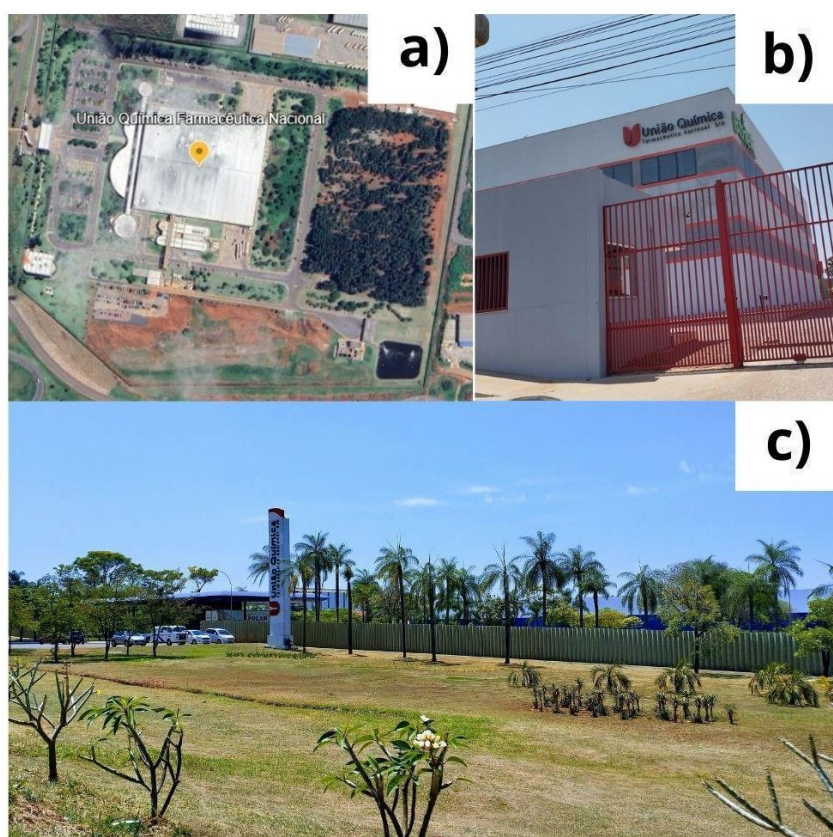
Segundo o documento técnico do PDOT, a concentração de negócios pode valorizar o produto regional e ampliar as oportunidades de exportação, especialmente quando empresas se agrupam em associações ou consórcios: “Soma-se à centralidade desta área a importância do Porto Seco, que gera por volta de 10.000 empregos” (PDOT, 2009).

O mapa evidencia a complexidade e a diversidade do Polo de Indústrias Juscelino Kubitschek, destacando a organização espacial dos lotes e a distribuição das atividades econômicas. A concentração de indústrias de transformação e de logística e transporte, especialmente nas proximidades da divisa com Goiás, ressalta a importância estratégica desta localização para a movimentação e transformação de mercadorias. O setor farmacêutico, embora menor em termos de número de empreendimentos, possui instalações de grande porte que contribuem substancialmente para a ocupação espacial e a infraestrutura do Polo JK. Além disso, a presença de áreas em construção e em planejamento indica um contínuo desenvolvimento e expansão da infraestrutura industrial. Estes investimentos são essenciais para o suporte das atividades industriais e para o crescimento econômico da região.

O planejamento territorial voltado para a atração industrial no Distrito Federal delineou estratégias específicas para a criação de polos, notadamente em Santa Maria, através da implementação da política pública do Polo JK. Esta iniciativa representa abordagens que fazem uso dos recursos presentes no espaço para impulsionar o desenvolvimento, alinhando-se com os princípios da "teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas de inovação" (Souza, 2005). Desde a instauração do Polo JK, que atravessou diferentes administrações governamentais e suas respectivas ações ou omissões delineadas por seus interesses e preferências, configurando assim uma política pública (Souza, 2006).

A formação e consolidação do Polo JK no Distrito Federal são resultado de uma interação complexa entre diversos programas governamentais ao longo das últimas décadas. A implementação desses programas não só impulsionou o crescimento industrial na região, mas também desencadeou a transformação do espaço geográfico e da dinâmica econômica local. O adensamento industrial, especialmente com a instalação de empresas motrizes, tem sido um fator chave nesse processo. No caso do Polo JK, uma das principais empresas motrizes identificadas é a União Química, a primeira indústria farmacêutica a se instalar na região, com obras iniciadas em 2000 como já apontado pelo mapa da estrutura espacial do Polo. A presença da União Química e sua subsequente expansão, com a instalação da filial Bthek (Figura 19) que produz ativos biotecnológicos, anticorpos monoclonais, quimioterápicos, vacinas de última geração, como recombinantes contra a COVID-19, são claras evidências de como essa empresa impulsionou o desenvolvimento local.

Figura 19 - União Química e suas expansões



Legenda:

- a) Imagem de satélite da União Química (2024);
- b) Bthek - Unidade de Biotecnologia da União Química;
- c) União Química Unidade Principal do Polo JK

Fonte: Google Earth (2024); Acervo da autora

A Figura 19 destaca a importância e a infraestrutura da União Química no Polo de Desenvolvimento JK, com diferentes perspectivas: **a)** Imagem de satélite retirada do Google Earth, evidenciando a dimensão da planta industrial da União Química. Nesta imagem, também é possível observar a estação de esgoto própria da indústria, essencial para sua operação. Evidenciando as grandes dimensões da fábrica, reforça a magnitude do empreendimento, mostrando como ele ocupa uma área significativa dentro do Polo e se expande ao longo do tempo; **b)** Entrada da filial da União Química, a Bthek (Indústria de Biotecnologia), que integra as operações do grupo e reforça sua presença no setor de biotecnologia dentro do polo; **c)** Fachada da unidade principal da União Química, capturada durante o primeiro campo da pesquisa.

Apesar das falhas no investimento em infraestrutura, a presença de empresas como a União Química exemplifica uma tentativa de consolidar o Polo JK como importante polo regional, integrado a outros polos farmacêuticos, como o de Anápolis, que se destaca na indústria farmacêutica, sendo o segundo maior polo farmacêutico do Brasil (Da Luz, 2018). A evolução do Polo JK, que ao longo do tempo tem se configurado como um polo estratégico

para a indústria farmacêutica e biotecnológica, reflete uma tendência de adensamento que se alinha com o conceito de inovação ancorada territorialmente, como proposto por Souza (2005, p. 103). No entanto, para que esse potencial se concretize plenamente, é essencial um maior investimento em infraestrutura e políticas públicas, promovendo uma conexão regional mais robusta e explorando as oportunidades de integração com outros polos industriais e mercados.

As análises documentais, tanto públicas quanto privadas, evidenciam que o Polo JK desempenha um papel estratégico no cenário econômico do Distrito Federal, mas também destacam as limitações de sua política pública como instrumento de desenvolvimento regional. Embora a industrialização de Santa Maria tenha registrado avanços significativos, os impactos econômicos permanecem localizados e não alcançam plenamente a integração regional proposta pela RIDE-DF.

Para o Polo JK, foi realizado um conjunto de investimentos significativos, como projetos de saneamento, pavimentação de ruas e instalação de uma estação de energia, que têm o objetivo de modernizar a infraestrutura e permitir que as empresas operem de forma mais eficiente (Sedet, 2020). Muitas dessas empresas, como a União Química, instalada no Polo há mais de 20 anos, ainda dependiam de geradores para atender à demanda energética, indicando uma deficiência significativa na oferta de energia pública de qualidade. Apenas a partir de 2019, esses investimentos foram realizados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a finalidade de atrair novos investimentos e melhorar as condições operacionais das empresas já estabelecidas. Esses dados são corroborados pela análise do acervo do Correio Braziliense (2007; 2019)²⁰.

A falta de investimentos é um fator crítico que impede o pleno crescimento do Polo JK. Além disso, a violência nas proximidades, que impacta diretamente à segurança e à atratividade da região, são elementos frequentemente negligenciados nas análises formais, mas que afetam diretamente o funcionamento do Polo e a confiança dos investidores (Formiga, 2015). Ao focar na atração de investimentos sem uma abordagem abrangente e integrada, o Polo JK falha em considerar as especificidades do território e as dinâmicas locais. A ausência de uma infraestrutura robusta e a insegurança são consequências diretas de um planejamento que não leva em conta as necessidades básicas de uma área industrial em crescimento, prejudicando sua

²⁰ GDF investe em Ceilândia e no Polo JK. *Correio Braziliense*, Brasília, 31 ago. 2019. Acesse em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/08/31/interna_cidadesdf.780090/gdf-investe-em-ceilandia-e-no-polo-jk.shtml.

Sinal Verde Para Financiamento. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 out. 2007.

capacidade de gerar impactos econômicos duradouros e distribuir seus benefícios regionalmente.

Esses desafios estão alinhados à crítica de Feitosa e Aranha (2020) sobre a “cegueira geográfica territorial” no planejamento governamental. O desleixo com as condições de segurança, infraestrutura e investimentos contínuos exemplifica essa negligência, culminando em uma política pública territorialmente míope. Embora os instrumentos legais prevejam a inclusão de elementos territoriais, como a questão regional, a abordagem frequentemente se revela centralizada e limitada, ignorando as especificidades locais e as conexões regionais. A pesquisa tornou, que, apesar do Polo JK estar localizado em uma área estratégica, não considera plenamente os arranjos interestaduais e as oportunidades de sinergia entre o Distrito Federal e os municípios da RIDE-DF. Esse tipo de omissão compromete a efetividade das políticas públicas, reduzindo sua capacidade de atuar como instrumentos para o desenvolvimento regional integrado.

Portanto, o Polo JK exemplifica como a falta de uma abordagem territorialmente informada pode limitar o alcance das políticas públicas. Para aprofundar essa avaliação e propor caminhos mais eficazes, o próximo capítulo apresentará a construção de um indicador de impacto regional, buscando uma análise mais abrangente e ajustada às especificidades territoriais.

CAPÍTULO 5 – ÍNDICE DE IMPACTO REGIONAL (IIR): APLICAÇÃO AO POLO JK

5.1. Apresentação dos resultados da aplicação do IIR ao Polo JK (por indicador)

A análise do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK) no contexto do Índice de Impacto Regional (IIR) envolve uma abordagem multidimensional que abarca variáveis econômicas, políticas e espaciais. O objetivo é avaliar como o polo contribui para o desenvolvimento regional, considerando não apenas os aspectos econômicos diretos, como a geração de empregos e o comércio exterior, mas também a infraestrutura, a escala das indústrias e as políticas públicas que moldam seu potencial de transformação territorial.

Como observa Mattar (2001), as relações de causa e efeito raramente se limitam a uma única variável ou fator; a realidade é composta por múltiplas causas que se sobrepõem e interagem de maneira complexa, exigindo uma abordagem probabilística. Com base nessa perspectiva, a seleção das variáveis foi feita para capturar de forma abrangente as dimensões mais influentes, oferecendo uma base sólida para a interpretação e explicação dos impactos causados pelo desenvolvimento industrial e suas interações com políticas públicas e dinâmicas espaciais.

Sendo o Polo JK, um polo industrial, o recorte de análise deste estudo, algumas considerações foram necessárias para definir as dimensões de análise escolhidas, uma delas sendo a dimensão econômica, uma vez que esta está intrinsecamente relacionada à ideia de polo industrial e suas relações. Por ser uma pesquisa geográfica, a dimensão espacial não poderia ser desconsiderada e a dimensão política, no bojo das políticas públicas, uma vez que como constatado no capítulo quatro foi parte da idealização e concretização do Polo JK. A escolha das variáveis foi fundamentada na literatura de geografia política e desenvolvimento regional, focando em elementos que evidenciem a reconfiguração do espaço e a integração econômica que podem derivar da existência do Polo JK, refletindo centralidade do espaço geográfico na pesquisa, uma vez que a reconfiguração territorial, que ocorre a partir da instalação e expansão do Polo, e o impacto regional deste, são os principais focos do estudo.

Dentre as variáveis econômicas selecionadas, a geração de emprego na região é de grande importância, pois refletem diretamente os efeitos das políticas públicas sobre a geração de empregos e maior concentração de postos de trabalho no local. Para a pesquisa, considerou-se a escala de alcance do polo, em relação à extrapolação das barreiras territoriais do Distrito Federal para os municípios da RIDE. No contexto do desenvolvimento regional, a abordagem

endógena, que prioriza o fortalecimento do capital humano e das inovações tecnológicas, é central. A eficiência do desenvolvimento regional está diretamente relacionada à valorização do capital humano e ao incentivo à inovação, com foco no potencial produtivo local (De Souza, 2011). A Geração de Empregos é, portanto, uma variável-chave, pois está associada a essas dimensões de inovação e capacitação. A criação de empregos no Polo JK não deve apenas fortalecer a força de trabalho local, como também contribuir para a qualificação dos trabalhadores e o crescimento da indústria regional.

A escolha de variáveis políticas, concentram-se nas políticas públicas de incentivo à industrialização, em particular dos programas de desenvolvimento econômico como o Pró-DF, Desenvolve-DF e outros. O papel do Estado na formulação de políticas territoriais é essencial para o desenvolvimento territorial, pois as sociedades são organizadas em torno de poderes institucionais e econômicos que impactam diretamente o uso e a transformação do espaço (Reis, 2015). Além disso, como o Polo JK integra o PM8, que visa diversificar as atividades econômicas e revitalizar regiões degradadas, é relevante observar o impacto dessas políticas em termos de estruturação econômica e urbanística (PDOT, 2009).

O levantamento documental evidenciou uma visão de que o Polo JK como um instrumento regional, apresenta diversas lacunas, alguns documentos incluem teoricamente a RIDE na sua área de influência, porém a instrumentalização da própria não inclui o polo como ferramenta para o desenvolvimento regional. O papel do governo em estratégias de descentralização econômica, que buscam reduzir a concentração econômica em um centro urbano (Brasília), promovendo a descentralização de atividades e a criação de novos centros produtivos em regiões periféricas, é apresentado aqui como uma variável relevante. Entender se o Polo tem cumprido essa função pode envolver a análise de como as políticas públicas atuam para redistribuir os fluxos de pessoas e investimentos. O que reforça a relação das políticas públicas e atração de investimentos com a variável “emprego”.

A infraestrutura e a conectividade territorial no Polo JK desempenham um papel estratégico na promoção do desenvolvimento regional, especialmente devido à sua localização na divisa entre o Distrito Federal e o estado de Goiás. A posição geográfica do polo facilita não apenas o acesso aos principais centros urbanos do DF, mas também amplia sua influência econômica para os municípios goianos que integram a RIDE. Conforme apontado por Corrêa (1987) e Storper (1997), a eficiência da infraestrutura viária, aliada à disponibilidade de transporte coletivo, contribui diretamente para a integração produtiva e a competitividade das indústrias locais. Conforme levantado no capítulo quatro, o polo está incluído em estratégias

que objetivam dinamizar a estrutura de mobilidade do DF principalmente em sua relação com o entorno, a inclusão do indicador de infraestrutura pretende trazer uma avaliação da implementação desses objetivos. Além disso, a análise da proximidade geográfica entre os polos industriais e a infraestrutura disponível, como acessos rodoviários e centros urbanos, é crucial para entender a eficiência das atividades econômicas na região. A análise das transações econômicas deve considerar a proximidade e a distância geográficas, o que permite compreender a rede de interações econômicas que emergem a partir da concentração de indústrias, como no Polo JK, que devem contribuir para o crescimento e inovação da economia regional (Suzigan, 2007).

Além disso, a análise da escala das indústrias localizadas no Polo JK permite compreender seu alcance e influência, avaliando se o polo opera predominantemente em uma escala local, regional, nacional ou internacional. Reunindo desde negócios locais até grandes corporações maiores, como a União Química e a Amazon. Essa diversidade permite ao polo integrar cadeias produtivas robustas e ampliar seu alcance econômico, conforme apontado por Amin (1998) e Halbert (2016). Avaliar essa variável ajuda a identificar se o polo atua como um agente de diversificação econômica ou se permanece restrito a nichos específicos, impactando diretamente a geração de empregos e o dinamismo econômico local.

Outro aspecto relevante é o comércio exterior, que mede o grau de integração do Polo JK às cadeias globais de produção e consumo. A participação em fluxos de exportação e importação reflete o dinamismo econômico do polo e sua capacidade de conectar a economia regional a mercados internacionais, promovendo maior competitividade e inovação. A atuação do Polo JK no comércio exterior reforça sua capacidade de inserção nas cadeias globais de valor, conectando a economia regional a mercados internacionais. Essa inserção é fundamental para promover a competitividade, inovação e adaptação a padrões globais, fortalecendo a economia local e diversificando as oportunidades de mercado (Krugman, 1991; Halbert 2016). Nesse contexto, destaca-se a criação do Complexo de Exportação e Logística do Distrito Federal, por meio da Lei nº 7.023, de 23 de dezembro de 2021, que inclui o Polo JK como uma de suas unidades estratégicas, com o objetivo de fomentar investimentos em logística e ampliar a competitividade das exportações regionais (Distrito Federal, 2021).

Para recapitular, os pesos das variáveis foram definidos conforme a Escala de Saaty, priorizando os elementos estruturais de maior impacto regional: Geração de Empregos (5,00), Integração Regional e Políticas Públicas (5,00), Mudanças Infraestruturais (2,15), Escala das Indústrias (1,23) e Comércio Exterior (0,77). Além disso, a metodologia foi refinada para

considerar a proporcionalidade das variáveis, garantindo que sua importância fosse devidamente ponderada. Nos próximos subtópicos, cada indicador será detalhado, seguido pela apresentação do cálculo do IIR aplicado ao Polo JK e pela discussão crítica dos resultados obtidos, oferecendo uma visão sistêmica e fundamentada do impacto regional gerado pelo Polo JK.

5.1.1. Indicador de Geração de Empregos

O presente cálculo visa determinar o Indicador de Geração de Empregos (*i1*) para a avaliação do impacto regional do Polo JK. A metodologia segue os princípios definidos na proposta do IIR e utiliza os dados coletados por meio da pesquisa aplicada aos trabalhadores do Polo. O indicador *i1* considera a origem geográfica dos trabalhadores do Polo JK como um fator determinante para a mensuração de seu impacto regional. Os dados que compõem a aplicação desse indicador para o Polo JK foram organizados a partir das saídas de campo realizadas, nas quais foi possível obter uma amostra de 279 trabalhadores.

A escolha da margem de erro para esta pesquisa foi pautada pela necessidade de equilibrar viabilidade prática e robustez estatística. O Polo de Desenvolvimento Econômico Juscelino Kubitschek (Polo JK) emprega aproximadamente 8.000 pessoas, conforme reportagem da Agência Brasília (2015)²¹. A amostra utilizada nesta pesquisa, composta por 279 trabalhadores, foi obtida por meio de um levantamento de campo, no qual foi aplicado um questionário diretamente aos trabalhadores do polo, assegurando a coleta de dados primários e representativos.

De acordo com Cochran (1977), em *Sampling Techniques*, margens de erro de 5% são frequentemente utilizadas em estudos estatísticos para garantir um alto nível de precisão. No entanto, quando há limitações práticas para o aumento do tamanho da amostra, é aceitável ampliar a margem de erro para até 10%, especialmente em pesquisas exploratórias ou de mapeamento inicial (Cochran, 1977). Em cenários onde os recursos são limitados ou a população-alvo é de difícil acesso, ajustar a margem de erro é uma abordagem prática, isso permite manter um nível de confiança adequado sem comprometer a representatividade da amostra (Kish, 1965).

A aplicação do questionário diretamente no campo oferece uma vantagem metodológica, pois permite coletar informações precisas e contextualizadas, mesmo com uma

²¹ Outra empresa inaugurada no Polo JK. 2015. Acesse em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2015/03/28/outra-empresa-inaugurada-no-polo-jk/>.

amostra ligeiramente menor do que a ideal para uma margem de erro de 5%. A adoção de uma margem de erro de 6% foi fundamentada em cálculos estatísticos, utilizando a fórmula para populações finitas apresentada por Cochran (1977), Kish (1965):

$$E = Z \cdot \sqrt{\frac{P \cdot (1 - P)}{n}} \cdot \sqrt{\frac{N - n}{N - 1}}$$

Onde:

- E = Margem de erro
- Z = Valor z para o nível de confiança de 95% (1,96)
- P = Proporção esperada (50% ou 0,5)
- n = Tamanho da amostra (279)
- N = Tamanho da população (8.000)

$$E = 1,96 \cdot \sqrt{\frac{0,5 \cdot (1 - 0,5)}{279}} \cdot \sqrt{\frac{8000 - 279}{8000 - 1}}$$

$$E = 1,96 \cdot \sqrt{\frac{0,25}{279}} \cdot \sqrt{\frac{7721}{7999}}$$

$$E = 1,96 \cdot \sqrt{0,000896} \cdot \sqrt{0,9653}$$

$$E = 1,96 \cdot 0,02993 \cdot 0,98245$$

$$E = 0,0576 \approx 5,76\%$$

Com base nessa metodologia, foi possível calcular uma amostra representativa de 279 trabalhadores, garantindo um nível de confiança de 95% e assegurando que os resultados obtidos na pesquisa reflitam com precisão a realidade do Polo JK. Demonstrando uma margem de erro próxima a planejada de 6%. Essa escolha se justifica pela busca de um equilíbrio entre precisão estatística e viabilidade prática da pesquisa. Assim, foram estabelecidas as seguintes variáveis:

- x = número de trabalhadores residentes em Santa Maria (DF), com peso 0,5.
- y = número de trabalhadores residentes em outros locais informados na pesquisa, com peso 0,5.
- z = número de trabalhadores residentes em municípios goianos (Valparaíso, Luziânia, Novo Gama e Cidade Ocidental), com peso 1,0.

Os dados da pesquisa foram tabulados conforme a origem dos trabalhadores, obtendo-se os valores representados pelo Quadro 12.

Quadro 12 - Quantidade de moradores por local de abrangência do Polo JK

Local de Moradia	Número de Trabalhadores
Santa Maria	83
Valparaíso	69
Luziânia	39
Novo Gama	31
Ocidental	27
Outras RAs do DF	17
Gama	13

Fonte: Elaboração própria

Os valores foram categorizados conforme a metodologia estabelecida. A definição de valores é por unidade e considera o valor máximo possível segundo a amostra:

- Santa Maria (DF): 83 trabalhadores . 0,5 (x) = 41,5
- Outros locais do DF: 30 trabalhadores . 0,5 (y) = 15
- Municípios goianos: 166 trabalhadores . 1 (z) = 166

O valor máximo possível desse indicador ocorre quando todos os 279 trabalhadores da amostra residem nos municípios goianos, maximizando o peso atribuído à origem da mão de obra. Dessa forma o resultado final seria o próprio volume da amostra, 279. Com base na normalização realizada, o valor obtido para $i1$ é a soma das três variáveis:

$$i1 = 41,5 + 166 + 15 \quad i1 = 222,5$$

Com base na normalização realizada, o valor obtido para $i1$ foi de 79% do total máximo possível, conforme:

$$\frac{222,5}{279} \times 100 = 79,7\%$$

O valor obtido para $i1$ reflete a distribuição espacial dos trabalhadores do Polo JK e sua capacidade de atrair mão de obra de diferentes localidades, especialmente dos municípios goianos, que representam a maior parcela dos trabalhadores. A aplicação de pesos diferenciados permitiu evidenciar o impacto regional do Polo, enfatizando a influência sobre áreas externas ao Distrito Federal. A normalização do índice permite uma comparação mais precisa e uma melhor categorização do impacto regional. A metodologia aplicada possibilitou quantificar, de

forma objetiva, a influência do Polo JK na dinâmica regional de empregos. A classificação de alto impacto reforça a relevância do Polo JK no desenvolvimento econômico da região.

5.1.2. Cálculo do indicador da integração regional e política pública

O Indicador da Integração regional e política pública (*i2*) visa mensurar o grau de articulação do Polo JK com diferentes políticas públicas, avaliando como essas políticas contribuem para o desenvolvimento regional. O *i2* foi avaliado com base em três variáveis que refletem o grau de articulação do polo com diferentes políticas públicas: as políticas locais que incluem o polo (x), as políticas locais que incluem o estado de Goiás (y) e as políticas regionais que incluem o polo (z). As variáveis se enquadram na classificação do IIR feita no capítulo 1. A coleta de dados para o cálculo desse indicador foi realizada por meio de uma análise detalhada dos documentos levantados ao longo da pesquisa, incluindo as 25 atas da RIDE, além de outros documentos oficiais disponíveis no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), que foram explorados no capítulo quatro. Cada uma dessas variáveis foi ponderada com um peso específico, conforme o Quadro 13.

Quadro 13 - Escala de envolvimento institucional do Polo JK

Variáveis	Políticas Públicas	Pontua	Peso	Pontuação
X - Políticas locais que incluem o polo	DESENVOLVE-DF	Sim	0,50	0,50
Y - Políticas locais que incluem o Goiás	PDOT	Sim	0,75	0,75
Z - Políticas regionais que incluem o polo	RIDE E SUDECO	Não	1,00	0
PONTUAÇÃO TOTAL				1,25

Fonte: Autoria própria

Legenda: 0 ocorre quando o pólo não é citado ou incluído na política.

Com base nas informações obtidas, o Polo JK apresentou a seguinte pontuação nas variáveis analisadas: na variável x, referente às políticas locais que incluem o polo, o Polo JK está contemplado pelo Desenvolve-DF, uma política local que visa o desenvolvimento econômico da região, o que resultou em uma pontuação de 0,50. Na variável y, que avalia as

políticas locais que incluem o estado de Goiás, o Polo JK está abrangido pelo PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Goiás), garantindo uma pontuação de 0,75. Por outro lado, na variável z, que considera as políticas regionais como RIDE e SUDECO, o Polo JK não foi mencionado, zerando essa pontuação. Dessa forma, a avaliação reflete o grau de alinhamento do Polo JK com diferentes níveis de políticas públicas, destacando-se positivamente em âmbito local, mas sem reconhecimento em políticas regionais com essas pontuações, o cálculo do impacto regional (i_2) do Polo JK é dado pela soma das pontuações ponderadas de cada variável:

$$\begin{aligned}i_2 &= (x \times 0,50) + (y \times 0,75) + (z \times 1,00) \\i_2 &= (0,50 \times 0,50) + (0,75 \times 0,75) + (0 \times 1,00) \\i_2 &= 0,25 + 0,5625 + 0 \\i_2 &= 1,25\end{aligned}$$

Com uma pontuação total de 1,25, o Polo JK é classificado como de Médio Impacto Regional, pois pontuou nas duas primeiras variáveis (políticas locais e PDOT), mas não foi incluído nas políticas regionais. Isso indica que, embora o polo esteja integrado em políticas locais e estaduais, há uma lacuna na articulação com políticas de desenvolvimento regional mais amplas. O valor máximo para essa variável seria de 2,25. Dessa forma, o indicador alcançou 60% do valor total, conforme:

$$\frac{1,5}{2,5} \times 100 = 60\%$$

5.1.3. Cálculo do Indicador de Infraestrutura

O Indicador de Infraestrutura (i_3) tem como objetivo avaliar a qualidade e a adequação da infraestrutura viária do Polo JK, considerando seu impacto tanto na conectividade regional quanto na eficiência logística interna. Esse indicador visa mensurar de que forma as rodovias distritais e as vias internas do polo contribuem para o desenvolvimento econômico e para a dinamização das atividades empresariais na região. A infraestrutura viária desempenha um papel fundamental no desenvolvimento e na dinâmica de um polo, garantindo sua conectividade tanto em nível regional quanto interno. O Polo JK conta com dois tipos principais de vias: as rodovias distritais, que viabilizam a integração com outras regiões, e as vias internas, que estruturam a circulação dentro do empreendimento. As rodovias DF-290 e DF-495 são eixos estratégicos de ligação entre o Polo JK e o restante do Distrito Federal, além de facilitar o acesso a rodovias federais e ao estado de Goiás. Essas vias desempenham um papel essencial na

mobilidade regional, permitindo o transporte de insumos e mercadorias e favorecendo a logística de distribuição.

Internamente, a mobilidade é organizada por um conjunto de três vias duplas, projetadas para otimizar o fluxo de veículos e facilitar o acesso às empresas e infraestruturas instaladas no polo. A implantação dessas vias ocorreu em diferentes momentos, acompanhando o crescimento das atividades econômicas e a ocupação da área e ocorreu de forma muito tardia, como notado pela Figura 20 abaixo, a maioria delas surgiu apenas após o ano de 2010, mais de 15 anos desde a implementação do Polo. De todo modo, o processo de expansão viária reflete o papel estratégico de um polo como um centro de desenvolvimento industrial e logístico.

Figura 20 - Construção de infraestruturas no Polo JK (Vias e Rodovias)



Fonte: Google Earth Pró, 2025.

Essa análise foi realizada com base na observação de imagens históricas do Google Earth, permitindo a identificação da presença e da evolução da pavimentação das vias e rodovias ao longo do tempo. Esse método possibilitou a reconstituição da expansão viária do polo, verificando em quais períodos ocorreram as principais intervenções na malha de transportes. A partir da sobreposição de diferentes imagens históricas, foi possível determinar a existência de rodovias distritais e vias internas, bem como identificar quando foram pavimentadas. Esse processo envolveu a análise de texturas, tonalidades e padrões de ocupação das vias, distinguindo trechos em estágio inicial de implantação daqueles que passaram por pavimentação completa. As informações levantadas a partir da análise das imagens históricas

do Google Earth foram sistematizadas no Quadro 14, que sintetiza as características das rodovias e vias internas construídas após a implantação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (JK).

Quadro 14 - Sintetização das rodovias e vias construídas após o Polo JK

Característica	Rodovias Distritais (2) (DF-290 e DF-495)	Vias Internas ao Polo (3 vias duplas)
Quantidade	2 rodovias	3 vias duplas
Tipo de Via	Rodovia Distrital	Via interna
Função	Conexão regional	Circulação interna
Uso Principal	Ligação entre cidades e rodovias	Acesso a empresas e infraestrutura

Fonte: Google Earth, 2025.

A DF-290 é uma rodovia que conecta áreas como Santa Maria e Novo Gama (GO). Em 2021, recebeu melhorias, incluindo a instalação de um semáforo no km 28 e a implantação de uma terceira faixa de rolamento para melhorar o fluxo viário (Jornal de Brasília, 2021; SEMOB-DF, 2021). A DF-495, por sua vez, teve sua pavimentação inaugurada em 17 de outubro de 2009, ligando o Setor Saia Velha à BR-251, facilitando o acesso ao Jardim Botânico e a Brasília (DER-DF, 2009).

Além das vias rodoviárias, a presença da ferrovia representa um diferencial significativo para a dinâmica econômica de um polo. Em 2004, foi realizada uma extensão da linha férrea para conectar o Polo ao sistema ferroviário, fortalecendo sua capacidade logística e diversificando as opções de transporte de cargas. Essa infraestrutura possibilita uma maior eficiência no escoamento da produção e contribui para a redução dos custos logísticos, favorecendo a competitividade das empresas instaladas. A combinação entre rodovias, vias internas e ferrovia não apenas garante o transporte de mercadorias, mas também reforça a mobilidade local de trabalhadores, algo que fazia parte dos objetivos do Polo conforme (PDOT, 2009).

A infraestrutura ferroviária já existia antes da implementação do Polo JK e foi um dos fatores determinantes para a escolha da localização do empreendimento. A presença da ferrovia proporciona uma vantagem logística significativa, especialmente para o escoamento de mercadorias, reduzindo custos de transporte e aumentando a competitividade das indústrias instaladas na região. Conforme ilustrado na Figura 21, a ampliação da linha férrea foi de

aproximadamente 600 metros para viabilizar a conexão direta com o Porto Seco do Distrito Federal.

Figura 21 - Extensão da linha de trem para atender ao Porto Seco - DF



Fonte: Google Earth Pró, 2025.

Essa extensão representa uma adaptação da infraestrutura existente para atender às novas demandas logísticas do polo, facilitando a movimentação de cargas e otimizando a integração com outros modais de transporte. A estrada de ferro faz parte da Ferrovia Centro-Atlântica, conforme o mapa de concessões ferroviárias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)²². Essa ferrovia proporciona uma rota estratégica de integração entre o DF e as regiões Sudeste e Centro-Oeste, passando por estados como Minas Gerais (MG) e Goiás (GO). Além disso, existe uma rota indireta que permite o acesso ao Porto de Santos (SP) por meio da malha ferroviária que cruza Minas Gerais e São Paulo, fortalecendo as possibilidades de exportação e importação. No entanto, essa dependência de apenas uma linha ferroviária

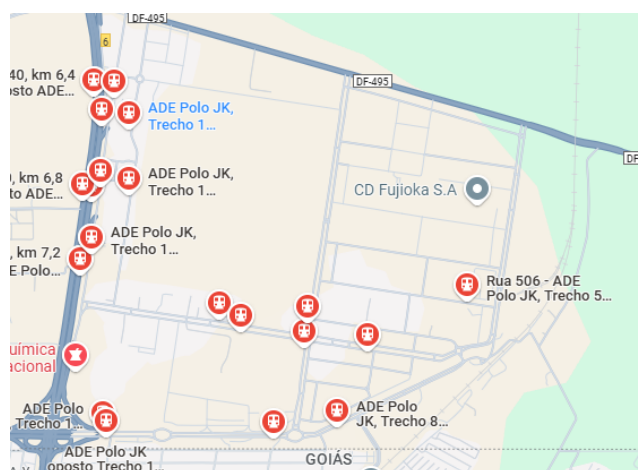
²² Mapa de Concessões Ferroviárias - Ferrovia Centro-Atlântica (ANTT). Acesso em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias/ferrovia-centro-atlantica-s-a/mapa>.

principal pode limitar a competitividade logística e criar gargalos em cenários de aumento de demanda.

Em 2024 a ANTT autorizou a criação da estrada de ferro Juscelino Kubitschek (EF 030), que ligará o DF ao litoral do Espírito Santo (ES) até o Porto de Vitória²³. Essa conexão com o Porto de Vitória é essencial para o escoamento de cargas industriais e agrícolas, ampliando as oportunidades logísticas do DF. O Porto Seco, por sua vez, desempenha um papel fundamental no impacto regional do Polo JK, funcionando como um centro aduaneiro estratégico para importação e exportação de produtos. Sua presença não apenas dinamiza a economia local, mas possibilita o fortalecimento da posição do Distrito Federal como um ponto logístico relevante no contexto nacional.

Além da infraestrutura voltada ao transporte de cargas, a organização da mobilidade urbana interna também é crucial para o funcionamento do Polo JK. A Figura 22 apresenta a distribuição geográfica dos pontos de ônibus identificados no Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (JK), conforme levantamento realizado em campo. No total, foram mapeados 20 pontos de parada, que se concentram, predominantemente, ao longo das vias principais e nos acessos ao polo, evidenciando a organização do sistema de transporte coletivo na região. Essa integração entre o transporte de mercadorias e o transporte coletivo reforça a importância de uma infraestrutura viária bem planejada, capaz de atender tanto às necessidades logísticas quanto à mobilidade cotidiana dos trabalhadores e visitantes do Polo JK.

Figura 22 – Distribuição dos pontos de ônibus no Polo de Desenvolvimento JK



Fonte: Google Maps, 2025.

²³ ANTT autoriza desapropriar imóveis para a “Estrada de Ferro JK”. Acesse em: <https://www.poder360.com.br/poder-infra/antt-autoriza-desapropriacao-para-o-projeto-da-estrada-de-ferro-jk/>.

Observa-se que a maior concentração de paradas está ao longo da BR-040, especialmente nos acessos ao polo e nas proximidades das principais vias de conexão regional. Essa distribuição sugere uma priorização da infraestrutura de transporte público nas áreas de maior fluxo viário e nos limites do polo, facilitando o deslocamento dos trabalhadores que chegam ou saem da região. Em contrapartida, na DF-495 e nas vias internas do polo, nota-se uma escassez de infraestrutura adequada para transporte coletivo. Apesar da existência de alguns pontos de parada mapeados, a observação em campo confirmou que muitos deles não possuem estrutura física adequada, como abrigos, bancos e sinalização apropriada.

Essa carência pode impactar diretamente a acessibilidade e o conforto dos usuários, especialmente em condições climáticas adversas. A distribuição desigual dos pontos evidencia a necessidade de melhorias na infraestrutura de mobilidade dentro do polo, principalmente na DF-495, onde há lacunas significativas na oferta de paradas equipadas. A ampliação da estrutura nesses locais poderia melhorar a acessibilidade dos trabalhadores e otimizar a circulação do transporte público dentro do polo, reduzindo deslocamentos a pé até os pontos mais estruturados localizados na BR-040.

A análise da infraestrutura viária do Polo JK considerou variáveis relacionadas à conectividade e acessibilidade da região, atribuindo pesos diferenciados aos elementos estruturais de maior impacto. Além disso, a metodologia incorporou a proporcionalidade das linhas de transporte interestaduais e distritais, garantindo que sua relevância fosse devidamente ponderada na avaliação da mobilidade. Os elementos infraestruturais foram classificados em cinco categorias principais, de acordo com sua função no sistema viário do polo e seu impacto na dinâmica regional:

- **Rodovias de Grande Porte:** As rodovias receberam peso 5, pois desempenham um papel estratégico na integração do Polo JK com o Distrito Federal e estados vizinhos. Além de facilitarem o escoamento da produção industrial, essas vias são essenciais para o deslocamento de trabalhadores e mercadorias, garantindo a inserção do polo na rede logística regional, valor atribuído $x = 3$.
- **Ferrovias:** A infraestrutura ferroviária do polo foi classificada com peso 4, devido à sua importância para o transporte de cargas e à redução de custos logísticos. A ferrovia possibilita uma alternativa eficiente ao modal rodoviário, reforçando a capacidade logística da região. Como há apenas uma linha ferroviária em operação, foi atribuída a variável $y = 1$.

- Porto Seco: O Porto Seco do Polo JK, por sua relevância na logística e no comércio exterior, também recebeu peso 4. Sua presença fortalece a integração da região com as cadeias produtivas nacionais e internacionais, reduzindo custos operacionais e aumentando a competitividade industrial. Como há apenas um Porto Seco em operação, foi atribuída a variável $p = 1$.
- Rodovias de Menor Porte: As três vias duplas internas ao Polo JK foram classificadas como rodovias de menor porte, recebendo peso 3. Essas vias são responsáveis por organizar a circulação interna, garantindo o acesso às indústrias e demais infraestruturas do polo. O número total dessas vias foi considerado na análise, resultando na variável $z = 3$.
- Infraestrutura de Transporte Coletivo: A mobilidade dentro do Polo JK foi analisada a partir da presença e distribuição dos pontos de ônibus, bem como da abrangência das linhas de transporte coletivo, considerando tanto o transporte distrital quanto interestadual, recebendo peso 3. Para refletir sua importância na dinâmica de deslocamento de trabalhadores e visitantes, ambas as variáveis foram combinadas e atribuídas a um peso final de t , sendo valor máximo em relação a amostra por áreas de atendimento.

A mobilidade em um polo com vocação para o impacto regional, como é o caso do Polo JK, é fortemente impulsionada pela criação de linhas de ônibus que ampliam sua conectividade tanto no âmbito distrital quanto interestadual. Essa vocação é reforçada pelos instrumentos de planejamento e desenvolvimento que configuram o polo, conforme apresentado no Capítulo 4. O levantamento documental evidenciou que essa estratégia de mobilidade visa não apenas atender à crescente demanda de trabalhadores locais, mas também fortalecer a integração do polo com outras regiões de influência, ampliando seu alcance socioeconômico. O Quadro 15 apresenta a relação detalhada das linhas de ônibus criadas para atender ao Polo JK, categorizando-as de acordo com origem, destino e tipo (distrital ou interestadual). Para avaliar a relevância de cada linha na conectividade do polo, foi atribuída uma pontuação específica: as linhas distritais receberam peso 1, enquanto as interestaduais, devido à sua maior influência na promoção da integração regional, foram ponderadas com peso 2. Possibilitando uma análise mais precisa da contribuição das linhas de transporte coletivo para o fortalecimento do impacto regional do Polo JK.

Quadro 15 - Linhas de ônibus criadas para atender ao Polo JK

Origem	Destino	Tipo	Linha	Peso	Pontuação	Resultado
Terminal BRT Santa Maria	Polo JK	Distrital	3300	1	1	1
Santa Maria	Polo JK	Distrital	3317	1	1	1
Terminal Sul Gama	Polo JK	Distrital	3305	1	1	1
Luziânia/GO	Polo JK	Interestadual	7704	2	1	2
Novo Gama	Polo JK	Interestadual	Não criada	2	0	0
Ocidental	Polo JK	Interestadual	Não criada	2	0	0
Valparaíso	Valparaíso	Interestadual	Não criada	2	0	0

Fonte: SEMOB DF 2025; ANTT 2025.

Dentre as linhas analisadas, quatro foram implementadas para conectar o Polo JK a diferentes localidades do Distrito Federal: Santa Maria (3300 e 3317), Gama (3305) e o Terminal BRT Santa Maria (SEMOB, 2025). Já no caso das linhas interestaduais, apenas a conexão entre Luziânia (7704) e o Polo JK foi efetivamente criada, enquanto os atendimentos planejados para Novo Gama, Cidade Ocidental e Valparaíso não foram implementados²⁴. Essa distribuição evidencia uma concentração do transporte coletivo em áreas distritais, com carência de linhas interestaduais que poderiam melhorar a acessibilidade do polo para trabalhadores que residem em municípios goianos próximos. A ausência dessas conexões impacta a eficiência da mobilidade regional e pode limitar o potencial de expansão da força de trabalho no polo. A Linha de Luziânia não atende parte do Valparaíso e Ocidental, apenas pela BR- 040 e é uma linha expressa²⁵ (ANTT, 2025). O total da pontuação das linhas de ônibus resultou em 5. O valor máximo possível dessa variável seria 11, considerando a criação de linhas adicionais para todos os municípios analisados. Para a distribuição dos pontos de ônibus, a análise combinou a observação em campo e a interpretação da imagem da distribuição geográfica das paradas.

A distribuição dos pontos de ônibus foi analisada com base na observação em campo e na interpretação da distribuição geográfica das paradas. Considerando a infraestrutura disponível, os pontos foram classificados como parcialmente distribuídos, resultando em uma pontuação de 2. O valor máximo para essa variável seria 3, caso os pontos estivessem bem

²⁴ Relação de empresas. Linhas e Tarifas. Acesse: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/transporte-interestadual-semiurbano/informacoes-operacionais-do-semiurbano>.

²⁵ Para visualizar o trajeto completo da linha 7704, que liga Luziânia ao Polo JK, acesse: https://moovitapp.com/index/pt-br/transporte_p%C3%BAblico-line-7704-Brasilia-1702-854426-21462340-1?utm_source=chatgpt.com.

distribuídos e adequadamente equipados, enquanto o mínimo seria 1, quando a distribuição é escassa e insuficiente para atender à demanda.

O cálculo do indicador, segue com a inclusão das duas variáveis binárias, a presença de porto seco e ferrovia com peso 4 cada, refletindo sua importância para a logística regional. Como ambos estão presentes, sua pontuação máxima foi contabilizada. O cálculo para as duas variáveis considera o valor 1, uma vez que o pólo pontua em ambas, com a aplicação de peso final o valor é 4 para ambas, conforme: $1 \times 4 = 4$

O Polo JK está delimitado por quatro eixos principais de transporte: ao norte, pela DF-495; ao sul, pelo trecho expandido da DF-290; a leste, pela linha férrea, sem a presença de rodovia; e a oeste, pela BR-040, que já existia antes da implantação do polo. Considerando a construção ou ampliação de rodovias associadas diretamente ao desenvolvimento do polo, observa-se que duas dessas vias (DF-495 e DF-290) foram criadas ou expandidas para atender à demanda local, enquanto a BR-040 não foi projetada especificamente para esse fim e o eixo leste permanece sem infraestrutura rodoviária. Dessa forma, o impacto do polo na implantação de rodovias na região corresponde a 50% dos seus eixos principais de acesso. Como o valor de referência para 100% de impacto é 3, o Polo JK, ao ter influenciado a criação ou ampliação de metade das rodovias no local, recebeu pontuação 1,5, o valor final com a aplicação do peso é: $1.5 \times 5 = 7.5$

Para as vias de menor porte, a classificação foi de alta presença, recebendo o valor máximo de 3, definido para essa variável. Essa avaliação se deve à atual infraestrutura interna bem estruturada, sem necessidade de novas vias, o que foi constatado por meio de trabalho de campo e análise de imagens de satélite, em comparação com os projetos e mapas das etapas do Polo JK. O valor final dessa variável, considerando o peso aplicado, foi calculado da seguinte forma: $3 \times 3 = 9$

Já a variável final de infraestrutura de transporte coletivo se deu pela soma das variáveis linhas de ônibus (5) e pontos de ônibus (2), resultando em um total de 7. Considerando que o valor máximo possível seria 14, caso as linhas de ônibus tivessem presentes para cada município com necessidade de atendimento e se a variável parada de ônibus tivesse alcançado valor máximo de 3. Aplicou-se a normalização do índice conforme a equação:

$$t = \frac{7}{14} = 0.5$$

Aplicando o peso final 3:

$$t = 0.5 \times 3 = 1.5$$

O indicador composto de infraestrutura foi calculado conforme a seguinte equação:

$$i3 = 7.5 + 4 + 4 + 9 + 1.5$$

$$i3 = 26$$

Desse modo com o cálculo do indicador de infraestrutura (i3) resultando em um valor de 26 pontos, de um total máximo possível de 35 pontos, caso as variáveis de rodovias e infraestrutura de transporte coletivo atingissem seus valores máximos de 15 e 3 respectivamente. A porcentagem do resultado em relação ao valor máximo é representada por:

$$\frac{26}{35} \times 100 = 74,3\%$$

5.1.4. Cálculo do Indicador de Escala das Indústrias

O presente cálculo visa determinar o Indicador de Escala das Indústrias (i4) para a avaliação do IIR aplicado ao Polo JK. Seguindo a metodologia proposta pelo IIR, o indicador i4 utiliza os dados coletados a partir do levantamento de todas as filiais das indústrias localizadas no polo, com base nas informações fornecidas pelo site Econodata. A amostra deste levantamento compreende 170 indústrias, representando um panorama abrangente da tipologia empresarial presente na região. O Indicador de Escala das Indústrias (i4) considera tanto o número quanto a tipologia das indústrias, atribuindo pesos diferenciados conforme o alcance e o impacto econômico de cada tipo de indústria. A distribuição dos pesos é definida conforme as definições abaixo:

- Internacional (x) - peso 5
- Multinacional (y) - peso 4
- Nacional (z) - peso 3
- Regional (w) - peso 2
- Local (v) - peso 1

A definição de valores é por unidade e considera o valor máximo possível segundo a amostra. Os dados da pesquisa foram tabulados conforme o tipo estabelecido para cada indústria, obtendo-se os valores representados pelo Quadro 16.

Quadro 16 - Síntese da escala das indústrias do Polo JK

Escala da Indústria	Número de Indústrias
Internacional	3
Multinacional	1
Nacional	28
Regional	13
Local	125

Fonte: Elaboração própria.

Os valores foram categorizados conforme a metodologia estabelecida, atribuindo pesos diferenciados para cada tipologia de indústria presente no Polo JK. A pontuação individual de cada categoria foi calculada pela multiplicação do número de indústrias pelo peso atribuído, conforme detalhado a seguir:

- Internacional: $3 \cdot 5 (x) = 15$
- Multinacional: $1 \cdot 4 (y) = 4$
- Nacional: $28 \cdot 3 (z) = 84$
- Regional: $13 \cdot 2 (w) = 26$
- Local: $125 \cdot 1 (v) = 125$

Substituindo os valores na fórmula do IIR, tem-se:

$$i4 = 15 + 4 + 84 + 26 + 125$$

$$i4 = 254$$

Com base na normalização realizada, o valor máximo possível para o Indicador de Escala das Indústrias ($i4$) seria alcançado caso todas as 170 indústrias presentes no Polo JK estivessem classificadas na categoria Internacional, que possui o peso máximo de 5. Nesse cenário ideal, o cálculo do $i4$ seria de 850. Considerando que o valor obtido para o $i4$ foi de 254, o Polo JK atingiu 29,9% do valor máximo possível, conforme demonstrado pelo cálculo:

$$\frac{254}{850} \times 100 = 29,9\%$$

O valor obtido para o $i4$ reflete a composição das indústrias do Polo JK em termos de sua tipologia e alcance econômico. A maior parte das indústrias é classificada como local e regional, enquanto um número menor possui atuação internacional e multinacional. A aplicação de pesos diferenciados permitiu evidenciar a importância das empresas com maior inserção econômica global, bem como a predominância de negócios voltados ao mercado interno. A

classificação de baixo impacto indica que a maioria das empresas ainda opera em uma escala mais restrita, voltada ao mercado local e regional, com pouca inserção em mercados globais.

5.1.5. Cálculo do Indicador de Comércio Exterior

O presente cálculo visa determinar o Indicador de Comércio Exterior (*i5*) para a avaliação do IIR aplicado ao Polo JK, tendo como objetivo avaliar o grau de inserção das indústrias do Polo JK no comércio internacional, considerando tanto as atividades de importação quanto de exportação. Essa métrica permite mensurar o potencial do polo em contribuir para a balança comercial e em fortalecer as cadeias produtivas globais, refletindo diretamente o seu impacto econômico regional. A amostra levantada para aplicação deste indicador ao Polo foi de 170 empresas. O valor representado é um valor aproximado, uma vez que, possa existir no Polo outras indústrias que realizam atividade de comércio exterior, porém as indústrias que estão em maior evidência foram consideradas, a partir de todo o levantamento feito por essa pesquisa, desde os dados coletados pela SEDUH no Geoportal. Com base nos dados coletados, os valores foram contabilizados da seguinte forma:

- Empresas que realizam importação: 17
- Empresas que realizam exportação: 2
- Empresas que não exercem comércio exterior: 155

O *i5* classifica todas as 170 indústrias da amostra de acordo com sua participação no comércio exterior, atribuindo pesos diferenciados conforme o tipo de atividade realizadas:

- Importação (x): Peso 1
- Exportação (y): Peso 2
- Sem atividade de comércio exterior (z): Peso 0

O valor máximo possível desse indicador ocorre quando todas as 170 indústrias da amostra realizam atividade de comércio exterior do tipo exportação. Dessa forma o resultado final seria o próprio volume da amostra, 170 multiplicado por 2. A metodologia de cálculo foi formulada para considerar exclusivamente a existência ou inexistência de atividade de comércio exterior. As empresas que realizam importações recebem peso 1, as que realizam exportações recebem peso 2, e aquelas que não exercem comércio exterior recebem peso 0. Dessa forma, o cálculo do *i5* é estruturado da seguinte maneira:

$$i5 = 17 + 4 + 0$$

$$i5 = 21$$

Com base na normalização realizada, o valor obtido para $i5$ foi de 6,17% do total máximo possível, conforme:

$$\frac{21}{340} \times 100 = 6,17\%$$

A comparar o resultado obtido com a pontuação máxima possível dentro da amostra. Considerando que o escopo analisado inclui 170 empresas, e que o impacto máximo possível seria 340 (caso todas as empresas fossem exportadoras), o valor de $i5 = 21$ representa um impacto baixo no contexto da análise, não chegando a 7%, portanto estando muito abaixo do limiar de 30% definidos como mínimo para classificação de médio impacto. Dessa forma, o comércio exterior do polo analisado não se apresenta como um fator estruturante para sua dinâmica econômica, sendo necessário avaliar medidas que incentivem maior integração com mercados externos para potencializar sua competitividade regional.

5.2. Cálculo do Índice de Impacto Regional (IIR)

O Índice de Impacto Regional (IIR) é o indicador consolidado por esta pesquisa, que visa mensurar o impacto regional de um polo industrial. A aplicação deste ao Polo JK, integrou os resultados dos cinco indicadores previamente analisados. A metodologia do IIR foi definida no Capítulo 1, utilizando a Escala de Saaty para atribuição de pesos diferenciados a cada indicador, considerando sua relevância relativa no contexto do desenvolvimento regional. Os pesos atribuídos aos indicadores foram definidos hierarquicamente, da seguinte forma:

- Geração de Empregos ($i1$): 35,32% (Peso 5,00);
- Integração Regional e Políticas Públicas ($i2$): 35,32% (Peso 5,00);
- Mudanças Infraestruturais ($i3$): 15,20% (Peso 2,15);
- Escala das Indústrias ($i4$): 8,72% (Peso 1,23);
- Comércio Exterior ($i5$): 5,44% (Peso 0,77).

A utilização da Escala de Saaty permite que o IIR reflita não apenas o desempenho quantitativo de cada indicador, mas também sua importância estratégica no alcance dos objetivos regionais. Dessa forma, os indicadores que possuem maior influência no desenvolvimento socioeconômico, como Geração de Empregos e Integração Regional, recebem maior peso na composição final do índice.

O Índice de Impacto Regional (IIR) foi calculado com base nos cinco indicadores ponderados, correspondendo a fórmula:

$$\sum_{i=1}^n = (Pi \times Vi)$$

Onde:

- Pi é o peso do indicador i .
- Vi é o valor ou impacto do indicador i .
- n é o número total de variáveis ou indicadores utilizados.

$$\text{Índice de Impacto Regional} = (Pi1 \times Vi1) + (Pi2 \times Vi2) + (Pi3 \times Vi3) + (Pi4 \times Vi4) + (Pi5 \times Vi5)$$

Os valores obtidos em cada indicador e seus pesos estão sintetizados no Quadro 17:

Quadro 17 - Síntese dos valores dos indicadores obtidos

Indicador	Valor Obtido (Vi)	Peso (Pi)	Resultado Parcial ($Pi \times Vi$)
Geração de Empregos ($i1$)	222.5	5	1112.5
Integração Regional e Políticas Públicas ($i2$)	1.25	5	6.25
Mudanças Infraestruturais ($i3$)	26	2.15	55.9
Escala das Indústrias ($i4$)	254	1.23	312.42
Comércio Exterior ($i5$)	21	0.77	16.17

Fonte: Elaboração própria

Com base nos dados levantados, o cálculo do IIR resultou em:

$$\text{IIR} = 1112.5 + 6.25 + 55.9 + 312.42 + 16.17$$

$$\text{IIR} = 1447.34$$

Para entender o impacto relativo do Polo JK, comparamos com o valor máximo possível no Quadro 18:

Quadro 18 - Síntese do valor máximo possível do IIR

Indicador	Valor Máximo (Vi_max)	Peso (Pi)	Resultado Parcial (Pi × Vi_max)
Geração de Empregos (i1)	279	5.00	1395
Integração Regional e Políticas Públicas (i2)	2.25	5.00	11.25
Mudanças Infraestruturais (i3)	35	2.15	75.25
Escala das Indústrias (i4)	850	1.23	1045.5
Comércio Exterior (i5)	340	0.77	261.8

Fonte: Elaboração própria

Para avaliar o impacto relativo do Polo JK, foi calculado o valor máximo possível do IIR, considerando o desempenho ideal em todos os indicadores. O valor máximo teórico seria obtido caso cada indicador alcançasse sua pontuação máxima associada ao peso correspondente. O cálculo é dado por:

$$\begin{aligned} \text{IIR}_{\text{máx}} &= 1395 + 11.25 + 75.25 + 1045.5 + 261.8 \\ \text{IIR}_{\text{máx}} &= 2788.8 \end{aligned}$$

O Polo JK atingiu 51,89% do valor máximo possível para o IIR, conforme o cálculo:

$$\frac{1447,34}{2788,8} \times 100 = 51,89\%$$

Com esse desempenho, o Polo JK se enquadra na faixa de Médio Impacto Regional, de acordo com os critérios estabelecidos no Capítulo 1, que classificam o IIR da seguinte forma:

- Baixo Impacto: até 30% do IIR máximo;
- Médio Impacto: entre 30% e 70% do IIR máximo;
- Alto Impacto: acima de 70% do IIR máximo.

A classificação de Médio Impacto Regional indica que, embora o Polo JK apresente contribuições significativas para o desenvolvimento local, ainda há oportunidades de aprimoramento, especialmente nas dimensões de comércio exterior, políticas regionais e infraestrutura viária. A análise integrada do IIR oferece uma visão estratégica para o planejamento de políticas públicas, reforçando a importância de potencializar o impacto

regional do polo por meio de iniciativas focadas em ampliar sua competitividade e integração regional.

5.3. Discussão

A análise dos indicadores do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek revela informações essenciais sobre seu impacto regional, destacando aspectos como geração de empregos, integração, infraestrutura, escala das indústrias e comércio exterior. A metodologia empregada, baseada nos princípios do Índice de Impacto Regional (IIR), utilizou dados concretos da região – incluindo a origem dos trabalhadores, a escala das indústrias e a conectividade viária – para calcular um impacto total, tendo chegado a um resultado de 51,89%. Esse resultado classifica o Polo JK como de "Médio Impacto Regional" e evidencia lacunas nas políticas e na infraestrutura que precisam ser aprimoradas para que o polo se consolide como um motor efetivo de desenvolvimento regional. Assim, a discussão sobre o impacto regional do Polo JK deve fundamentar-se nos resultados do IIR e em seus indicadores específicos (*i1*, *i2*, *i3*, *i4*, *i5*), articulando-os de forma lógica e coesa com os referenciais teóricos pertinentes, de modo a garantir que a interpretação dos dados esteja solidamente ancorada na literatura científica.

5.3.1. Analisando os indicadores

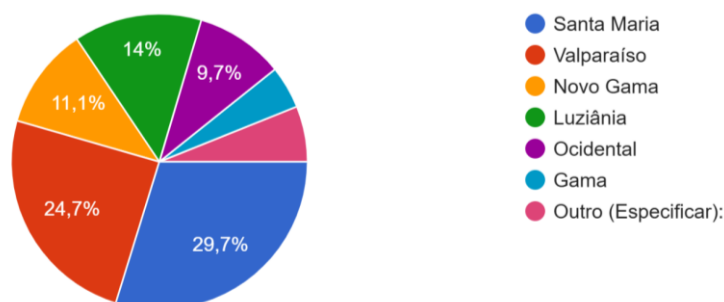
O indicador de Geração de Empregos (*i1*), que atingiu 79,7% do valor máximo, evidencia uma dualidade no impacto regional. Por um lado, o polo demonstra grande eficácia na absorção de mão de obra local e na dinamização do mercado de trabalho no Distrito Federal. Por outro, essa expressiva criação de empregos não se traduz em uma integração mais ampla com a RIDE-DF. O levantamento feito em campo no Polo²⁶, representado pela Figura 23, evidenciou que embora Santa Maria concentre a maior parcela de trabalhadores (29,7%), a RA ainda não emprega nem 40% da mão de obra do polo.

Figura 23 - Relação de trabalhadores do Polo JK por local de moradia

²⁶ Pesquisa sobre o Pólo JK. Acesso em: <https://docs.google.com/forms/d/18ffR0NNMKfWzWyfUo23TDdqpCVix2g303fPYzURqYbl/edit>.

Onde você mora atualmente?

279 respostas



Fonte: Autoria própria

Essa distribuição revela que os municípios do entorno sul, como Valparaíso (24,7%), Novo Gama (11,1%), Luziânia (14%) e Ocidental (9,7%), em conjunto, representam uma parcela ainda mais significativa dos trabalhadores somando 59,5% da força de trabalho do Polo. Essa dinâmica ressalta que o Polo JK desempenha um papel fundamental na oferta de empregos para além das fronteiras do Distrito Federal, reforçando a importância socioeconômica do polo para o Entorno e evidenciando um impacto regional mais amplo do que inicialmente previsto. Além disso, trabalhadores provenientes de outras regiões administrativas do DF, como Gama e outras localidades, também compõem a força de trabalho, embora em menor escala. Esse transbordamento dos limites territoriais do DF poderia influenciar na promoção de políticas regionais que favorecessem o diálogo e a concertação de uma governança que integrasse Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais. Porém, como vimos, não é isso que ocorre.

A correlação entre o local de moradia e outras variáveis socioeconômicas revela nuances importantes. Trabalhadores que residem mais próximos ao Polo, como em Santa Maria, tendem a ter menores tempos de deslocamento e, em geral, utilizam predominantemente o transporte público. Já aqueles que vêm de municípios ou RAs mais distantes, como Luziânia e demais RAs do DF frequentemente enfrentam longos trajetos diários.

A análise detalhada dos dados revela uma relação direta entre o local de moradia dos trabalhadores do Polo JK e suas faixas salariais e níveis de escolaridade. De modo geral, os trabalhadores que recebem salários mais altos, especialmente aqueles que estão na faixa de "Acima de 5 salários mínimos", tendem a residir no Gama e nas demais Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal, representadas pela categoria "Outro (Especificar)". Esses trabalhadores também apresentam, em sua maioria, níveis de escolaridade mais elevados, incluindo ensino superior completo e pós-graduação, o que justifica as posições de maior remuneração no Polo, muitas vezes associadas a cargos administrativos, técnicos especializados

e de gestão. Por outro lado, os trabalhadores com menores rendimentos, predominantemente na faixa de "Até 1 salário mínimo" e "De 1 a 2 salários mínimos", têm como principal local de residência os municípios do Entorno Sul, como Valparaíso, Novo Gama, Luziânia e Cidade Ocidental. Essa população apresenta, em geral, níveis de escolaridade mais baixos, com uma concentração significativa em ensino médio incompleto ou completo, e ocupa majoritariamente funções operacionais, serviços gerais, logística e distribuição.

Os dados mostram que o Polo emprega mais funcionários goianos do que Santa Maria. No entanto, essa contratação ocorre sem uma integração planejada e estruturada com esses territórios, gerando um paradoxo: embora o fato de que os trabalhadores residem em localidades próximas, a falta de infraestrutura adequada impede que essa proximidade se traduza em mobilidade acessível e econômica. Como consequência, há um aumento dos custos operacionais para as empresas e uma redução do potencial de desenvolvimento regional, reforçando a importância do terceiro indicador do IIR do polo, que será abordado a seguir, dada sua estreita relação com o indicador de emprego e sua influência direta na dinâmica econômica local.

As rodovias distritais (DF-290 e DF-495) e as vias internas do Polo JK desempenham um papel estratégico na conexão com as principais rotas logísticas, influenciando diretamente a mobilidade da força de trabalho e a acessibilidade ao polo. Essa infraestrutura não apenas sustenta as atividades econômicas existentes, mas também atua como um atrativo para novos investimentos, ao oferecer uma base sólida para o escoamento de mercadorias e a conexão com mercados regionais e nacionais. De acordo com Corrêa (1987) e Halbert (2016), a infraestrutura de transporte viário e coletivo é crucial para a integração das regiões, reduzindo custos operacionais e fortalecendo a competitividade industrial.

Entretanto, o Polo JK não deve ser visto apenas como um espaço físico, mas como um território relacional e dinâmico, moldado pelas interações sociais, culturais e institucionais (Reis, 2015). A falta de conectividade entre o Polo JK e os municípios goianos é especialmente crítica quando se considera o conceito de "território-proximidade" proposto por Reis (2015). Apesar de o território físico do Polo JK esteja próximo a esses municípios, a ausência de políticas públicas regionais impede que essa proximidade se traduza em acessibilidade e mobilidade efetivas.

Ainda que a presença de rodovias e vias internas demonstre a intenção de conectar o Polo ao Distrito Federal e ao estado de Goiás, a baixa densidade de infraestrutura de transporte coletivo e a ausência de políticas regionais abrangentes revelam uma lacuna significativa. Essa

falta de articulação entre diferentes níveis de governo e áreas vizinhas limita o impacto do polo no desenvolvimento econômico regional, destacando a necessidade de estratégias mais integradas e coordenadas. Além disso, essa transformação territorial reflete o conceito proposto por Pecqueur (2005), que enfatiza o potencial econômico de explorar as especificidades locais de maneira estratégica. A proximidade do Polo JK com a malha viária e a articulação entre infraestruturas locais e regionais poderiam impulsionar uma dinâmica econômica mais robusta. Contudo, essa reconfiguração espacial, que sugere uma possível articulação entre interesses locais e regionais, ainda precisa ser melhor explorada para avaliar concretamente os impactos gerados na economia regional.

Apresentado os pontos positivos a partir deste indicador, a presença do Porto Seco e da linha ferroviária da Ferrovia Centro-Atlântica no Polo JK representam ativos estratégicos que reforçam o potencial logístico e econômico da região. Sob a ótica da Teoria Neo-Schumpeteriana, que destaca a importância das dinâmicas internas do território para a inovação e o crescimento econômico (Costa; Costa, 2010), esses elementos oferecem uma base concreta para o desenvolvimento endógeno do polo. A integração logística proporcionada pela ferrovia e o papel aduaneiro do Porto Seco permitem não apenas a movimentação eficiente de cargas, mas também criam oportunidades para que as indústrias locais se conectem a mercados nacionais e internacionais. No entanto, ao não explorar adequadamente esse potencial endógeno, o Polo JK corre o risco de comprometer seu desenvolvimento industrial e colocar em xeque a política pública industrial, uma vez que a ausência de políticas voltadas para o fortalecimento das indústrias locais e para a difusão tecnológica pode limitar a capacidade do polo de gerar inovações que realmente transformem a economia local e regional.

5.3.2. A Cegueira Geográfica Territorial e o Polo JK

A aplicação da classificação de "cegueira territorial geográfica" proposta por Favareto e Lotta (2022) aos indicadores do Índice de Impacto Regional (IIR) do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK) revela importantes lacunas nas políticas públicas locais e regionais. A "cegueira territorial" ocorre quando políticas públicas, embora direcionadas a um território específico, falham em incorporar as dinâmicas regionais e as particularidades locais (Feitosa e Aranha, 2020).

No caso do Polo JK, essa cegueira territorial manifesta-se especialmente na falta de articulação efetiva com a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

(RIDE-DF), evidenciando que o polo opera sob uma lógica distrital, sem explorar adequadamente o potencial de integração regional com municípios goianos próximos, como Valparaíso e Novo Gama. Isso gera um descompasso entre um impacto regional (notadamente visível na oferta de empregos para trabalhadores do Entorno) e uma gestão territorialmente limitada. Enquanto o Polo JK exerce uma influência socioeconômica que ultrapassa as fronteiras do Distrito Federal, suas políticas de planejamento e desenvolvimento permanecem ancoradas em uma lógica local, desconsiderando as necessidades e os fluxos cotidianos da população do Entorno.

Esse cenário cria impasses práticos na vida cotidiana, como a dificuldade de acesso ao polo devido à ausência de transporte público interestadual adequado e a falta de infraestrutura de mobilidade integrada. Além disso, essa lacuna de gestão regional dificulta o aprofundamento da política pública industrial, limitando a capacidade do polo de atuar como um verdadeiro *cluster* industrial com impacto abrangente. Sem uma visão ampliada e coordenada, o Polo JK corre o risco de perpetuar sua miopia territorial, enfraquecendo seu papel como vetor de desenvolvimento econômico e social tanto para o Distrito Federal quanto para os municípios goianos circunvizinhos.

Retornando a ideia de que as instituições têm um papel crucial na mediação entre o setor público e privado, atuando como mecanismos que podem promover maior integração e cooperação regional (Fernández, Vigíl e Seval, 2012). No entanto, para que isso aconteça, as políticas institucionais precisam ser adaptadas ao contexto local e regional, evitando uma abordagem genérica ou focada exclusivamente em um macroambiente. No caso do Polo JK, a falta de articulação institucional entre o Distrito Federal e os municípios goianos reforça essa lacuna, mostrando que as articulações institucionais multiescalares, apontadas pelos autores, não foram plenamente implementadas. Pike et al. (2014; 2015) também reforçam a importância das instituições locais na promoção do desenvolvimento econômico, destacando que o conceito de "desenvolvimento" deve ser adaptado às especificidades de cada escala, desde o nível supranacional até o comunitário.

No caso do Polo JK, verifica-se uma clara desconsideração das diferentes escalas territoriais no planejamento da política pública. Essa deficiência ficou evidente no levantamento documental, que apontou a ausência do pólo nas atas da RIDE, e é corroborada pelos resultados do IIR. Conforme discutido no capítulo dois, essa "cegueira" geográfica está alinhada com o que a literatura sobre desenvolvimento territorial tem ressaltado: a necessidade de implementação de políticas públicas espacialmente informadas, que considerem as

especificidades regionais e evitem abordagens que desconsiderem as dinâmicas locais (Feitosa; Aranha, 2020; Favareto; Lotta, 2022). Para facilitar a compreensão das diferentes abordagens territoriais, apresenta-se a seguir o Quadro 19, que classifica as estratégias adotadas em políticas públicas.

Quadro 19 - Classificação das Abordagens Territoriais das Políticas Públicas

Tipo de Abordagem	Descrição	Exemplo Prático
Territorialmente Cegas	Ignoram completamente a dimensão territorial, desconsiderando as especificidades locais.	Políticas nacionais genéricas aplicadas igualmente a todas as regiões sem considerar contextos locais.
Territorialmente Miopes	Alegam ter uma abordagem territorial, mas permanecem centralizadas e limitadas na adaptação local.	Programas que reconhecem a territorialidade, mas ainda impõem soluções centralizadas de cima para baixo.
Espacializadas	Afetam uma dimensão específica (e.g., infraestrutura), mas aplicam diferenciação espacial.	Projetos de infraestrutura que diferenciam investimentos conforme a localização, mas com foco restrito.
Fortemente Territoriais	Adaptam-se ativamente às especificidades locais, incorporando fatores territoriais de forma substancial.	Iniciativas que envolvem participação local e adaptam intervenções conforme as realidades regionais.

Fonte: Elaboração própria, com base em Favareto e Lotta (2022).

A classificação das abordagens territoriais evidencia que, para superar a “cegueira” observada no caso do Polo JK, torna-se imprescindível adotar abordagens que integrem ativamente as especificidades locais, garantindo a efetividade e a pertinência das políticas públicas. Aplicando a classificação de Favareto e Lotta aos indicadores do IIR, destaca-se o desempenho do indicador i2, que avalia a integração regional e as políticas públicas, mensurando a articulação do Polo JK com diferentes escalas de governança. A “cegueira territorial” manifesta-se nesse indicador, evidenciando como as políticas públicas, embora direcionadas a um território específico, falham em incorporar plenamente as dinâmicas regionais e as particularidades locais. Com apenas 60% do impacto esperado, o indicador i2 revela a ausência de políticas regionais abrangentes que integrem o Polo JK às estratégias de desenvolvimento mais amplas.

A classificação proposta por Favareto e Lotta (2022), apresenta o conceito de miopia territorial, que no caso do Polo JK, decorre da priorização de diretrizes exclusivamente locais e distritais, sem uma visão integrada e multinível que promova uma conexão efetiva com a região do Entorno e com iniciativas regionais, como as da RIDE-DF. Embora o Polo JK apresente características específicas, como a significativa presença de trabalhadores de municípios goianos, essa realidade não é plenamente incorporada nas políticas atuais. A ausência de uma articulação entre as políticas distritais e regionais faz com que aspectos intrínsecos ao Polo, como a dependência da mão de obra de fora do Distrito Federal, não sejam devidamente incorporados às estratégias de mobilidade, infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico.

A dimensão econômica do Polo JK, avaliada pelo indicador de Escala das Indústrias (i4), também reflete essa cegueira territorial. Com apenas 29,9% do potencial máximo, o polo abriga principalmente empresas de atuação local, o que restringe sua capacidade de funcionar como um *cluster* industrial internacionalmente competitivo. Apesar disso, o polo possui empresas com potencial de "indústrias-motrizes", conforme a teoria de Perroux (Jesus; Spindola, 2015). As grandes farmacêuticas, por exemplo, têm o potencial de alavancar o desenvolvimento regional, criando sinergias com outras empresas e impulsionando cadeias produtivas locais. No entanto, sem uma política pública que promova a integração dessas indústrias com mercados regionais e internacionais, esse potencial permanece subutilizado. Essa situação reforça a tese de que a falta de uma política industrial robusta e adaptada ao território limita o impacto regional do polo, transformando o potencial das indústrias-motrizes em oportunidades perdidas.

O ponto mais crítico do resultado do IIR do Polo JK é o indicador de Comércio Exterior (i5), que alcançou apenas 6,17% do valor máximo, evidenciando a frágil inserção do polo nas cadeias globais de valor. Essa baixa performance não apenas limita o impacto econômico regional, mas também reduz o potencial de integração do Polo JK com a economia nacional e internacional. De acordo com Storper (1997), a falta de proximidade econômica, mesmo em um contexto de proximidade geográfica, pode levar ao isolamento econômico, uma realidade que se aplica ao Polo JK. É pertinente trazer a teoria dos *cluster* industriais, que destacam a importância da proximidade geográfica e da especialização de indústrias em um determinado território (Fernández e Vigil 2007; 2009). De acordo com essa teoria, os clusters são nós territoriais que permitem o desenvolvimento de economias de escala e aproveitam as vantagens da especialização.

O Polo JK ainda não atingiu um grau de especialização e integração típico de um *cluster* industrial internacional ou nacional. Embora existam indústrias com atuação internacional e multinacional, elas representam uma parcela reduzida do total de empresas presentes. Isso reflete a estrutura inicial do Polo, com maior destaque para indústrias focadas no mercado interno, sem uma inserção significativa nos mercados regionais ou global. Fernández e Vigil (2009) mencionam que a força de um *cluster* depende diretamente da espessura institucional do território, ou seja, da capacidade das instituições locais de fomentar a cooperação entre as empresas e com o governo. No caso do Polo JK, a atuação de políticas públicas, como o Desenvolve-DF e o PDOT, são indicativas de esforços para integrar o polo a uma rede maior de desenvolvimento regional, mas a falta de instrumentos que o integrem com outras escalas dificulta essa integração.

5.3.3. Classificação do Polo JK no IIR

Já a classificação do IIR, conforme discutido no Capítulo 1, determina as faixas de impacto regional de um polo industrial, avaliando indicadores específicos que medem a influência socioeconômica e territorial do polo na região em que está inserido. Polos que alcançam pontuação de até 30% do valor máximo são consideradas de baixo Impacto Regional, caracterizadas por apresentar efeitos limitados nos aspectos regionais, das dimensões analisadas. Entre 31% e 60%, o impacto é classificado como médio, indicando que existe impacto nas dimensões do índice, porém de maneira muito rasa. Quando o impacto se situa entre 61% e 70%, verifica-se um relevante impacto regional, na qual há um impacto mais relevante, mas que não alcança todas as dimensões ou índices analisados. Por fim, polos que apresentam índices superiores a 70% evidenciam um alto impacto regional, refletindo polos com atuação fortemente regionais.

Com base nos resultados obtidos no cálculo do IIR aplicado ao Polo JK, o polo foi classificado com médio impacto regional, atingindo pouco mais de 50% do valor total possível do índice. Os resultados do IIR, aliados às tipologias teóricas de Favareto e Lotta (2022) e Feitosa e Aranha (2020), reforçam a necessidade de superar a 'cegueira territorial' por meio de políticas públicas integradoras entre escalas territoriais, promovendo um desenvolvimento mais sustentável e equitativo. Com base no cálculo do IIR para o Polo JK, além de classificá-lo como de médio impacto regional, a pesquisa destaca seu enquadramento como uma política ainda limitada na dimensão territorial, evidenciando como as ações e inações governamentais

impactam diretamente o território (Souza, 2006). Embora a política pública para o Polo JK tenha o objetivo de reduzir a dependência econômica do DF em relação à máquina pública, os fatos indicam que essa prioridade pode não ser tão consistente na prática. A lenta chegada da energia elétrica, ocorrendo apenas em 2019, após quase de 30 anos de operação, exemplifica essa falta de celeridade na execução de políticas essenciais.

Além disso, a falta de infraestrutura básica continua sendo um desafio, com 27,53% dos lotes do Polo JK ainda vazios e muitos sem qualquer delimitação física, conforme apresentado pelo levantamento do capítulo quatro. Essa subutilização do espaço industrial sugere uma lacuna na atração de empresas, possivelmente influenciada pela deficiência de infraestrutura, pela falta de incentivos claros e pela ausência de uma política pública eficaz voltada para o desenvolvimento regional integrado. Entre os lotes ocupados, destaca-se a presença de empresas logísticas e centros de distribuição, como o da Amazon, instalado em 2020. A presença de empresas consolidadas na indústria farmacêutica, como a União Química, indica um potencial industrial, mas essa configuração reforça a ideia de que o polo tem atuado mais como um *hub* logístico do que como um *cluster* industrial diversificado, voltado para a produção e inovação tecnológica. Portanto, com base nos dados levantados, o Polo JK apresenta características mais próximas de um polo de distribuição, com forte apelo logístico, mas sem o adensamento industrial esperado.

Como discutido na seção 3.4, Essa configuração está diretamente relacionada à desarticulação entre escalas de governo e à ausência de uma política regional efetiva — traço recorrente nos estudos sobre a RIDE-DF. O arranjo institucional da RIDE apresenta baixa capacidade de indução territorial, operando mais como instrumento jurídico do que como espaço efetivo de coordenação federativa. O caso do Polo JK ilustra com clareza essa limitação: mesmo localizado em área estratégica da borda sul do DF, sua integração com os municípios goianos vizinhos é praticamente inexistente, tanto do ponto de vista logístico quanto institucional. A ausência de coordenação entre os entes da RIDE, evidenciada pela frágil conexão do polo com os municípios do entorno, reflete a falta de institucionalidade robusta nos territórios periféricos, que impede a constituição de circuitos territoriais integrados e funcionais — elemento fundamental para o desenvolvimento regional, conforme argumenta Storper (2013). O Polo JK opera de forma isolada, sem grandes sinergias regionais, o que o distancia de um modelo de cluster industrial ou de uma centralidade articuladora de fluxos econômicos regionais. Essa falta de articulação compromete a formação de circuitos territoriais dinâmicos, (Storper, 2013), ao limitar a capacidade de conexão entre atores econômicos e instituições

locais. Além disso, como destacam Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2024), o desenvolvimento regional depende de arranjos multiescalares e de governança colaborativa, que estão ausentes na atuação estatal em torno do Polo JK.

Nesse mesmo sentido, a leitura de Merino et al. (2024) sobre a RIDE como um consórcio pouco efetivo, cujas ações carecem de institucionalidade e capacidade de indução, ajuda a compreender por que, mesmo após décadas de existência formal, o Polo JK não se projetou como referência regional. O impacto médio não revela apenas limitações internas do polo, mas o fracasso das escalas de governo em produzir uma política territorial compartilhada. Em outras palavras, esse impacto médio aponta grandes dificuldades de construção do Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2024) apontam sobre a importância da multiescalaridade e da governança colaborativa para viabilizar trajetórias de desenvolvimento regionais. A atuação estatal, portanto, ao não operar de forma planejada e articulada, reitera o diagnóstico de que as políticas públicas ainda operam sob uma lógica setorial, pouco sensível às especificidades territoriais — um padrão que, como argumenta Rodrigues (2014), reflete a historicidade e as escolhas seletivas do Estado. No caso da RIDE e do Polo JK, essas escolhas materializam-se em ações descoordenadas, omissões estruturais e ausência de pactos federativos duradouros. A ausência de projetos territoriais de longo prazo e de pactos federativos consolidados compromete o papel do Estado como indutor de dinâmicas regionais transformadoras (Reis, 2015).

Essa realidade evidencia que, na prática, as políticas públicas não se restringem apenas ao que o governo decide implementar, mas também ao que escolhe deixar de fazer. Souza (2006) reforça essa visão ao argumentar que as políticas públicas abrangem tanto as ações do governo quanto suas omissões deliberadas. No contexto do Polo JK, essa "não ação" manifesta-se na falta de investimentos em infraestrutura, na ausência de incentivos robustos para atração de indústrias diversificadas e na omissão frente à integração regional. Essa escolha de não agir em áreas estratégicas influencia diretamente a estruturação espacial e a dinâmica econômica do polo, limitando seu potencial transformador e reforçando sua função apenas logística, sem promover a esperada centralidade industrial. Essa dinâmica evidencia o que Reis (2015) analisa em sua abordagem sobre a produção das políticas públicas no Brasil: um processo mediado por disputas institucionais e marcado por escolhas seletivas do Estado. Para o autor, o que se implementa — e o que se omite — resulta de relações desiguais de poder que condicionam a atuação estatal a determinados interesses. Assim, mais do que falhas técnicas, as ausências observadas no caso do Polo JK refletem priorizações políticas estruturais, que operam seletivamente sobre o território e reproduzem desigualdades espaciais

Portanto, ao não promover uma articulação mais ampla com o entorno regional e ao deixar lacunas na execução de políticas integradoras, o governo contribui ativamente para que o Polo JK se consolide em uma posição intermediária, sem alcançar plenamente o objetivo de se tornar um cluster industrial dinâmico e inovador. A ausência de uma política pública proativa, que vá além do simples incentivo fiscal e abranja desde a infraestrutura básica até a conexão com políticas regionais mais amplas, representa uma escolha política que impacta diretamente o território, evidenciando como a inércia governamental também molda a estrutura espacial e o desenvolvimento regional.

Em síntese, o Polo JK apresenta um impacto econômico relevante no contexto distrital, mas seu potencial regional é limitado pela cegueira territorial de suas políticas públicas, que refletem no seu nível de polarização. Para que o polo alcance todo o seu potencial como um motor de desenvolvimento regional, é necessário superar essa miopia territorial, adotando políticas públicas que considerem as dinâmicas regionais, promovam uma maior integração com a RIDE-DF e ampliem as conexões econômicas e sociais com os municípios goianos vizinhos. Somente com essa mudança de abordagem o Polo JK poderá consolidar-se como um agente transformador, gerando benefícios não apenas locais, mas verdadeiramente regionais, promovendo uma maior coesão socioeconômica na região metropolitana do Distrito Federal e contribuindo para um desenvolvimento territorial mais justo e equilibrado.

Para superar esse cenário, é fundamental redesenhar as políticas públicas aplicadas ao Polo JK, adotando uma abordagem verdadeiramente territorial, como sugerido por Favareto e Lotta (2022). A implementação de novas linhas de transporte interestadual, conectando diretamente o polo aos municípios goianos, representa um passo estratégico para melhorar a mobilidade regional e facilitar o acesso da força de trabalho. Além disso, estimular o comércio exterior por meio de incentivos à exportação e à internacionalização das empresas locais pode transformar o Polo JK em um verdadeiro cluster industrial, ampliando seu impacto econômico e sua competitividade regional. Uma política pública que já ultrapassa três décadas precisa, com urgência, alinhar-se às demandas territoriais atuais. Conforme destaca Rodrigues (2014), às políticas não emergem de forma isolada, mas refletem decisões moldadas pela historicidade e pelo contexto em que se inserem. Nesse sentido, a falta de integralidade regional na política do Polo JK revela não apenas uma falha pontual, mas possivelmente um acúmulo de decisões equivocadas ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os polos industriais representam importantes vetores de desenvolvimento econômico e social, configurando-se como espaços de concentração de indústrias e serviços especializados que potencializam o crescimento localizado. A teoria dos polos de crescimento, proposta por François Perroux (1967), estabelece que o desenvolvimento econômico não ocorre de forma homogênea no território, mas sim a partir de centros dinâmicos que irradiam efeitos positivos para suas áreas circundantes, o que ele chama de desenvolvimento desequilibrado. A criação e consolidação de um polo estão intrinsecamente ligadas à atuação das políticas públicas, que, como quando oferecerem incentivos fiscais, infraestrutura adequada e programas de capacitação profissional, buscam atrair investimentos e promover a geração de empregos. No contexto territorial, essas políticas não apenas moldam o espaço físico, mas também reconfiguram dinâmicas sociais e econômicas, influenciando fluxos populacionais, usos do solo e a distribuição de atividades econômicas.

Outro ponto que a literatura demonstra como chave para o desenvolvimento da ideia de polarização industrial, é a transição do modelo fordista, caracterizado pela produção padronizada e centralização econômica, para um paradigma que valoriza a diferenciação de produtos e a inovação territorial, trouxe à tona a importância do desenvolvimento regional nas agendas públicas (Storper, 1997; Pecqueur, 2009). Os autores destacam que a inovação territorial passou a emergir, a partir disso especificidades regionais ganharam mais importância. A adaptação das políticas públicas para fomentar ambientes inovadores e territorialmente integrados pode transformar polos industriais em motores do crescimento econômico é o que complementa a teoria schumpeteriana (Souza, 2005). Nesse sentido, a interação entre o Estado, as políticas públicas e o território emerge como um elemento central para entender os processos de desenvolvimento regional, especialmente em áreas onde a industrialização desempenha papel estratégico, como é o caso do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (JK) no Distrito Federal.

A economia do Distrito Federal sempre foi marcada pela predominância dos setores de serviços e administração pública, em detrimento do desenvolvimento industrial. Enquanto outras capitais brasileiras consolidaram polos industriais desde o início do século XX, Brasília permaneceu fortemente dependente do Plano Piloto como centro econômico, reforçando desigualdades regionais e intensificando os deslocamentos pendulares diários. No entanto, a partir da década de 1990, o governo local passou a implementar políticas públicas específicas

para reverter esse cenário, como os programas Pró-DF, Desenvolve-DF e a criação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (JK) em 1994. O Polo JK, localizado na região administrativa de Santa Maria, foi concebido para atrair indústrias, promover a geração de empregos e descentralizar a economia do Distrito Federal. Com uma proposta multifuncional, a criação do polo prometia não apenas dinamizar a economia local, mas também atuar como uma peça-chave na integração regional com o estado de Goiás, ampliando o impacto socioeconômico para além das fronteiras do DF, conforme apontado pelo PDOT (2009).

Partindo dessa perspectiva, a presente pesquisa teve como objetivo central analisar a relação entre as políticas públicas implementadas por diferentes governos no período de 1994 a 2023 e o processo de criação, crescimento e consolidação do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK) no Distrito Federal. Buscou-se compreender, sobretudo, como essas políticas influenciaram a dinâmica regional e as transformações da estrutura espacial, investigando o potencial do Polo JK como vetor de desenvolvimento socioeconômico. As questões norteadoras envolveram reflexões acerca de como as políticas públicas, ao interagirem com as dinâmicas territoriais, podem remodelar o espaço e promover o crescimento econômico em escala regional. Além disso, a pesquisa se propôs a avaliar até que ponto o Polo JK tem cumprido seu papel de catalisador de oportunidades locais, contribuindo para a descentralização econômica do Distrito Federal e para a integração regional, especialmente na interface com o estado de Goiás.

Dessa forma, o estudo visou preencher lacunas no entendimento do impacto regional das políticas públicas espaciais, fornecendo subsídios teóricos e empíricos para futuras estratégias de planejamento territorial. A partir de uma abordagem multidimensional, buscou-se compreender de que maneira os instrumentos governamentais, como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 2019 e programas econômicos como o Pró-DF e o Desenvolve-DF, influenciaram a criação, o crescimento e a consolidação do Polo JK. Essa investigação foi guiada pela hipótese de que a integração efetiva entre políticas públicas e o território pode transformar o Polo JK em um cluster industrial robusto, capaz de gerar impactos econômicos positivos não apenas para o Distrito Federal, mas também para o entorno regional, especialmente na articulação com o estado de Goiás.

O primeiro capítulo desta dissertação apresentou detalhadamente a metodologia empregada no desenvolvimento da pesquisa, estruturada em múltiplas etapas que combinaram abordagens teóricas e práticas. Inicialmente, foi realizada uma fundamentação teórico-

metodológica robusta, guiada por autores como Souza (2006), Rodrigues (2014), Reis (2015), Sá e Silva (2019), Feitosa e Aranha (2020), Costa (2020), Oliveira (2021) e Pina et al. (2022), abordando a posição do Estado no desenvolvimento econômico, as categorias de políticas territoriais e a análise das desigualdades no desenvolvimento regional. Focando em temas centrais como território, políticas públicas, economia e estudos urbanos. Na sequência, o levantamento documental incluiu uma extensa pesquisa nos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODFe) e no acervo do Correio Braziliense, resultando na análise criteriosa de 725 documentos oficiais e 398 reportagens. Contribuindo para o entendimento contextual e histórico do Polo JK e das políticas públicas associadas, proporcionando uma análise por governo. Paralelamente, a construção do Índice de Impacto Regional (IIR) foi pautada exclusivamente na literatura científica, utilizando a Escala de Saaty e o Processo de Análise Hierárquica (AHP) para definir critérios e pesos das variáveis analisadas. O IIR considerou cinco principais indicadores: geração de empregos, integração regional e políticas públicas, mudanças infraestruturais, escala das indústrias e comércio exterior, fornecendo uma métrica objetiva e estruturada para avaliar o impacto regional do Polo JK.

O segundo capítulo desta dissertação dedicou-se à análise da gestão territorial e das políticas públicas espaciais, oferecendo uma base teórica e conceitual para entender o papel do Estado e das políticas públicas no desenvolvimento regional, especialmente no contexto do Polo JK. Inicialmente, o capítulo explorou a teoria dos polos de crescimento de François Perroux, que propõe uma visão de crescimento econômico baseado em desequilíbrios produtivos e na concentração de indústrias-motrizes, criando uma dinâmica de desenvolvimento endógeno. A partir dessa perspectiva, o estudo aprofundou-se na aplicação dessas teorias ao cenário brasileiro.

O capítulo abordou a evolução das políticas públicas no contexto da transição do paradigma fordista para um modelo que valoriza a inovação territorial e a diferenciação econômica, conforme discutido por autores como Pecqueur (2009) e Storper (1997). Essa transição reforça a importância de políticas públicas adaptadas às especificidades territoriais, indo além das abordagens "territorialmente cegas" descritas por Favareto e Lotta (2022). A análise também incluiu o papel do Estado como agente coordenador e regulador do território, utilizando instrumentos como o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 e a LUOS de 2019 para direcionar o uso do solo e promover a descentralização econômica no Distrito Federal. Por fim, o capítulo reforçou a importância de considerar o território não apenas como

um espaço físico, mas como uma construção dinâmica e relacional, onde as políticas públicas podem atuar como catalisadoras ou inibidoras do desenvolvimento regional.

O capítulo 3 apresentou um panorama histórico das políticas regionais no Brasil, destacando a criação das superintendências regionais, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), além de abordar o histórico dos Planos Governamentais e Políticas Públicas Industriais no país. A análise foca nas estratégias adotadas ao longo das décadas para promover o desenvolvimento regional, especialmente no Centro-Oeste e no Distrito Federal, contextualizando o cenário em que o Polo JK foi concebido. Ao final, o capítulo expõe as limitações das políticas públicas na promoção da integração territorial e econômica por meio da RIDE-DF. Embora o discurso oficial ressalte a importância da redução das desigualdades regionais e da coordenação multiescalar, a realidade mostra uma execução muitas vezes fragmentada e ineficaz. Persistem desafios significativos na articulação entre diferentes esferas de governo e na implementação de ações que realmente impactem o desenvolvimento das áreas mais vulneráveis. O capítulo prepara o terreno para uma análise mais detalhada do Polo JK nos próximos trechos da pesquisa, trazendo à tona a complexidade da gestão territorial e a necessidade de ações coordenadas para além do discurso de integração.

O Capítulo 4 marcou o início das discussões centradas nos levantamentos realizados pela pesquisa, apresentando uma análise crítica baseada no cruzamento de dados documentais e mapeamentos descritivos da área do Polo JK. A partir de uma abordagem que mescla o uso de documentos oficiais e representações espaciais, o capítulo constrói um panorama detalhado que vai desde o contexto mais amplo do Distrito Federal até a organização espacial específica do Polo JK. Os mapas elaborados revelam desde a distribuição dos tipos de uso industrial no DF, passando pelos polos multifuncionais, até a complexa estrutura espacial do Polo JK. No entanto, mais do que descrever a ocupação do solo e a distribuição das indústrias, o capítulo expõe as limitações e os gargalos das políticas públicas regionais. Essa análise espacial, associada aos documentos levantados, evidencia um cenário em que o discurso de integração regional e fortalecimento econômico contrasta com a prática ineficaz das políticas públicas.

Um ponto central desta discussão é a ausência de menções ao Polo JK — ou a qualquer outro polo industrial do DF — nas 24 atas de reunião da RIDE-DF analisadas. Essa ausência é um indicador preocupante de que o desenvolvimento industrial do Distrito Federal, especialmente o representado pelo Polo JK, não tem sido prioridade nas discussões regionais. A falta de integração das políticas industriais do DF no contexto da RIDE-DF reforça a ideia

de que, na prática, o Polo JK opera de forma isolada, sem uma articulação multiescalar que o conecte de maneira efetiva com os municípios vizinhos e com a dinâmica regional proposta pela RIDE. A análise crítica apresentada no capítulo sugere que essa ausência de discussões sobre o Polo JK nas reuniões da RIDE-DF não se trata apenas de uma omissão administrativa, mas sim de uma falha estrutural na política pública regional. A descontinuidade das reuniões, a falta de recursos e a substituição constante de membros do conselho da RIDE-DF contribuem para uma gestão territorial deficiente, que, na prática, inviabiliza a coordenação de políticas públicas integradas.

Além disso, o capítulo destaca como o PDOT de 2009 e a LUOS de 2019, embora apresentem diretrizes claras para o ordenamento territorial e o uso industrial do solo, acabam deixando lacunas importantes. A atualização da LUOS em 2022, por exemplo, trouxe maior flexibilização em áreas específicas, mas sem qualquer referência aos Polos Multifuncionais ou ao Polo JK, reforçando o distanciamento entre o planejamento urbano e as demandas industriais e regionais. No contexto da estruturação espacial, o estudo revelou que o Polo JK apresenta uma configuração fragmentada, onde as três etapas de desenvolvimento do polo possuem diferentes níveis de ocupação e infraestrutura. Essa estruturação espacial, embora efetiva em consolidar parcialmente a primeira etapa, evidencia uma falta de coesão territorial, na qual a ausência de políticas públicas integradas resultou em uma ocupação heterogênea e desconectada.

A reflexão proposta no capítulo amplia o debate para além dos mapas e documentos, trazendo à tona questões como: Qual o papel do Polo JK na dinâmica econômica do Distrito Federal e na RIDE-DF? Como a ausência de uma estratégia clara e articulada pode impactar o desenvolvimento industrial de Santa Maria e dos municípios vizinhos? Essas questões conduzem a uma leitura crítica da eficácia das políticas públicas, apontando para a necessidade de ações coordenadas que ultrapassem o discurso e se materializem em iniciativas concretas de infraestrutura, incentivo econômico e promoção da integração regional. Por fim, o Capítulo 4 pavimenta o caminho para a construção de um método de mensuração do impacto regional do Polo JK, reforçando a importância de uma análise que vá além dos números e considere as dinâmicas territoriais, sociais e institucionais que moldam a realidade do polo e da região ao seu redor.

Finalizando com o capítulo 5, nesse ponto a pesquisa propõe a aplicação do Índice de Impacto Regional (IIR) desenvolvido no capítulo 1 ao Polo JK. O estudo analisou como as variáveis econômicas, políticas e espaciais influenciam o desenvolvimento regional,

considerando a integração do Polo JK com a RIDE-DF. A aplicação do IIR classificou o Polo JK como de Médio Impacto Regional, atingindo 51,89% do valor máximo possível do índice. Esse resultado reflete um impacto moderado, evidenciando que, embora o polo apresente contribuições significativas para o desenvolvimento local, seu potencial regional é limitado pela falta de uma articulação mais ampla com os municípios goianos vizinhos. Entre os principais achados, destaca-se o bom desempenho no indicador de Geração de Empregos (i1), enquanto o Comércio Exterior (i5) apresentou o menor resultado, indicando uma frágil inserção do polo nas cadeias globais de valor.

A análise revelou que o Polo JK opera sob uma lógica "territorialmente míope", conforme a tipologia de Favareto e Lotta (2022), refletindo uma abordagem de políticas públicas que reconhece as dinâmicas regionais, mas ainda apresenta uma visão centralizada e limitada na adaptação às realidades locais. Essa "miopia territorial" manifesta-se, sobretudo, na falta de infraestrutura de transporte coletivo e na ausência de políticas regionais abrangentes que integrem o Polo JK às estratégias de desenvolvimento mais amplas.

A análise dos indicadores de impacto regional, como o i1 (Geração de Empregos), i2 (Integração Regional), i3 (Infraestrutura), i4 (Escala das Indústrias) e i5 (Comércio Exterior), confirma que o Polo JK, embora com um impacto médio na região, ainda possui um grande potencial de crescimento, especialmente em termos de integração regional e expansão da escala das indústrias. Contudo, a aplicação de políticas públicas mais territorialmente adaptadas e a expansão da infraestrutura de transporte e comércio exterior são necessárias para consolidar o Polo JK como um verdadeiro cluster industrial e transformar sua capacidade de gerar empregos e promover o desenvolvimento regional em um motor econômico mais robusto para o Distrito Federal e Goiás.

Do ponto de vista regional, o Polo JK foi planejado para promover melhorias na infraestrutura local, incluindo estradas, energia, saneamento e telecomunicações. A análise documental realizada por essa pesquisa captou projetos importantes, como a implantação da linha aérea de distribuição de energia de 138 KV para ligar as subestações Santa Maria e Mangueiral à subestação do Polo JK com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse projeto visa modernizar e melhorar a infraestrutura das Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADES) do DF. Como consequência, essas melhorias poderiam beneficiar diretamente o Polo JK, com o aumento da oferta de emprego na região e a redução da necessidade de deslocamentos longos para áreas centrais de Brasília, uma vez que o Polo JK proporcionará oportunidades de trabalho localmente. Uma vez que, com o melhor

funcionamento, as indústrias encontraram ali mais oportunidades de instalação e manutenção de suas atividades.

Além disso, as intenções em sua transformação em uma bacia de emprego poderia diminuir a pressão sobre os sistemas de deslocamento e transporte no DF, com impactos sociais, econômicos e ambientais que transcendem a área de instalação do polo, conforme os objetivos do PDOT de 2009. A proximidade com rodovias importantes, como a BR-040, facilita a logística e o transporte de bens e serviços, beneficiando empresas locais e ampliando o acesso a mercados externos. No entanto, muitos dos problemas identificados pelo PDOT, como o alto deslocamento pendular para o Plano Piloto em busca de empregos, ainda persistem na região.

Contudo, os resultados apontam que, apesar de algumas iniciativas como o Polo JK e incentivos fiscais terem gerado impactos positivos na geração de emprego e renda, há limitações na execução prática dessas políticas. A dependência do Plano Piloto como centro de serviços e oportunidades ainda persiste, evidenciando que a diversificação econômica e a integração regional esperadas enfrentam barreiras estruturais. Tal cenário reforça a importância de políticas públicas voltadas à diversificação econômica e à ampliação de infraestruturas de suporte, como é o caso dos programas dos programas econômicos que foram lançados ao decorrer desses 30 anos. No tocante ao aspecto político-institucional, nota-se uma falta de articulação do sistema político, no sentido de que as instituições existem, mas são pouco integradas e não funcionam de maneira apropriada. A hipótese formulada partiu do pressuposto de que a integração efetiva entre políticas públicas e território poderia transformar o Polo JK em um cluster industrial robusto e articulador regional. No entanto, os resultados da investigação não confirmaram essa expectativa: embora existam esforços pontuais e instrumentos institucionais disponíveis, o polo apresenta impacto apenas mediano e opera de forma desconectada das dinâmicas regionais mais amplas.

Sendo assim, essa pesquisa buscou não apenas aprofundar o entendimento sobre o impacto regional do Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (Polo JK), mas também fornecer uma ferramenta metodológica por meio do Índice de Impacto Regional (IIR), que pode ser aplicada em outros contextos e polos industriais. Ao analisar as interações entre políticas públicas, dinâmicas territoriais e desenvolvimento econômico, o estudo contribui para o avanço das discussões acadêmicas e práticas sobre o papel dos polos industriais como vetores de crescimento regional, especialmente no contexto do Distrito Federal e sua integração com a RIDE-DF.

No entanto, algumas limitações precisam ser reconhecidas. A principal delas foi a

dificuldade de acesso a dados detalhados sobre o setor industrial do DF, o que restringiu a inclusão de variáveis adicionais no IIR, como índices de inovação tecnológica, produtividade setorial e capacidade de exportação das indústrias locais. Essa escassez de informações afetou a profundidade da análise e reforça a necessidade de maior transparência e acessibilidade nos dados públicos, especialmente aqueles relacionados à economia regional. A falta de uma base de dados pública centralizada sobre as políticas industriais no DF também representou um obstáculo, exigindo um extenso trabalho de levantamento documental disperso em diferentes fontes oficiais.

Apesar dessas limitações, acredita-se que esta pesquisa ofereceu contribuições relevantes ao propor uma metodologia adaptável e ao destacar a importância de uma abordagem territorial mais integrada, que vá além da lógica "territorialmente míope" identificada nas atuais políticas públicas distritais. Para futuras pesquisas, recomenda-se a ampliação do IIR com novas variáveis, assim como a realização de estudos comparativos com outros polos industriais no Brasil, o que pode enriquecer a compreensão sobre os fatores críticos que determinam o sucesso ou a estagnação desses empreendimentos regionais. Por fim, espera-se que os resultados apresentados sirvam como subsídio para a formulação de políticas públicas mais efetivas, contribuindo para que o Polo JK alcance todo o seu potencial como um cluster industrial dinâmico, capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico tanto no Distrito Federal quanto na região do entorno, fortalecendo a integração econômica com o estado de Goiás.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M.; NETO, J. M. D. R.; AMPARO, P. P. D. **Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 107–132, 2015. DOI: 10.7867/2317-5443.2014v2n2p107-132. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4808>. Acesso em: 2 fev. 2025.
- AMIN, A. **An institutionalist perspective on regional economic development**. Texto apresentado no *Economic Geography Research Group Seminar. Institutions and Governance*, Londres, Department of Geography, UCL, 1998. Disponível em: www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.
- AMIN, A. **Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional**. Cadernos IPPUR/UFRJ, v. XIV, n. 2, p. 68-89, 2000. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273859>. Acesso em: 28 fev. 2025.
- ANTT, . **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**. Mapa das concessões ferroviárias. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias/ferrovia-centro-atlantica-s-a/mapa>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- ANTT, . **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**. Relação de empresas, linhas e tarifas – Transporte Interestadual Semiurbano. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/transporte-interestadual-semiurbano/informacoes-operacionais/relacao-de-empresas-e-linhas-e-tarifas-26-08-2022-versao-site.xlsx/view>. Acesso em: 19 fev. 2025.
- AZEVEDO, D. A.; RIBEIRO, R. W. **Expedições, excursões e trabalhos de campo no entendimento geográfico: expeditions, excursions, and field work in geographic understanding**. Boletim Goiano de Geografia, v. 44, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/77736>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- AZEVEDO, D. A.; URIAS, G.; DE, O. L. L. **a revisão de literatura como método de pesquisa na geografia:: Uma scoping review**. Boletim Paulista de Geografia, v. 1, n. 109, p. 65-88, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/2955>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- BARREIROS, M. A. F.. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): método de avaliação de impactos por meio de matrizes matemáticas**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BRASIL, . **Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998**. Autoriza a criação da Região *Integrada* de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e institui o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 1998.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS 2022**. Brasília: MTE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRAVIM, M. D. N. G. **A explosão demográfica nas áreas do entorno do Distrito Federal.** 2001.

BRITO, C. D. S.; AGUIAR, S. C. **Os Planos Econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: Impactos nas Finanças do Estado Brasileiro em Face das Vindouras Decisões do STF.** Revista de Estudos Jurídicos, 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2298>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; DOS, S. G. F. **O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional.** Revista Política e Planejamento Regional, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2017.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. D.. **Metodologia e prática da pesquisa em ciências sociais.** *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica.* Rio de Janeiro F. Alves, p. 09-38, 1991.

CAIADO, M. C. S. **Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 22, n. 1, p. 55-88, 2005. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/254>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. D. **A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC.** Estudos Econômicos (São Paulo), v. 39, p. 513-538, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>. Acesso em: 28 fev. 2025.

CARLOS, A. F. A. **Metamorfoses urbanas.** GeoTextos, v. 3, 2007.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** Unesp, 2002.

CARREIRÃO, Y. D. S. **Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006.** *Opinião Pública*, v. 13, p. 307-339, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200004>. Acesso em: 2 fev. 2025.

CELLARD, A. **A análise documental.** In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis, Vozes, 2008.

CERVO, A. L. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** Revista brasileira de política internacional, v. 46, p. 5-25, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>. Acesso em: 2 fev. 2025.

COCHRAN, W. G. **Sampling Techniques.** 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.

CODEPLAN, . **Mapeamento da atividade econômica no DF.** Brasília, 16 fev. 2017.

COPE, M.; HAY, I. **Where are we now?: Qualitative Research in Human Geography.** In: *Qualitative research methods in human geography.* Oxford University Press, 2021. p. 3-17.

CORRÊA, R.. L. **Região e Organização Espacial.** 3. ed. São Paulo: Ática, 1987.

CORREIO, B. **Esperança na economia local alimenta regiões mais carentes do DF.** Correio Braziliense, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2023/07/5107233-esperanca-na-economia-local-alimenta-regioes-mais-carentes-do-df.html>. Acesso em: fev. 2025.

CORREIO, B. **GDF investe em Ceilândia e no Polo JK.** Correio Braziliense, Brasília, 31 ago. 2019.

CORREIO, B. **Sinal Verde Para Financiamento.** Correio Braziliense, Brasília, 3 out. 2007

COSTA, A. B. D.; COSTA, B. M. D.. **Cooperação e capital social em arranjos produtivos locais.** Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 9, n. 15, 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1005>. Acesso em: 2 fev. 2025.

COSTA, N. S. D. S.. **Das zonas francas e sua importância na atualidade: os exemplos de Manaus e a Terra do Fogo.** Cadernos Metrópole, v. 22, p. 869-892, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4909> Acesso em: 2 fev. 2025.

COSTA, E. J. M.. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional.** IDESP–Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COSTA, E. J. M.. **Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas.** *Inclusão Social*, v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/3879>. Acesso em: 6 jan. 2023.

CUNHA, L. A. G.. **Sobre o conceito de região.** Revista de história regional, 2000. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2107>. Acesso em: 6 jan. 2023.

DA LUZ, J. S.; DA, S. R. I.. **A importância do aglomerado farmacêutico do distrito agroindustrial de Anápolis (Daia) para o desenvolvimento local/regional.** *Building the way*-Revista do Curso de Letras da UEG (ISSNe 2237-2075), v. 8, n. 1, p. 16-34, 2018. Disponível: <https://www.revista.ueg.br/index.php/buildingtheway/article/view/7788>. Acesso em: 6 jan. 2023.

DALIO, D.. J.; MIYAMOTO, S. O Governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. *Ideias*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 151–181, 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649296>. Acesso em: 6 jan. 2023.

DELFINO, A.. **Planejamento regional no Brasil: necessidade de uma reformulação.** Revista Panorâmica Online, v. 13, p. 98–107, 2013. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/425>. Acesso em: 2 fev. 2025.

DE LIMA, J.. F. **A concepção do espaço econômico polarizado.** *Campo Grande*, v. 4, n. 7, 26 fev. 2003. Disponível em: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/536>. Acesso em: 2 fev. 2025.

DE MACEDO, F. C.; PORTO, L.. **Existe uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil?.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 2,

2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3639>. Acesso em: 2 fev. 2025.

DE MELLO-THÉRY. N. A.. **Política (e ação) pública, território e o papel da Geografia**. Revista da *ANPEGE*, v. 7, n. 01, p. 11-19, 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/view/6549>. Acesso em: 2 fev. 2025.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL (DER-DF). **Relatório Anual de Atividades 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.der.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/2017-12-29-acoes_e_programas-Relatorio_Atividades_2009_DER_DF.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Programa de Infraestrutura Urbana e Saneamento Básico em Áreas de Expansão Urbana do Distrito Federal: Relatório de Avaliação Ambiental - RAA**. Julho 2009. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/2009-PROGRAMA-DAS-%C3%81REAS-DE-DESENVOLVIMENTO-PAS.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XIII L EDIÇÃO* N° 245, 1988.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XVI EDIÇÃO* N° 135, 1992.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XVIII EDIÇÃO* N° 75, 1994.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XX EDIÇÃO* N° 247, 1996.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XXIII EDIÇÃO* N° 12, 1999.

_____. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XXIII EDIÇÃO* N° 135, 1999.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO XXIV EDIÇÃO* N° 110, 2000.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO ANO XXXV EDIÇÃO* N° 2, 2003.

_____, . **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília, DF, *ANO XLVIII EDIÇÃO* N° 247 , 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS**. Lei Complementar n° 948, de 16 de janeiro de 2019. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 17 jan. 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Lei Complementar n° 803, de 25 de abril de 2009. Diário Oficial do Distrito Federal,

Brasília, DF, abr. 2009. DO DISTRITO FEDERAL, Governo. *Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT)*. Homologado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1977. Brasília, 1977.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília (PPCUB)**. Brasília, 2022.

DUARTE, F.; CZAJKOWSKI, J. S.. **Cidade à venda: reflexões éticas sobre o marketing urbano**. Revista de *Administração Pública*, v. 41, p. 273-282, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000200006>. Acesso em: 3 fev. 2025.

EGLER, C. A G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: **Geografia: conceitos e temas**. CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; Corrêa, R. L. (Orgs.). 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

FAVARETO, A.; LOTTA, G.. **A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios - para além das políticas e abordagens territorialmente cegas**. Revista brasileira de estudos *urbanos* e regionais, v. 24, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202229>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FEITOSA, L. D. C.; ARANHA, P. R.. **A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras**. revista brasileira de estudos *urbanos* e regionais, v. 22, p. e202018, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202018>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FERNANDES, L. A.. **BRASIL DO PÓS-MILAGRE ECONOMICO: 1974-1984**. Jornal Eletrônico Faculdades *Integradas Vianna Júnior*, v. 1, n. 2, p. 18-18, 2009.

FERNANDES, N.. **Brasília: política e economia em transformação**. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I.. **Clusters en la periferia: conceptos, análisis y políticas**. Un estudio de caso en *Argentina*. Comercio Exterior, v. 59, n. 2, p. 97-110, fev. 2009. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/102165>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I.. **Clusters y desarrollo territorial: revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina**. Economía, Sociedad y Territorio, v. VI, n. 24, p. 859-912, 2007. Disponível em: <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/241>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I.; SEVAL, M.. **Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades**. Revista de Geografía Norte Grande, v. 51, p. 21-41, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000100002>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FERREIRA, I. C. B.; STEINBERGER, M.. **O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais**. Cadernos Metrópole, n. 14, p. 67-83, 2005.

FERREIRA, S. M. P.; BOTELHO, L.. **O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus**. Estudos *avanzados*, v. 28, p. 141-154, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/CNX3kcHDQcr4CxNsXsrRHKx/abstract/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FORMAN, E. H.; GASS, S. I. **The analytic hierarchy process—an exposition**. *Operations research*, v. 49, n. 4, p. 469-486, 2001. Disponível em: <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/opre.49.4.469.11231>. Acesso em: 28 fev. 2025.

FORMIGA, T. **Polo JK no DF sofre com falta de investimentos e violência**. G1, 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/02/polo-jk-no-df-sofre-com-falta-de-investimentos-e-violencia.html#:~:text=Empres%C3%A1rios%20reclamam%20de%20assaltos%20e%20da%20falta%20de%20transporte%20e%20de%20energia.&text=Localizado%20em%20uma%20%C3%A1rea%20de,menina%20dos%20olhos%E2%80%9D%20da%20regi%C3%A3o>. Acesso em: 02 fev. 2025.

FUINI, L. L.. **O território em Rogério Haesbaert: concepções e conotações**. *Geografia Ensino & Pesquisa*, v. 21, n. 1, p. 19-29, 2017. *FRANCA*, Acson Gusmão. Estado e industrialização pesada no Brasil: uma discussão teórica sobre o *Plano* de Metas (1956–1961). *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, p. 19-19, 2019

FRANÇA, A.. **Indicadores de desempenho espacial estudo de caso: a cidade de Curitiba-SC**. 2004. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/6761>. Acesso em: 02 fev. 2025.

FREITAG, P.; DE, F. R. S.. **O Planejamento regional no centro-oeste brasileiro: ações da SUDECO e a região geoeconômica de Brasília**. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, v. 19, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/170828>. Acesso em: 02 fev. 2025.

GEIGER, P. P.; DAVIDOVICH, F. Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil, sob efeito da *industrialização*. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 3-29, 1974.

GIANNAZI, C.. **A doutrina da segurança nacional e" milagre econômico"(1969/1973)**. Cortez Editora, 2016.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social.(1999)**. São Paulo: Editora Atlas, p. 201-234, 2015.

GODOY, A. S.. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2025.

GONÇALVES, R.; MIRANDA, R.. **O Eixo Brasília-Goiânia: desenvolvimento e desafios regionais**. Brasília: Editora da UnB, 2010.

GOTTMANN, J.. **A evolução do conceito de território**. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012. Publicação *original* em 1975.

HALBERT, L.; ATTUYER, K.. **Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations**. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1347-1361, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0042098016635420>. Acesso em: 28 fev. 2025.

HARVEY, D.. **A produção capitalista do espaço**. *Annablume*, 2005.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Edições Loyola, 2004.

HOLSTON, J.. **The Modernist City: An Anthropological Critique of Brasília**. *Chicago: University of Chicago Press*, 1989.

IDE/DF. **Infraestrutura de Dados Espaciais do Distrito Federal. Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)**. Geoportal IDE/DF. Disponível em: <https://www.ide.df.gov.br/geoportal/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

IPEDF, . **Boletim de Conjuntura do DF – 4º Trimestre de 2022**. *Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal – IPEDF*, abril de 2023.

IPEDF, **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD)**, Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. 2013. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/pesquisa-metropolitana-por-amostra-de-domicilios-pmad/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

_____, . *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD)*, 2015.

_____, . *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD)*, 2018.

_____, . *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD)*, 2020.

JESUS, J.. A.; SPINOLA, N. D. Seis décadas da teoria dos polos de crescimento: *revisitando Perroux*. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, Salvador, v. 17, n. 32, p. 935- 952, 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4204>. Acesso em: 26 fev. 2025.

JORNAL, D. B. **DER instala novo semáforo na DF-290**. Brasília, 1º fev. 2021. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/der-instala-novo-semaforo-na-df-290/#:~:text=Na%20%C3%BAltima%20semana%20o%20Departamento,km%2028%20da%20DF%2D290>. Acesso em: 27 fev. 2025.

KISH, L.. **Survey Sampling**. New York: John Wesley & Sons. *Am Polit Sci Rev*, v. 59, n. 4, p. 1025, 1965.

KRUGMAN, P. **Increasing returns and economic geography**. *Journal of political economy*, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/261763>. Acesso em: 27 fev. 2025.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 2003.

LANGLEY, S. K.; Cheshire, H. M.; Humes, K. S. **A comparison of single date and multitemporal satellite image classifications in a semi-arid grassland**. *Journal of Arid Environments*, v. 49, n. 2, p. 401-411, 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140196300907717>. Acesso em: 27 fev. 2025.

LOEBMANN, D. G. et al. Mistura espectral de imagens *LANDSAT* para análise multitemporal de uso da terra nas diferentes unidades pedológicas da bacia do rio Jardim, DF. *Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, v. 12, p. 557-564, 2005.

MACHADO, S. T. E. A.. **Estudo sobre a utilização de portos secos no Brasil e uma proposta de implementação desses no estado de Mato Grosso do Sul**. Revista *Metropolitana de Sustentabilidade* (ISSN 2318-3233), v. 3, n. 1, p. 91-114, 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/204>. Acesso em out. de 2024.

MADEIRA, P.; MADEIRA, F.. **Dinâmicas regionais e políticas de desenvolvimento territorial: um olhar cruzado entre a UE e o Brasil**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2019.

MALAGUTTI, C. J.. **Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para sua aceitação**. Brasília—gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília, Ed. UnB, 1999.

MARCHIORO, L. W.; GUBERT, D.; GUBERT, V.. **A Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil**. Revista de Estudos Sociais, v. 16, n. 31, p. 186-202, 2014. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MERINO, E. R.; AZEVEDO, D. A.; ALVAREZ, M. O. T.; RAMALHO, A. S. **Evaluating territorial management of integrated development region (RIDE-DF) and its effect on land use land cover transformation**. *Journal of Maps*, v. 20, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17445647.2024.2395916>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MILANEZ, A. Y. E. A.. **A atuação da Área Industrial do BNDES na Região Centro-Oeste**. In: *CAVALCANTI*, Isabel Machado; LASTRES, Helena Maria Martins et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Centro-Oeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [94]-127.

MINISTÉRIO, D. I. N.. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT**. Brasília: MI; UnB; IICA; ABIPTI, 2006

MOOVIT, . **Linha 7704 – Itinerário, horários e paradas**. Disponível em: https://moovitapp.com/index/pt-br/transporte_p%C3%BAblico-line-7704-Brasilia-1702-854426-21462340-0. Acesso em: 19 fev. 2025.

OLIVEIRA, N. M. **Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional Revising classical regional development theories**. *Informe Gepec*, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/25561>. Acesso em: 19 fev. 2025.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, p. 219-232, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PÁDUA, S. **Outra empresa inaugurada no Polo JK: Governador cita melhorias necessárias para reforçar atividades econômicas do parque industrial**. Agência Brasília,

28 mar. 2015. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/outra-empresa-inaugurada-no-polo-jk/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PAVIANI, A. **Demandas sociais e ocupação do espaço urbano**. O caso de Brasília, DF. Cadernos metrópole, n. 21, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5956>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PAVIANI, A. **Geografia urbana do Distrito Federal: evolução e tendências**. 2007.

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. Política & Sociedade, v. 8, n. 14, p. 79-106, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p79>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, 2005. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PDAD, . **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, 2011: Santa Maria**. Brasília: Codeplan, 2012. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/pdad/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

_____, . **PDAD 2015: Santa Maria**. Brasília: Codeplan, 2015.

_____, . **PDAD 2018: Santa Maria**. Brasília: Codeplan, 2019.

_____, . **PDAD 2021: Santa Maria**. Brasília: Codeplan, 2022.

PENNA, N.. **Planejamento urbano e estratégias empreendedoras em Brasília**. *Finisterra*, v. 47, n. 93, 2012. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1300>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PERROUX, F. **Note sur la ville considérée comme pôle de développement et comme foyer du progrès**. *Revue Tiers Monde*, p. 1147-1158, 1967. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1300>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.. **Local and regional development in the Global North and South**. *Progress in Development Studies*, v. 14, n. 1, p. 21-30, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1464993413504346>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PIKE, A.; MARLOW, D.; MCCARTHY, A.; O'BRIEN, P.; TOMANEY, J.. **Local institutions and local economic development: the Local Enterprise Partnerships in England, 2010–**. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 8, n. 2, p. 185–204, jul. 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjres/article/8/2/185/332649?login=false>. Acesso em: 2 fev. 2025.

PINA, J. H. A.; RICETO, Álisson; BORGES, R. F.; SANTANA, L. G.; FERREIRA, D. de L.; SILVA, Armando Corrêa. **Desenvolvimento industrial e Geografia (comentário sobre uma abordagem geográfica)**. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 49, p. 31-44, 1974

SILVA, É.; DEUS, D.. A. de. **Planejamento e gestão do espaço urbano: Uma Proposta de Reordenamento da Malha Viária no Entorno do Porto Seco do Cerrado em Uberlândia**,

Minas Gerais. Ateliê Geográfico, Goiânia, v. 3, n. 3, p. 218–236, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ateliê/article/view/8615>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. D.. **História das políticas regionais no Brasil.** 2020.

QUIRINO, F. **Entenda o que muda com a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo no DF.** Brasil de Fato, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/31/entenda-o-que-muda-com-a-nova-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-no-df/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

RABELO, R. F.. **Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil.** E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 2, p. 44-55, 2003.

RAFFESTIN, C.; POR, U. G. D. P.. **Tradução Maria Cecília França.** São Paulo: Editora Ática, 1993.

REIS, J. **Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional.** Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 95, p. 11-34, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4355>. Acesso em: 27 de jan. de 2025.

REIS, J. **Território e políticas do território.** A interpretação e a ação. Finisterra, [S. l.], v. 50, n. 100, 2015. DOI: 10.18055/Finis7868. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/7868>. Acesso em: 12 dez. 2023.

RIBEIRO, A. R. E. A. **A Colonização promovida por empresas e famílias do centro sul do Brasil na Amazônia Mato-Grossense.** 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/4485>. Acesso em: 12 dez. 2023.

RODRIGUES, J. N.; MACHADO, F. G. F.. **Políticas públicas e geografia: dois modelos político-institucionais para o problema da interação sociedade-Estado-Espaço.** In: AZEVEDO, Daniel Abreu; NOGUEIRA, Ricardo (Org.). Geografia política: base conceptual e diversidade temática. Brasília: *Caliandra*, Universidade de Brasília, 2023. p. 195-214..

RODRIGUES, J. N. **Políticas públicas e geografia: retomada de um debate.** GEOUSP – Espaço e Tempo (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ROTTA, E.; DOS, R. C. N. **A senda do desenvolvimento econômico brasileiro: as práticas do estado e das políticas públicas.** *Brazilian Journal of Development*, 2021. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/18079/2/A_senda_do_desenvolvimento_e_conmico_brasileiro_as_prticas_do_estado_e_das_politicas_pblicas.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023

RÜCKERT, A. **A política nacional de ordenamento territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em construção.** Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, n. 11, p. 64, 2007. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2475434>. Acesso em: 12 dez. 2023

RUDIO, F. V.. **Introdução ao projeto de pesquisa.** Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

SÁ, D. & S. M. V. G. O papel do Estado no processo de formação industrial: o caso da região metropolitana de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2019, v. 21. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5749>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SANFELICI, D. **Contextos, instituições e atores na pesquisa urbana**. Reflexões Conceituais Leituras da Ciência Geográfica Estudos Geográficos, p. 121, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/64653845/PDFFinal2020%20LIVRO%20POSGEO.pdf#page=121>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SANTOS, C. R. S.; SANFELICI, D. **Caminhos da produção financeirizada do espaço urbano: a versão brasileira como contraponto a um modelo**. *Cidades*, v. 12, n. 20, 2015. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002804016>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SANTOS, M.. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 2000.

SEMOB-DF . **Trecho da DF-290 ganha mais uma faixa de rolamento**. SEMOB, 2021. Disponível em: <https://www.semob.df.gov.br/trecho-da-df-290-ganha-mais-uma-faixa-de-rolamento/#:~:text=O%20Departamento%20de%20Estradas%20de,%2C%20passando%20pela%20BR%2D040>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SECRETARIA DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL (SEMOB-DF). **Informações sobre linhas de ônibus do DF**. SEMOB, 2025. Disponível em: <https://dfnoponto.semob.df.gov.br/>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. **Estudo das atividades produtivas da região sul do DF**. Parte 1. 2020. Disponível em: <https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/80835/ESTUDO-DAS-ATIVIDADES-PRODUTIVAS-DA-REGIAO-SUL-DO-DF-PARTE-1.pdf/0b40aff1-1ab9-9eb7-3b98-5e798e8177cf?t=1653226294234>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SEDET, . **José Eduardo Pereira Filho: “Perspectiva é gerar 60 mil empregos até 2023”**. Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/07/10/jose-eduardo-pereira-filho-perspectiva-e-gerar-60-mil-empregos-ate-2023/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SEDET, . **SDE visita fábrica da União Química em Brasília**. 2022. Disponível em: <https://sedet.df.gov.br/sde-visita-fabrica-da-uniao-quimica-em-brasilia/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SOUZA, E.; BARBERI, M.; MORENO, J. C.; TEIXEIRA, H.; RODRIGUES, G. **Programa de prospecção do patrimônio arqueológico e cultural da área diretamente afetada pela 3ª etapa do projeto Polo Juscelino Kubitschek – JK, Região Administrativa de Santa Maria - RA XIII – DF (Relatório final)**. 2011. p. 14-40.

- SOUZA, N. D. J. **Teoria dos Polos, Regiões Inteligentes e Sistemas Regionais de Inovação.** *Análise*, Porto Alegre, v. 16 n. 1 p. 87-112 jan./jul 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/face/article/view/266>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- SOUZA, N. D. J. D. **Desenvolvimento polarizado e desequilíbrios regionais no Brasil.** *Análise econômica*. Porto Alegre. vol. 11, n. 19 (mar. 1993), p. 29-59, 1993. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25279>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- SOUZA, V. M. D. E. A. **Inovação e desenvolvimento regional no Brasil: indicadores de desempenho e mecanismos de financiamento.** 2016. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/123456789/3424>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- STEINBERGER, M. **Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates.** *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 2, p. 129-117, 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9440>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- STORPER, R. **Las economías regionales como activos relacionales, capítulo 2 de la publicación “The Regional World: Territorial Development in a Global Economy”.** 1997. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273830>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- STORPER, M. **The regional world: Territorial development in a global economy.** Guilford Press, 1997.
- SUZIGAN, W. **Experiência histórica de política industrial no Brasil.** *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 16, n. 1, p. 3-19, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Qv7TwJYbW48LzKZPWffW86D/?lang=pt>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M.. **Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos.** *Revista Debates (UFRGS)*, 2013.
- TERRACAP, -. C. I. D. B. **Relatório de impacto ambiental – RIMA.** Polo de Desenvolvimento JK 3ª etapa: Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/orgao-colegiado/55-estudos-ambientais/73-eia-rima-do-polo-jk-3-etapa-santa-maria-ra-xiii>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- TUZZO, S. A.; BRAGA, C. F.. **O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese.** *Revista Pesquisa Qualitativa*, v. 4, n. 5, p. 140-158, 2016. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/38>. Acesso em: 3 fev. 2025.
- UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 2, p. 232-250, 2008.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Síntese dos resultados para a busca pelo termo “Polo JK” no site do Diário Oficial Eletrônico do DF (código QR e link para acesso)



<https://new.express.adobe.com/publishedV2/urn:aaid:sc:VA6C2:ae323bfd-89f8-44ee-8bcf-f3c70d41b1eb?promoid=Y69SGM5H&mv=other>

Apêndice 2 - Síntese dos resultados para a busca pelo termo “Polo JK” no acervo digital privado do Correio Braziliense (código QR e link para acesso)



<https://new.express.adobe.com/publishedV2/urn:aaid:sc:VA6C2:38a935bd-895a-4d5a-8951-45cd884e85c8?promoid=Y69SGM5H&mv=other>