



Políticas públicas de polos industriais : o caso do Polo JK em Santa Maria (DF)

Giovanna Da Silva Souza¹

Resumo:

A polarização de indústrias depende de inúmeros fatores para que se desenvolva. Um dos principais é a implementação de incentivos fiscais por meio de políticas públicas territoriais, que buscam deixar o ambiente mais propício e atraente para a ocupação das indústrias. O Distrito Federal tem sua economia baseada na máquina pública, desse modo o crescimento industrial é, de certa forma, ainda incipiente. Este artigo tem como objetivo compreender o impacto das ações governamentais no progresso das políticas públicas vinculadas ao Polo JK em Santa Maria, DF. O método de pesquisa foi levantamento bibliográfico sobre polos industriais e tratamento de dados históricos do Distrito Federal, a partir do levantamento de documentos públicos, combinados com a representação cartográfica desses. O estudo tem como fundamento a Teoria de Polos Industriais e Regiões inteligentes de François Perroux, dentro da ótica geográfica. Notou-se que ao longo dos anos o adensamento do Polo JK foi aumentando, seguindo os incentivos e determinações das políticas que foram se estabelecendo.

Palavras-chave: Polos Industriais; Políticas Públicas; Polo JK; Distrito Federal.

Abstract:

The polarization of industries depends on numerous factors for its development. One of the main factors is the implementation of tax incentives through territorial public policies, which aim to make the environment more conducive and attractive for industrial occupation. The Federal District has its economy based on the public sector; thus, industrial growth is still somewhat incipient. This article aims to understand the impact of government actions on the progress of public policies related to the JK Polo in Santa Maria, DF. The research method was a literature review on industrial poles and the treatment of historical data from the Federal District, based on the survey of public documents, combined with the cartographic representation of these. The study is grounded in François Perroux's Theory of Industrial

¹ Pós-Graduanda do Curso de mestrado da Universidade de Brasília - UnB. E-mail: catergiovanna@gmail.com.



Poles and Intelligent Regions from a geographical perspective. It was noted that over the years, the densification of the JK Polo has been increasing, following the incentives and determinations of the policies that have been established.

Key-words: Industrial Poles; Public Policy; Polo JK; Distrito Federal.

Introdução

A incorporação do capital no espaço impulsiona novos empreendimentos no território, que implica em uma revalorização do local, enquanto espaço privilegiado para o surgimento de inovações. Esse é o primeiro argumento que sustenta o estudo realizado, pois é fundamental trazer uma ótica da Ciência Geográfica para esse fenômeno, que, no caso do Polo Industrial Juscelino Kubitschek (Polo JK), é muito abordado por outras áreas, como no campo da economia e política pública, mas que não trazem o fator espacial e sua relevância. Um polo industrial pode ser definido como um local de aglomeração de indústrias que receberam algum tipo de incentivo para que pudessem ocupar e desenvolver suas atividades naquela específica parcela do solo, tanto por meio de incentivos fiscais como por aspectos espaciais que favorecem o desenvolvimento das atividades industriais.

Pela ótica da Geografia, a implantação de um polo industrial se faz a partir de estratégias e vantagens de localização, o que Souza (2005) denomina como meios inovadores, isto é, ferramentas úteis para o desenvolvimento de um polo, como, por exemplo, instituições de ensino, que podem o dar suporte técnico e científico. Além disso, por estar ancorada territorialmente, a inovação pode trazer benefícios e problemas espacialmente delimitados. O Polo JK, nosso objeto de análise, encontra-se em uma região estratégica, perto da divisa entre dois estados e próximo à BR-040, que é uma das principais rodovias do país. Então se faz muito necessária a análise dos objetivos que estiveram presentes nos processos que compuseram essa política pública.

Por essa razão, o objetivo deste estudo consiste na compreensão do impacto das ações governamentais no progresso das políticas públicas vinculadas ao Polo JK, abordando aspectos como o planejamento territorial, a densificação e o aprimoramento de sua infraestrutura. Para atingir esse propósito, torna-se imperativo identificar, por meio de uma análise temporal, a configuração da expansão do polo, elucidando características que propiciaram seu desenvolvimento. Localizado na região administrativa de Santa Maria, o Polo JK tem testemunhado um crescimento constante, impulsionado pelos investimentos do Governo do Distrito Federal.



O Polo JK surge pouco tempo após a consolidação da própria Região Administrativa (RA) de Santa Maria, o que sugere que ambos cresceram concomitantemente. O Polo já demonstra crescimento na sua produção econômica desde a sua criação. É interessante analisar o efeito desse crescimento na RA. A partir dessa avaliação, a pesquisa traz exemplificações e fatos que apontam o território como base para a implementação dessa política pública e essa como agente de modificação desse território, demonstrando a demanda existente da dimensão territorial na governabilidade e suas políticas.

Para tanto, a metodologia utilizada faz parte de uma revisão bibliográfica e levantamento de dados históricos, a partir de 1988, com levantamento documental de documentos públicos sobre programas de desenvolvimento do DF, findando no ano de 2019, ano de criação do programa atual. Para análise da proporção de trabalhadores na indústria, os dados utilizados foram de 2013, 2018 e 2021. A investigação acerca desse estudo, funda-se nas teorias Perroux e Schumpeter, “Teoria dos polos industriais” e “Teoria do crescimento endógeno” e utiliza a paisagem como categoria de análise da geografia. Nesse percurso, pesquisas sobre estudos de caso, como de Zonas Francas e Portos Secos, serão revisados e apresentados a fim de comparação.

Em seguida, foi realizado um mapeamento da paisagem, originando um mapa de comparação histórica. O mapa utiliza imagens históricas do Google Earth e arquivos *shapefile*² do Geoportal, e tem camadas de autoria própria, desenhadas com base nas imagens de satélite. A partir da síntese entre a revisão bibliográfica, a análise dos dados secundários e o produto cartográfico gerado pela pesquisa, foi realizada uma análise acerca da orientação de crescimento do polo e sua influência na RA VIII.

Há pouco produzido sobre o tema quando trata-se de Brasília. Por ser muito dependente da máquina pública, a indústria ainda engatinha nesse ente federado para conquistar o seu espaço. Nos últimos anos, o Polo JK esteve em maior evidência com a chegada de um polo de distribuição da multinacional Amazon e da tentativa de produção da Sputnik - vacina contra o coronavírus - fatores que demonstram a dimensão atual do polo.

O artigo está dividido em duas seções, além das seções de introdução, metodologia e considerações finais. Na primeira parte, será apresentada a discussão sobre polos de crescimento e sua relação com a geografia; na segunda parte, uma revisão histórica sobre o Polo JK e de que modo se relaciona com a teoria de Perroux; e, em seguida, o mapa histórico

² “Um shapefile (.shp) é um formato de armazenamento de dados de vetor para armazenar a posição, a forma e os atributos de feições geográficas” (ESRI TECHNICAL SUPPORT, 2021).

produzido será analisado e interpretado em comparação com os dados e referencial teórico.

Por fim, descreve-se as principais conclusões do trabalho, da aplicação das teorias e conceitos no Polo JK e das respostas advindas da análise do mapa.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa fundamentou-se em um aprofundamento teórico-conceitual sob duas perspectivas. Inicialmente, foi conduzida uma investigação nas teorias urbanas que abordam os conceitos de polos industriais, território e políticas públicas, sob a ótica geográfica. Dessa maneira, buscou-se esclarecer como os polos industriais são concebidos e desenvolvidos, identificando os fatores propícios a esse processo contidos no Polo JK. A fundamentação teórica baseia-se nas obras de Perroux e Schumpeter, centrando-se nas teorias dos Polos Industriais e do Crescimento Endógeno, e adota a paisagem como categoria de análise geográfica. Adicionalmente, serão revisados e apresentados estudos de caso, como os de Zonas Francas e Portos Secos, para enriquecer a compreensão do cenário industrial em foco.

Trabalhos que lidam com fenômenos similares foram analisadas, trazendo a comparação com estudos de caso que também tratam sobre regiões polarizadas, como a Zona Franca de Manaus. Possibilitando a compreensão da dinâmica dessas estruturas no espaço e suas diversas relações com o local onde estão inseridas, que permitiram identificar processos semelhantes no Polo JK. Em seguida, foi necessária uma revisão de documentos públicos e pesquisas já realizadas sobre o Polo JK, para caracterizá-lo. Com esse primeiro contato com o que se tem produzido na área, foi realizado o rastreamento de dados, desde alguns mais antigos, até os mais atuais, e então uma descrição da região de estudo.

A seleção desse empreendimento para a pesquisa decorreu da significativa expansão que o Polo JK vem experimentando, marcado pela presença de indústrias de alto potencial, incluindo, como mencionado anteriormente, a multinacional Amazon. Além disso, a Região Administrativa VIII, Santa Maria, tem se destacado no setor secundário, conforme evidenciado pela análise dos dados da PDAD, revelando a influência do Polo JK. No entanto, é relevante notar que, até o momento, a geografia não explorou profundamente o Polo JK, e há uma lacuna de informações sobre as indústrias do Distrito Federal.

Para embasar este estudo, foi adotada uma abordagem metodológica que compreende uma revisão bibliográfica e um minucioso 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 1988 a 2019, contemplando os seis principais documentos que tratam da criação e definições fundamentais de cada programa. Este processo forneceu uma base confiável e abrangente para a análise desses programas. No que tange à avaliação da proporção de trabalhadores na indústria, foram utilizados dados provenientes da Pesquisa por Amostra de Domicílio do DF (PDAD) referentes aos anos de 2013, 2018 e 2021.

Como ferramenta de apoio à pesquisa, foi utilizado o Google Earth Pro, para uma análise temporal, do Polo JK desde 1995, ano anterior a sua criação e sua trajetória até agora, e o mesmo para a Santa Maria, o que possibilitou a percepção acerca das mudanças espaciais que vêm acontecendo ao longo dos anos e como elas alteraram a dinâmica do local. Para que assim se possa notar a evolução e o seu crescimento, pois serão feitos mapas tanto do Polo JK, quanto da RA, dos seus anos de criação e de como estão atualmente.

Para realização dos mapas é necessário salvar as imagens históricas dos pontos escolhidos, pelo Google Earth, tratadas, georreferenciadas³ e transformadas em mosaicos que serão exportados para o Sistema de Informações Geográficas Quantum (QGIS). Desta forma o mapa foi composto por 4 imagens. A primeira sendo de 1995 e a última de 2023, evidenciando a distribuição industrial no Distrito Federal, buscando responder se há ou não a polarização de indústrias no DF Sul, e se existe alguma relação com o Polo JK.

Após a criação desse material e a visualização da área de estudo, o próximo passo será aprofundar a análise por meio de dados e teorias voltados à polarização industrial. Esse enfoque será complementado por estudos sobre o território, considerando-o como categoria de análise, e pelas políticas públicas, enquanto campo de estudo, exploradas a partir da perspectiva da geografia política.

1. A polarização do espaço econômico

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” (LIMA, 2010). Segundo Marchioro (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

³ “A partir do georreferenciamento é possível localizar um terreno e sua dimensão em relação ao globo terrestre” (GEOSENSORI, 2019).



inter-relações econômicas”. O autor explica 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; SPIDOLA, 2015).

Souza (2005) apresenta a influência schumpeteriana na teoria de 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).

Os agentes locais exercem funções complementares no desenvolvimento de uma região inteligente: “retomando a ideia do planejamento territorial a partir do planejamento e da gestão do espaço urbano, o poder público surge como principal agente executor no tocante ao ciclo do planejamento” (PINA et al., 2022, p. 223). 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 que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26)

Segundo Da Silva (1974), 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. Esse é um dos fatores que explicam a necessidade da geografia por trás da gestão do território e de suas políticas públicas.

A análise a partir da geografia sobre a política pública trabalha 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. Em outras palavras, de que modo as ações dos governos através das políticas públicas territoriais estão gerindo e mudando o território, sua função e sua dinâmica.

Segundo De Lima (2003), o espaço econômico tende à polarização e é um lugar onde há intercâmbio de bens e serviços, do qual a intensidade de intercâmbio interior é superior à intensidade exterior. Sendo assim, torna-se necessário ações específicas para lugares econômicos, que sejam pensadas em prol do desenvolvimento local e que permitam uma dinâmica da qual requisita o espaço econômico. Costa (2020) afirma que esses espaços necessitam e geralmente apresentam regimes fiscais específicos. De Lima também diferencia os tipos de espaços polarizados:

Os espaços polarizados podem ser de crescimento ou de desenvolvimento. Os polos de desenvolvimento são aqueles que conduzem a modificações estruturais e que abrangem toda a população da região polarizada. Já o polo de crescimento corresponde a certos polos que, mesmo motivando o crescimento do produto e da renda, não provocam transformações significativas nas estruturas regionais (LIMA, 2003, p.9).

De acordo com Sá e Silva (2019), o Estado tem papel fundamental para contribuir na formação do espaço industrial, uma vez que deve trabalhar como articulador e formulador de políticas públicas para a promoção e desenvolvimentos desses espaços, como a reorganização do território para atração de investimentos. Esses investimentos são atraídos a partir de incentivos oferecidos pelo Estado através das políticas públicas. O objetivo é criar um ambiente inovador que proporciona o crescimento. Dentro da teoria dos polos, essa diferença entre o local determinado do restante fora dele é o que explica os polos industriais: “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).

Segundo Jesus e Spindola (2015), 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. A teoria 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.

Com o interesse em buscar a integração do país e o maior aproveitamento e domínio em seu interior, outras regiões despertaram a necessidade de investimento industrial de forma concentrada, como foi o caso da Zona Franca de Manaus. Segundo Ferreira e Botelho (2014),



a Zona Franca de Manaus foi criada, em 1957, com o objetivo de levar desenvolvimento para a Amazônia Ocidental, a partir de incentivos fiscais e políticas públicas para impulsionar seus resultados. Depois foi reestruturada e recebeu a garantia de 30 anos dos incentivos fiscais, que foram renovados para até 2073. Nesse período, a população aumentou consideravelmente e Manaus passou a concentrar 90% da economia Amazonense.

A criação 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 Amazônia carrega um peso de importância internacional. Costa (2020) afirmou que a criação da Zona Franca em Manaus se deu para ratificar a ocupação efetiva do Estado, com o discurso de que a integração territorial protegeria os interesses do Estado contra ameaças estrangeiras, assim buscou-se aumentar tanto a produção econômica como a população interna do país.

Essas noções de desenvolvimento que se fizeram presente no Brasil têm influências da Teoria dos Polos de François Perroux. 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. De acordo com a Uderman (2008, p. 234) “a implantação ordenada de muitos empreendimentos confere um efeito dinâmico à economia”, o que teria potencial para transformar a estrutura produtiva modificando o cenário do desenvolvimento regional.

2. O Polo JK: Programas de desenvolvimento econômico e a Teoria dos Polos Industriais

De acordo com Geiger e Davidovich (1974), o Centro-Oeste era tido como periferias conectadas ao Sudeste, Nordeste e Amazônia, mas com a construção de cidades importantes como Goiânia e Brasília, teve um salto populacional e rápido crescimento urbano, o que o consolidou como uma macrorregião. A partir da criação da Superintendência Regional (SUDECO), o órgão ficou com a tarefa de suprir essa área com a sua estrutura industrial.

O investimento em portos secos surge como uma alternativa diante de um cenário onde a estrutura portuária se concentra nas regiões Sul e Sudeste: “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 necessidade de atravessar o país para que a produção possa ser escoada encarece a produção, desestimulando a atividade industrial no interior. 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 Pólo 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).

Considerando o contexto histórico da criação de Brasília, a cidade projetada por Lúcio Costa era dotada de muitas limitações, já que seu plano de elaboração não contava com as ocupações e adensamentos ao seu redor, que se tornaram inevitáveis devido às ondas de imigrações para a construção da cidade, surgindo os núcleos habitacionais, conhecidos como cidades-satélites:

Nos planos do urbanista Lúcio Costa, autor do projeto do Plano Piloto de Brasília, a cidade estava prevista para abrigar 500 a 700 mil habitantes. Apenas quando se aproximasse deste limite, seriam criadas na periferia as chamadas cidades satélites que seriam pequenas e complementares (OLIVEIRA; MANIÇOBA, 2015, p. 33).

O planejamento territorial para a atração industrial no Distrito Federal desenhou estratégias para a criação de polos, em específico para Santa Maria com a política pública do Polo JK, esta que representa estratégias que utilizam dos meios presentes no espaço para promover desenvolvimento, ideia presente na “teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas de inovação” (SOUZA, 2005). Algumas políticas foram postas em prática desde a implementação do Polo JK, que passou por vários governos e suas ações ou não ações, configurando assim uma política pública (SOUZA, 2006).

Segundo a (Terracap, 2011) o Polo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek teve seu projeto iniciado no ano de 1996. O polo tem apresentado um notável desenvolvimento. Esse progresso é evidenciado pela presença de grandes empresas, como a União Química, e pela chegada recente de um centro de distribuição da Amazon, que até então é o único no Distrito Federal. Quatro anos após instauração do polo, é criado o Pró-DF (Lei nº2.427-DF) de 1999, que tinha a função de estimular as Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs do DF, incluindo o Polo JK, conforme registrado em documentos públicos (DISTRITO FEDERAL, 1999).

O ambiente fértil e conectado que o Polo JK apresenta, com característica específica para indústria polarizada, 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, uma das principais rodovias federais do país e na região de fronteira com o estado de Goiás.



A condição favorável foi 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 denominamos anteriormente como um “meio inovador”, que se desenvolve e pode se tornar uma “região inteligente”, como discutido na teoria do crescimento endógeno de Schumpeter (SOUZA 2005).

Essa estrutura que atrai investimento faz com que o local tenha seu sistema urbano alterado constantemente (COUTINHO, 1995). Porém, por muitas vezes, os empreendimentos não conseguem atingir seu pleno funcionamento somente com a estrutura pré-estabelecida, tendo a necessidade de adaptação espacial, como através de incentivos fiscais, por parte do governo. Esses programas criados para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal foram moldados pelas políticas de governo e se caracterizam como uma política pública territorial que busca analisar as áreas com potencial econômico e trabalhá-las de forma diferente das demais. Afinal, “o crescimento econômico não é observado em todos os pontos do espaço econômico, mas sim em locais específicos” (JESUS; SPINOLA, 2015, p. 939).

As intenções de impulsionar o desenvolvimento industrial no Distrito Federal já fazem parte das decisões de governo desde o final da década de 1980 com o propósito de vários governos, mas instaurou-se em forma de programas, como demonstrado pela Figura 1. Nesse sentido, é importante a análise pelo âmbito das políticas públicas, no caso espaciais, pois a instalação do polo e seu desenvolvimento a partir dessas proporcionaram ao longo dos anos a transformação do espaço no qual fazem parte.

Figura 1 - Mapa Histórico de Santa Maria – DF e do Polo JK

Programa	Nome	Objetivo	Lei
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
PRODECON	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF	Impulsionar o desenvolvimento econômico da região	Lei nº 289, de 03 de julho de 1992
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
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
DESENVOLVE DF	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico	Estimular o desenvolvimento urbano e a utilização eficiente de espaços	Lei Distrital nº 6.468/2019

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

A principal diferença entre as características dos programas reside no tipo de concessão de uso oferecido. 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).

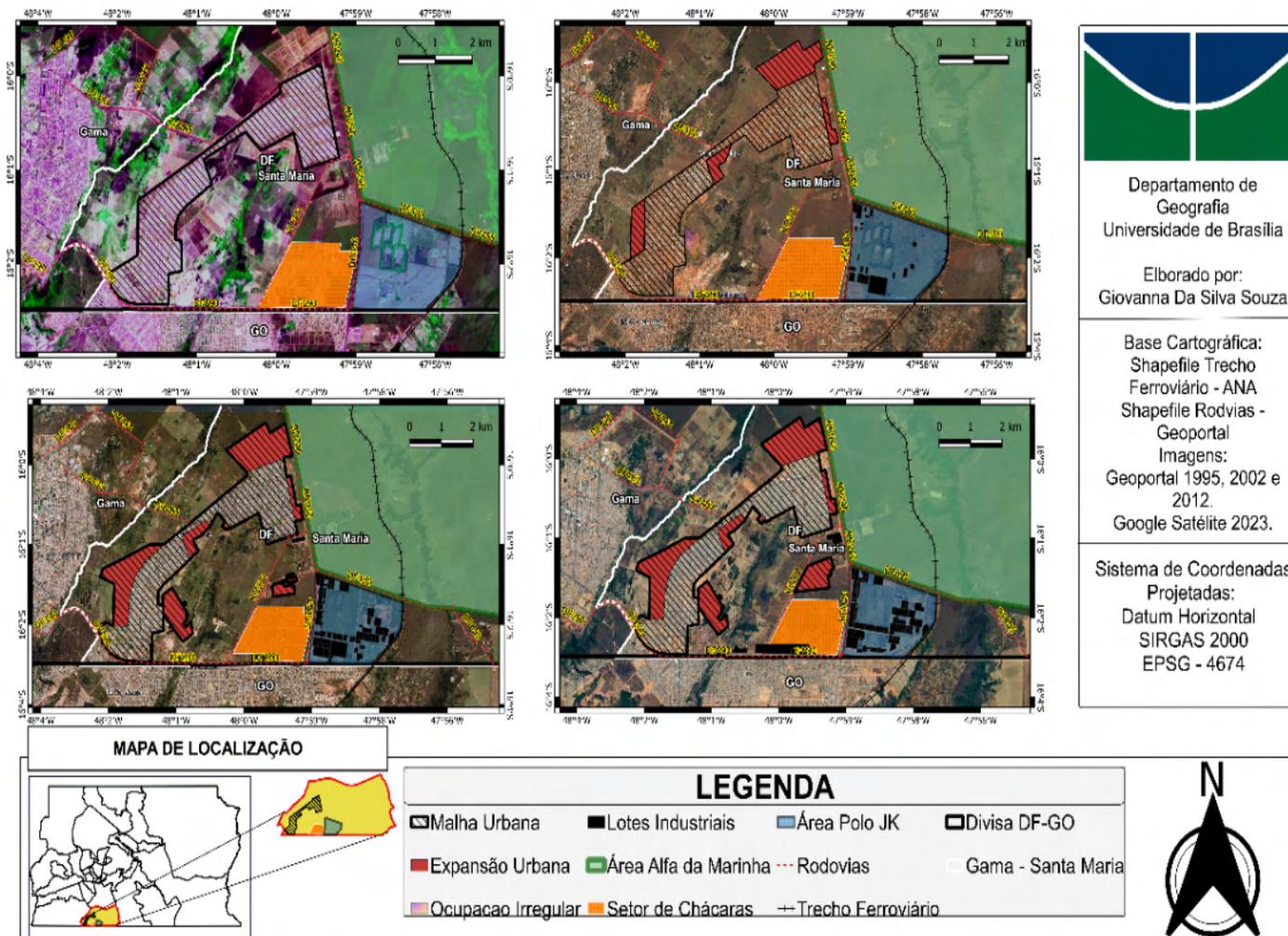
Por outro lado, o DESENVOLVE DF opta pelo sistema de CDRU, sem a opção de compra, variando de 5 a 30 anos na utilização do lote. Essa abordagem visa estimular o desenvolvimento urbano e a eficiente utilização dos espaços, sem transferência permanente de propriedade, mantendo a gestão sob responsabilidade 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.

Segundo Codeplan (2020) Santa Maria foi por muito tempo setor rural do Gama RA II, até se tornar uma região administrativa em 1990 e está no grupo 3 do “Agrupamento das Regiões Administrativas”, classificado como de média-baixa renda, com população de 1.269.601 e renda de R\$ 3.123,00. A análise das Pesquisas por Amostra de Domicílio demonstrou que a porcentagem de trabalhadores que se deslocam para trabalhar fora de Santa Maria caiu de 70% em 2018 para 63,6% em 2021.

A Figura 2 a seguir, é um conjunto de quatro mapas, que demonstram o crescimento urbano da Santa Maria a partir do ano de 1995, um ano antes da criação do Polo JK, finalizando no quarto mapa que representa a forma atual da cidade, em 2023. O polígono vermelho representado pela legenda, apresenta a ampliação da malha habitacional da cidade, já em preto, denominados como lotes industriais, pode-se notar o crescimento do Polo JK, tanto em quantidade de indústrias, quanto em relação à sua expansão na área da RA.

Figura 2 - Mapa Histórico de Santa Maria – DF e do Polo JK

MAPA HISTÓRICO DE SANTA MARIA - DF E DO POLO JK





Como pode-se notar através do mapa, o polo possui uma localização estratégica, adjacente aos municípios goianos, que compõem o entorno do Distrito Federal. Próximo à BR-040, situada no seu lado oeste, essa rodovia é uma das principais do país⁴. A leste, está o trecho ferroviário, que, segundo o Correio Braziliense (2019), transporta mercadoria da capital federal a Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como principais cargas minérios e derivados do petróleo. Além disso, está em uma área de fácil acesso ao aeroporto de Brasília. A lógica espacial de criação faz sentido, uma vez que segundo Santos (1996, p. 171) “a geografia dos fluxos depende da geografia dos fixos”, sendo assim o polo proporciona a intermediação desses fluxos, como por exemplo através do escoamento das mercadorias.

A contribuição de Santos encaixa-se no tema da polarização industrial, quando se trata da necessidade de fixar um objeto - no caso o Polo JK - para proporcionar escoamento de mercadorias, delimitando sua função, iniciando ali um processo de fixação. Criando uma forma de polo industrial, que traz impactos estruturais alterando a dinâmica da cidade, não apenas para esse fim, de mediador de fluxos, mas com a atração que a região passa ter, principalmente a partir dos incentivos que as políticas de governo promovem. O crescimento do Polo JK tem um destino específico. A partir do mapa, é possível identificar que os elementos fixos ao redor dele demarcam sua trajetória de expansão.

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 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE) não há presença de indústrias desse empreendimento no estado vizinho. Em contrapartida, dentro da malha urbana de Santa Maria, delimitada no mapa, nota-se a presença de empresas que fazem parte do Pró-DF, geralmente menores, mas dentro da regra que o programa propõe, isto é, de que o empreendimento recebe benefícios ao proporcionar geração de empregos. De todo modo, essas pequenas empresas fazem parte da cadeia de produção do Polo JK, pois se integram nas relações de insumo e produto.

A partir da análise das imagens históricas de Santa Maria, percebe-se que atualmente o polo está menos isolado, com indústrias mais dispersas e próximas à parte urbana da cidade. A cidade tem ocupado parcelas do solo rente ao empreendimento, devido à sua expansão urbana, como demonstra o mapa, com o condomínio Total Ville, construído no lado oposto da BR-040, de frente para a entrada norte do Polo JK.

⁴De acordo com o site do Governo de Minas Gerais, a BR – 040 conecta Rio de Janeiro à Brasília, passando por Belo Horizonte e pela principal cidade-polo da região, Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/rodovias>



O Polo atrai novas empresas que ocupam outras regiões de Santa Maria, não mais apenas aquelas inicialmente destinadas, como pode-se notar pela imagem da atual expansão do Polo JK. O destaque é a empresa Amazon, que se localiza mais a Oeste. Nota-se, portanto, que o apoio do PRÓ-DF já costura a cidade, estando presente em pequenos empreendimentos dentro da própria malha urbana.

Considerações Finais

Resgata-se o problema de pesquisa, que é a saber como as ações governamentais no progresso das políticas públicas vinculadas ao Polo JK em Santa Maria, DF influenciaram no desenvolvimento dele. Com o estudo teórico sobre o tema, evidenciou-se que as políticas públicas de planejamento territorial são essenciais para o desenvolvimento industrial, a partir da implementação de incentivos fiscais e requalificação local, para criação de regiões que favoreçam o crescimento e progresso das indústrias estimulando a polarização.

A partir do estudo da Teoria dos Polos e Regiões inteligentes, pode-se observar no Polo JK esse processo de polarização, pois as grandes empresas que chegaram atraíram outras menores e assim criou-se uma rede. Para entender essa questão, foi importante identificar as características de criação do Polo JK que, segundo as fontes supracitadas, passou pelo processo de incentivos fiscais, proporcionados pelo Estado, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento (Pró-DF) e aqueles que o antecederam. Esses incentivos atraíram as indústrias-motrizes, que impulsionaram a chegada de indústrias menores. Notou-se que ao longo dos anos o adensamento do Polo JK foi aumentando, seguindo os incentivos e determinações das políticas que foram se estabelecendo.

O cenário empregatício na cidade satélite de Santa Maria mudou, porém não se confirmou que o Polo JK tem como sua principal força de trabalho a população da cidade, mas é notado que impactou de forma considerável a concentração de emprego na RA VIII, a colocando em destaque com as principais regiões administrativas do Distrito Federal.

Os dados da PDAD de 2013, 2018 e 2021 demonstraram que a curva em relação a pessoas trabalhando na indústria apresentou um importante aumento entre 2013 e 2018. Santa Maria possui uma mudança, por ter tido crescimento na oferta de emprego nesse setor dentro de sua própria RA e a diminuição no número de deslocamento de pessoas em busca de trabalho fora da RA, é um indício de que o Polo JK tem aumentado a progressão de disponibilidade de postos de trabalho, acrescendo o fato de que essa política está costurando a cidade, o que diz muito sobre seus possíveis impactos.



É pertinente que novos trabalhos de pesquisa sejam realizados no sentido de se analisar os possíveis desdobramentos futuros e as atualizações mais adequadas dessa política pública com o fim de potencializar seu alcance, tanto em relação aos impactos em Santa Maria quanto no espectro mais amplo, especialmente na RIDE. A pesquisa não conseguiu responder questões como para onde a população de cada RA trabalhando na indústria se desloca, o que deixa em aberto a necessidade de novos levantamentos e estudos nessa temática, tanto para o Polo JK, quanto para a situação industrial do DF.

Os resultados deste trabalho são úteis para entender os detalhes da trajetória do Polo JK, que ainda está em curso. Essa pesquisa buscou contribuir com análises sobre a indústria em Brasília, especialmente em um contexto de escassez de dados públicos sobre o tema. Em conclusão, pode ajudar a pensar em políticas públicas futuras ou pesquisas mais profundas acerca da distribuição industrial em Brasília e da influência do Polo JK.

Referencial Teórico

ALVEZ, Renato; BERNARDES, Adriana. Espera por viagens de trem completa 20 anos com linha e estações destruídas. **Correio Braziliense**, 2019. Disponível em: < https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/07/28/interna_cidadesdf,774189/espera-por-viagens-de-trem-completa-20-anos-com-estruturas-destruidas.shtml>. Acesso em: Fev, 2023.

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Atlas do Distrito Federal 2020** – Capítulo 5. 2020, Brasília. Disponível em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/atlas-do-distrito-federal-2020/> > Acesso em maio de 2023.

CODEPLAN. **Pdad – Pesquisa por Amostra de Domicílio. Brasília, 2013**. Disponível em: < <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2013/> > Acesso em maio de 2023.

_____. **Pdad – Pesquisa por Amostra de Domicílio. Brasília, 2018**. Disponível em: < <http://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/> > Acesso em maio de 2023.

_____. **Pdad – Pesquisa por Amostra de Domicílio. Brasília, 2021**. Disponível em: < <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2021-3/>> Acesso em Nov de 2023.

COSTA, Nara Shirley de Sousa. 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>

COUTINHO, Luciano. O Desenvolvimento Urbano no Contexto da Mudança Tecnológica. In: **O Novo Brasil Urbano. Mercado Aberto**. Porto Alegre. RS. 1995.

DA SILVA, Armando Corrêa. Desenvolvimento industrial e Geografia (comentário sobre uma abordagem geográfica). **Boletim Paulista de Geografia**, n. 49, p. 31-44, 1974.



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>.

DO DISTRITO FEDERAL, Governo. 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 XX EDIÇÃO N° 247, 1996.

_____. 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.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga; BOTELHO, Lissandro. O emprego industrial na Região Norte: o caso do Polo Industrial de Manaus. **Estudos avançados**, v. 28, p. 141-154, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/CNX3kcHDQcr4CxNsXsrRHKx/abstract/?lang=pt&format=html>

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. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1974_v36_n3.pdf

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/4204/2850>

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, 2010.

MACHADO, Sivanilza Teixeira et al. Estudo sobre a utilização de portos secos no Brasil e uma proposta de implementação desses no estado de Mato Grosso do Sul/Study on the use of dry ports in Brazil and a proposal to implement these in Mato Grosso do Sul State. **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 outubro de 2023



OLIVEIRA, Daniela Vieira; MANIÇOBA, Regina de Souza, Processo de Formação e Expansão Urbana do Distrito Federal. **Universitas Humanas**, Brasília- DF. 2015, p. 33. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/univhum.v11i2.2938> Acesso em out de 2023.

OLIVEIRA, Nilton Marques. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional Revising classical regional development theories. **Informe Gepec**, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021.

PINA, J. H. A.; RICETO, Álisson; BORGES, R. F.; SANTANA, L. G.; FERREIRA, D. de L.; SILVA, Éder; 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, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/8615>. Acesso em: 19 nov. 2022.

SÁ, D., & SILVA, 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>

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Nali de Jesus. 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/ojs/index.php/face/article/view/266>>

TERRACAP - COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. **Relatório de impacto ambiental – RIMA. Polo de Desenvolvimento JK 3ª etapa**: Região Administrativa de Santa Maria – RA XIII. Brasília, 2011.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 2, p. 232-250, 2008.