



Qualis A4 ISSN: 2675-0236

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social



A estrutura produtiva e função econômica do território: o caso do Distrito Federal

The productive structure and economic function of the territory: the case of the Federal District

ARK: 69772/ppds.v8i15.1620

Recebido: 16/02/2025 | Aceito: 25/03/2025 | Publicado on-line: 27/04/2026

Sirlei Salete Boff¹

<https://orcid.org/0000-0002-1760-7074>

<http://lattes.cnpq.br/2095140882676947>

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

E-mail: sirleiboff@gmail.com

Andrea Felipe Cabello²

<https://orcid.org/0000-0003-1489-0676>

<http://lattes.cnpq.br/4731226594888669>

Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: andreafc@unb.br



Resumo

Este artigo analisa a estrutura produtiva do Distrito Federal (DF) a partir de indicadores clássicos da economia regional, Quociente Locacional (QL), Índice de Krugman e Coeficiente de Especialização (CE), aplicados às 87 divisões de atividades econômicas da classificação CONCLA/IBGE. Os resultados revelam uma configuração estrutural paradoxal, caracterizada por elevada diversidade produtiva (índice de 0,95) e cobertura integral das atividades econômicas nacionais, coexistindo com forte concentração de vínculos empregatícios em nichos específicos, notadamente administração pública, saúde e serviços especializados. Argumenta-se que essa configuração não decorre de especializações industriais tradicionais ou de encadeamentos produtivos endógenos, mas da função metropolitana do DF como centro de coordenação administrativa e provisão de serviços complexos. Conclui-se que a economia do DF não se caracteriza por especialização produtiva tradicional, mas por uma estrutura funcional-administrativa, marcada por diversidade produtiva, baixa especialização setorial e concentração produtiva em funções de coordenação estatal.

Palavras-chave: estrutura produtiva; quociente locacional; diversidade produtiva; Distrito Federal; economia regional.

¹ Doutora e Mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); MBA em Controladoria pela FGV; Especialista em Planejamento Tributário pela UnB; Advogada, Auditora Independente, Contadora, Professora e Conciliadora no TRF-1/DF.

² Andrea Felipe Cabello. Doutora em economia, Universidade de Brasília - UnB. Departamento de economia, Universidade de Brasília - UnB. Atualmente é professora associada da Universidade de Brasília - UnB. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (2007), mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (2010) e doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (2012).



Abstract

This article analyzes the productive structure of the Federal District (DF) using classic indicators of regional economics—the Location Quotient (LQ), the Krugman Index, and the Specialization Coefficient (SC)—applied to the 87 economic activity divisions of the CONCLA/IBGE classification. The results reveal a paradoxical structural configuration, characterized by high productive diversity (index of 0.95) and full coverage of national economic activities, coexisting with a strong concentration of employment in specific niches, notably public administration, health, and specialized services. It is argued that this configuration does not stem from traditional industrial specializations or endogenous production linkages, but from the Federal District's metropolitan function as a center for administrative coordination and the provision of complex services. It is concluded that the Federal District's economy is not characterized by traditional productive specialization, but by a functional-administrative structure marked by productive diversity, low sectoral specialization, and a concentration of production in state coordination functions.

Keywords: *productive structure; locational quotient; productive diversity; Federal District; regional economy.*

1. Introdução

A estrutura produtiva do Distrito Federal (DF) constitui objeto analítico singular no contexto da economia regional brasileira. Concebido originalmente como instrumento de interiorização do desenvolvimento e integração territorial (Holanda, 2017), o território brasiliense desenvolveu ao longo das décadas configuração produtiva que desafia categorizações tradicionais baseadas em especializações industriais ou agrícolas.

O DF não surgiu como evento isolado, mas como expressão espacial de um projeto nacional de ordenamento territorial, concebido para redesenhar a ocupação do território brasileiro e redefinir os eixos de desenvolvimento do país (Boff, 2026).

A literatura acerca da economia urbana tem destacado que metrópoles contemporâneas tendem a especializar-se em funções de comando e controle, relegando atividades produtivas tradicionais a regiões periféricas (Sassen, 2001; Storper, 2013). No caso brasileiro, a REGIC-2018³ classifica Brasília como metrópole nacional com a maior região de influência territorial do País, abrangendo múltiplas unidades federativas (IBGE, 2020).

O território do DF é administrativamente organizado em regiões administrativas, com a finalidade de promover a descentralização da gestão pública, a alocação racional de recursos e o desenvolvimento socioeconômico regional. Diferentemente das demais unidades federativas brasileiras, o DF não se subdivide em municípios, mas em 35 Regiões Administrativas, cabendo ao governo distrital a responsabilidade pela execução de políticas e programas de desenvolvimento econômico e social em todo o território (Boff, 2026). Essa configuração institucional singular reforça o papel do governo distrital como principal agente de coordenação econômica e administrativa do território.

O DF configura-se como território singular no panorama econômico brasileiro, evidenciado pelo marcante descompasso entre a sua participação demográfica e a sua relevância produtiva. De acordo com o censo demográfico de 2022 (IBGE, 2023), o DF contava com mais de dois milhões e meio de habitantes, correspondendo a

³ REGIC-2018 (Regiões de Influência das Cidades) é a quinta edição da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 2020, que identifica a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as suas áreas de influência. O estudo analisa fluxos de bens, serviços e gestão entre cidades, classificando-as em metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais, e constitui referência para compreender a organização da rede urbana nacional.



aproximadamente 1,3% da população nacional. Em contraste, responde por 3,35% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, totalizando, no ano de 2023, cerca de R\$ 365,7 bilhões a preços correntes. Esse desequilíbrio estrutural torna-se ainda mais expressivo quando analisado à luz da renda per capita: com valor aproximado de R\$ 129 mil, em 2023, o DF apresenta indicador 2,5 vezes superior à média nacional (R\$ 51.693,92), posicionando-se como uma das unidades federativas de maior rendimento médio do País, refletindo a sua elevada centralidade administrativa e a concentração de atividades de alto valor agregado (IBGE, 2023).

Essa assimetria entre população e produtividade média não decorre de base industrial ou agrícola robusta, mas, sim, da função institucional conferida ao território desde a sua concepção como capital da República.

O descompasso demográfico-econômico, portanto, não representa anomalia estatística, mas manifestação quantitativa da singularidade funcional do território: capital federal cuja estrutura produtiva se organiza menos em torno da transformação material de bens e mais na provisão de serviços de alta complexidade ligados à gestão pública e à economia do conhecimento.

Diante desse contexto, este artigo investiga o paradoxo estrutural que caracteriza a economia brasiliense: como um território que abriga todas as 87 atividades de Classificações Nacionais de Atividades Econômicas (CNAEs) da classificação CONCLA/IBGE, evidenciando completude funcional absoluta, pode simultaneamente apresentar forte concentração hierárquica de vínculos empregatícios em nichos específicos associados à administração pública e serviços especializados? A hipótese central é que a diversidade observada não reflete dispersão produtiva aleatória, mas, sim, capacidade funcional do território de articular heterogeneidade setorial completa em torno de eixos estruturantes ligados à sua função metropolitana de coordenação administrativa em escala nacional, configurando singularidade analítica que distingue o DF de outras realidades regionais brasileiras.

A investigação empírica baseia-se em microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (Brasil, s.d.b) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) (Brasil, s.d.a), permitindo captar a estrutura produtiva formal com elevado grau de desagregação setorial.

A análise articulada dos indicadores de localização (QL), especialização (CE) e índice de Krugman permite uma avaliação mais abrangente da estrutura produtiva.

Este artigo contribui para a literatura de economia regional em duas frentes complementares. Primeiro, ao evidenciar uma lacuna ainda existente na literatura empírica sobre a estrutura produtiva do DF, território frequentemente analisado de forma periférica nos estudos regionais brasileiros. Segundo, ao demonstrar que a relação tradicional entre especialização produtiva e diversidade econômica não se aplica integralmente a territórios cuja base econômica está associada a funções político-administrativas e serviços de comando.

A partir da análise empírica da estrutura produtiva do DF, propõe-se a interpretação de que capitais administrativas podem apresentar diversidade produtiva absoluta e baixa especialização setorial simultaneamente, sem que isso represente ausência de estrutura econômica definida, mas, sim, a presença de uma estrutura funcional-administrativa. Essa configuração amplia o debate sobre tipologias de estruturas produtivas regionais, tradicionalmente centradas em regiões industriais, agrícolas ou de serviços, ao incorporar a categoria de economias regionais organizadas em torno da centralidade estatal e administrativa.



O artigo está organizado em cinco seções, a contar desta introdução. A Seção 2 revisa os fundamentos teóricos da segmentação do mercado de trabalho e da especialização regional. A Seção 3 detalha a metodologia e os indicadores analíticos empregados. A Seção 4 apresenta a análise da estrutura produtiva do DF, com base nos indicadores de localização, especialização, diversidade setorial e estrutura empresarial. As considerações finais sintetizam as contribuições teóricas e empíricas do estudo, finalizando com os dados referenciais das fontes consultadas.

2. Fundamentação teórica

A análise da estrutura produtiva regional insere-se no campo da economia regional e da geografia econômica, cujas abordagens convergem ao reconhecer que o desenvolvimento econômico não ocorre de forma homogênea no espaço, mas se organiza de maneira desigual e hierarquizada no território. As disparidades regionais não constituem fenômenos ocasionais, mas resultam de processos históricos, institucionais e econômicos que condicionam a localização das atividades produtivas, a distribuição de renda e a formação de polos de desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico regional deve ser compreendido como um processo espacialmente diferenciado, no qual determinadas regiões assumem funções produtivas, administrativas ou logísticas distintas dentro da divisão territorial do trabalho (Boff, 2026).

O pensamento estruturalista latino-americano contribuiu de forma significativa para a compreensão dessas desigualdades espaciais ao enfatizar que crescimento econômico e desenvolvimento econômico não são conceitos equivalentes. Enquanto o crescimento refere-se à expansão quantitativa do produto e da renda, o desenvolvimento envolve transformações estruturais na base produtiva, nas instituições e na organização social. Economias ou regiões podem crescer sem se desenvolver, especialmente quando o crescimento está associado a atividades isoladas ou dependentes de fluxos externos de renda, sem diversificação produtiva e sem encadeamentos econômicos locais. A noção de heterogeneidade estrutural, central no pensamento estruturalista, reforça essa interpretação ao demonstrar que economias periféricas apresentam coexistência de setores de alta produtividade e setores de baixa produtividade, sem integração produtiva significativa entre eles, o que contribui para a persistência das desigualdades regionais.

A teoria da dependência (Frank, 1967; Marini, 1974) e a abordagem centro-periferia (Prebisch, 1950) aprofundaram essa interpretação ao demonstrar que o desenvolvimento econômico ocorre de forma polarizada, com concentração de atividades de maior valor agregado nos centros, e especialização das periferias em atividades complementares ou subordinadas. Essa lógica não se limita à divisão internacional do trabalho, mas também se reproduz no interior dos países, estruturando hierarquias regionais e metropolitanas. Determinadas regiões concentram funções de comando, coordenação e decisão econômica e política, enquanto outras se especializam em atividades produtivas ou serviços de menor valor agregado. A teoria da causação circular cumulativa demonstra que regiões mais desenvolvidas tendem a atrair investimentos, infraestrutura, mão de obra qualificada e serviços especializados, reforçando a concentração espacial da atividade econômica e ampliando as desigualdades regionais (Boff, 2026).

Estudos empíricos recentes acerca da realidade brasileira corroboram essa interpretação ao demonstrar que a concentração espacial da produção não é um fenômeno exclusivamente histórico, mas uma característica estrutural persistente. Pochmann e Silva (2020) evidenciam que, em 2014, os estados das regiões Sul e Sudeste



concentravam mais de 71% do PIB nacional, abrigando apenas 56% da população, enquanto o Nordeste, com 27,7% dos habitantes, participava com menos de 14% do PIB. Essa assimetria, longe de ser residual, expressa a operação continuada de *backwash effects* (efeitos de bloqueio), pelos quais os centros dinâmicos drenam capitais, mão de obra qualificada e investimentos das periferias, perpetuando um ciclo de desigualdade que políticas compensatórias isoladas não conseguem romper (Pochmann; Silva, 2020).

A geografia econômica contribui para essa discussão ao demonstrar que a localização das atividades produtivas obedece a uma lógica espacial associada a custos de transporte, acesso a mercados, economias de aglomeração e externalidades produtivas. A proximidade geográfica entre empresas e trabalhadores gera vantagens econômicas associadas à disponibilidade de mão de obra qualificada, fornecedores especializados, circulação de conhecimento e redução de custos de transação. Essas economias externas contribuem para a formação de polos econômicos e centros urbanos que organizam a atividade econômica regional e estruturam relações funcionais com as suas áreas de influência. A teoria dos polos de crescimento reforça essa interpretação ao afirmar que o crescimento econômico ocorre de forma desigual no espaço, concentrando-se em polos dinâmicos que exercem influência econômica sobre regiões adjacentes, ainda que os efeitos de difusão produtiva não ocorram automaticamente.

A Nova Geografia Econômica (Krugman, 1991) complementa essa abordagem ao demonstrar que a concentração espacial da atividade econômica pode ser explicada por economias de escala, custos de transporte e retornos crescentes de aglomeração, gerando estruturas espaciais caracterizadas por regiões centrais e regiões periféricas.

Vasconcelos e Antonello (2019) sintetizam que a NGE postula a existência de forças centrípetas, como economias de escala, acesso a mercados ampliados e *linkages* intersetoriais, que atraem atividades produtivas para os centros dinâmicos e forças centrífugas: custos de transporte, congestionamento e imobilidade de certos recursos, que eventualmente induzem dispersão. A tensão entre essas forças modela a evolução da estrutura espacial da economia; mas, no curto e no médio prazo, a tendência predominante é a acentuação das desigualdades regionais, salvo intervenção estatal deliberada (Vasconcelos; Antonello, 2019).

Regiões que inicialmente concentram atividades econômicas tendem a atrair ainda mais empresas e trabalhadores qualificados, reforçando a centralidade econômica e gerando trajetórias dependentes do caminho. Esse processo contribui para a persistência das desigualdades regionais e para a formação de economias regionais com estruturas produtivas distintas, nas quais algumas regiões se especializam em atividades industriais ou agropecuárias, enquanto outras se especializam em serviços avançados, administração pública ou funções de coordenação territorial.

A literatura de economia urbana destaca que grandes cidades e metrópoles tendem a apresentar estruturas produtivas mais diversificadas, associadas às chamadas economias de urbanização, nas quais a presença de múltiplos setores econômicos gera externalidades positivas, inovação e maior produtividade. Diferentemente das economias de especialização, baseadas na concentração de um único setor produtivo, as economias de diversificação estão associadas à complexidade econômica urbana e à capacidade de geração de novos setores e atividades. Entretanto, em determinadas regiões, especialmente capitais administrativas ou centros institucionais, a diversidade produtiva pode não decorrer de encadeamentos produtivos endógenos, mas da necessidade funcional de prover bens e serviços associados à administração pública, à prestação de serviços especializados e ao funcionamento da economia urbana (Boff, 2026).



Nesse contexto, a literatura de economia urbana e de geografia econômica contemporânea destaca que metrópoles e capitais políticas tendem a se especializar em funções de comando, coordenação e serviços avançados, como administração pública, serviços financeiros, tecnologia da informação, educação superior e serviços especializados. Essas atividades são características de cidades que exercem funções de centralidade territorial e administrativa, organizando fluxos econômicos, políticos e institucionais em escala regional ou nacional. Nessas cidades, a estrutura econômica tende a apresentar elevada diversidade setorial, haja vista que a provisão de serviços urbanos e administrativos exige a presença de múltiplas atividades econômicas, ainda que a maior parte do emprego e da renda esteja concentrada em setores específicos ligados à administração pública e aos serviços especializados.

Dessa forma, a estrutura produtiva regional não deve ser analisada apenas em termos de especialização setorial tradicional, associada à indústria ou à agropecuária, mas também em termos de função econômica do território dentro da divisão territorial do trabalho. Regiões podem apresentar estruturas produtivas diversificadas não porque possuem encadeamentos produtivos industriais complexos, mas porque exercem funções administrativas, institucionais ou metropolitanas que exigem a presença de múltiplos setores econômicos. Assim, diversidade produtiva e concentração econômica não são necessariamente fenômenos contraditórios, podendo coexistir em territórios cuja função econômica esteja associada à coordenação administrativa, à prestação de serviços complexos e à centralidade institucional.

Essa abordagem permite interpretar a estrutura produtiva regional como resultado da interação entre especialização produtiva, diversidade econômica, centralidade territorial e função institucional do território, elementos que, em conjunto, determinam a organização econômica regional e a distribuição das atividades produtivas no espaço.

A diversidade produtiva observada no DF não deve ser interpretada como resultado de encadeamentos produtivos industriais ou de complexidade produtiva endógena, mas como diversidade funcional necessária à operação de um território cuja função econômica principal está associada à coordenação administrativa, política e institucional em escala nacional.

Nesse sentido, o caso do DF permite observar empiricamente essas dinâmicas em um território cuja função econômica não se baseia na produção material, mas na coordenação administrativa. Assim sendo, dar-se-á prosseguimento à análise empírica.

3. Metodologia

A pesquisa utiliza microdados do CAGED (Brasil, s.d.a) e da RAIS (Brasil, s.d.b), referentes ao ano de 2023, disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os dados foram agregados segundo a classificação CONCLA/IBGE em 87 divisões de atividade econômica (setores CNAEs), permitindo análise setorial detalhada do mercado de trabalho formal do DF⁴. Como limitação, destaca-se que a análise se restringe ao emprego formal e a um único recorte temporal, não captando dinâmicas informais ou mudanças estruturais de longo prazo.

Tal recorte temporal fundamenta-se em critérios de consistência metodológica, assegurando uniformidade na estrutura das variáveis da série analisada. Trata-se de análise estrutural contemporânea, sem caráter histórico, orientada à identificação de padrões recentes da estrutura produtiva.

⁴ Os microdados utilizados foram integralmente anonimizados, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados – Lei n. 13.709 (Brasil, 2018).



Os microdados utilizados foram integralmente anonimizados, em rigorosa conformidade com as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018).

A análise restringe-se exclusivamente ao território do DF. Essa delimitação geográfica atende à especificidade jurídico-institucional do DF, que, conforme estabelecido no art. 25, § 3º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não se organiza em municípios; portanto, não se insere em regiões metropolitanas nos moldes clássicos.

3.1. Indicadores analíticos

O QL, analisado por Krugman (1991), tornou-se instrumento padrão para identificar especializações relativas. Calculado como razão entre a participação setorial no emprego local e a participação equivalente no agregado nacional, valores superiores a 1 indicam concentração relativa da atividade no território analisado. Entretanto, o QL isoladamente não capta a heterogeneidade da base produtiva; medida que requer indicadores complementares de diversidade e especialização. Neste estudo, adotou-se o CE, que varia inversamente à diversidade setorial, assumindo valor próximo de zero ($CE = 0,05$) em contextos de elevada heterogeneidade, e o Índice de Krugman (0,10), que quantifica a distância estrutural entre a composição setorial local e o padrão nacional. Esses indicadores, em conjunto com a distribuição simétrica dos QLS (43 setores com $QL > 1$ versus 42 com $QL < 1$), permitem caracterizar a singularidade da estrutura produtiva do DF: elevada diversidade funcional coexistindo com hierarquia produtiva marcada pela centralidade de atividades ligadas à gestão pública e serviços especializados.

Estudos recentes têm destacado que diversidade e especialização não são necessariamente antagônicas. Storper (2013) argumenta que metrópoles globais desenvolvem "especialização em diversidade": capacidade de abrigar ampla gama de atividades heterogêneas articuladas funcionalmente em torno de eixos estruturantes, como finanças em Nova York, EUA, ou tecnologia em São Francisco, EUA. Nesse modelo, a diversidade não decorre de ausência de especialização, mas de complexidade funcional que permite integração de múltiplas atividades complementares.

Esse debate teórico, conhecido na literatura como controvérsia Marshall *versus* Jacobs, permanece inconclusivo; no entanto, investigações econométricas recentes têm oferecido evidências relevantes. Em estudo longitudinal sobre as regiões russas entre os anos de 2005 e 2019, Gamidullaeva *et al.* (2022) desenvolveram um novo coeficiente de especialização regional baseado no índice de Herfindahl-Hirschman e testaram a sua relação com o crescimento da produção industrial em um modelo de convergência β estendido. Os resultados indicaram que níveis mais elevados de especialização setorial estão associados a taxas de crescimento industrial superiores, mesmo quando controlados por fatores como capital físico, capital humano, ambiente institucional e desenvolvimento tecnológico (Gamidullaeva *et al.*, 2022). Essa evidência empírica reforça a hipótese de que a especialização – desde que ancorada em vantagens comparativas territoriais autênticas – pode funcionar como motor do crescimento, sem necessariamente implicar vulnerabilidade ou estagnação.

No caso do DF, essa perspectiva oferece lente analítica privilegiada. A presença de todas as atividades CNAEs da classificação CONCLA/IBGE não indica ausência de especialização, mas, sim, função metropolitana específica: a de articular fluxos administrativos, serviços especializados e funções de coordenação em escala nacional.

Foram calculados três indicadores complementares:



- I Quociente Locacional (QL), onde: E_i representa empregos no setor i , e os sobrescritos DF e BR denotam, respectivamente, DF e Brasil. Valores >1 indicam especialização relativa; <1 , dependência externa.
- II Coeficiente de Especialização (CE), que mede o grau de concentração da estrutura produtiva, variando de 0 (máxima diversidade) a 1 (monoespecialização).
- III Índice de Krugman, que quantifica a distância estrutural entre a composição setorial do DF e a média nacional.

Tabela 1 – Indicadores da estrutura produtiva do DF (2023)

Indicador	Valor agregado	Interpretação
Total de setores analisados	87 divisões CNAEs (CONCLA/IBGE)	Cobertura integral de todas as atividades econômicas previstas na classificação nacional.
Setores com $QL > 1$	43 setores (50,6%)	Especializações relativas: atividades com intensidade produtiva superior à média brasileira.
Setores com $QL < 1$	42 setores (49,4%)	Dependências relativas: atividades com participação inferior à média nacional.
Coeficiente de Especialização (CE)	0,05	Baixíssima concentração produtiva; estrutura produtiva altamente diversificada.
Índice de Krugman	0,10	Mínima distância estrutural em relação ao padrão nacional; distribuição setorial relativamente equilibrada.
Presença de atividades CNAE	100% (87/87)	Compleitude funcional: todas as atividades econômicas estão representadas no território.

Fonte: elaboração própria, com base em RAIS (Brasil, s.d.b) e CAGED (Brasil, s.d.a).

A síntese dos indicadores (Tabela 1) evidencia uma configuração produtiva particular, responsável por caracterizar a estrutura econômica do DF.

A presença de todas as 87 atividades CNAEs da classificação CONCLA/IBGE, fenômeno que confere ao território completude funcional absoluta, coexiste com distribuição quase simétrica entre especializações relativas (43 setores com $QL > 1$) e dependências (42 setores com $QL < 1$). Essa paridade numérica (50,6% *versus* 49,4%) evidencia ausência de polarização setorial acentuada, reforçada pelos valores extremos dos indicadores sintéticos: Coeficiente de Especialização de apenas 0,05 (próximo do mínimo teórico de 0, que indica diversidade máxima) e Índice de Krugman de 0,10 (valor reduzido que denota proximidade estrutural com o agregado nacional).

Não obstante, essa aparente homogeneidade setorial não deve ser interpretada como ausência de hierarquia ocupacional. A análise detalhada dos QLs evidencia que as especializações relativas mais intensas se concentram em atividades diretamente associadas à função institucional do território, destacando-se administração pública, organismos internacionais, serviços financeiros e tecnologia da informação, todas com valores superiores à unidade ($QL > 1$). De forma simultânea, setores tradicionalmente associados à base produtiva material apresentam QL marcadamente inferiores à unidade, como agricultura, extração mineral e fabricação de produtos alimentícios, indicando baixa especialização relativa no contexto regional ($QL < 1$). Esse padrão evidencia que a diversidade observada não decorre de encadeamentos produtivos endógenos, mas da necessidade funcional de abrigar infraestrutura mínima completa para sustentar a operação do aparato estatal federal, exigência intrínseca ao *status* de capital federal.

A combinação de completude setorial (cobertura completa das atividades da CNAE/CONCLA), baixa especialização agregada ($CE = 0,05$) e concentração hierárquica em funções de comando (setores-chave com $QL > 1$) sintetiza o paradoxo estrutural



brasiliense: diversidade absoluta coexistindo com hierarquia produtiva marcada pela centralidade de serviços especializados ligados à gestão pública. Essa configuração distingue o DF de outras realidades regionais brasileiras, nas quais a diversidade produtiva geralmente decorre de especializações industriais ou agrícolas tradicionais, e não de função metropolitana específica de coordenação administrativa em escala nacional.

4. Análise da estrutura produtiva do Distrito Federal

O DF registrou um estoque superior a um milhão de vínculos empregatícios formais, distribuídos entre os 87 setores CNAEs. Essa intensidade econômica sugere que o emprego local se associa predominantemente a atividades de alto valor agregado, característica consistente com a função institucional do território como sede da administração federal. Diferentemente de regiões cujo dinamismo econômico deriva de bases produtivas amplas (agrícola, industrial ou de serviços diversificados), o DF apresenta estrutura produtiva condensada, na qual parcela significativa da população economicamente ativa se vincula diretamente ou indiretamente às funções de governo.

O indicador mais revelador da singularidade brasiliense é a combinação paradoxal entre elevada diversidade produtiva e baixíssima especialização setorial, expressa sinteticamente pelo Coeficiente de Especialização ($CE = 0,05$) e pelo Índice de Krugman ($0,10$). Esse padrão decorre diretamente da presença de todas as 87 atividades CNAEs da classificação CONCLA/IBGE no território do DF, fenômeno que, embora não único entre as unidades federativas, adquire configuração distintiva quando associado à distribuição quase simétrica dos Quocientes Locacionais: 43 setores apresentam $QL > 1$ (especializações relativas) e 42 setores registram $QL < 1$ (dependências relativas). Tal equilíbrio estrutural, ausência de concentração produtiva acentuada (CE próximo de zero) aliada à mínima distância setorial em relação ao padrão nacional ($Krugman = 0,10$), evidencia que a economia brasiliense não se organiza segundo lógica de especialização estreita, mas mediante articulação funcional de heterogeneidade setorial completa, na qual a diversidade absoluta coexiste com hierarquia produtiva marcada pela centralidade de funções administrativas e serviços especializados.

Esse paradoxo torna-se inteligível quando analisado à luz da função metropolitana do DF. Diferentemente de metrópoles industriais ou comerciais, nas quais a diversidade produtiva emerge de encadeamentos setoriais endógenos, a heterogeneidade econômica brasiliense decorre da necessidade funcional de manter uma estrutura de bens e serviços voltada ao atendimento da população residente e ao suporte das atividades político-administrativas.

Essa assimetria estrutural reflete diretamente a natureza institucional do principal empregador do território, o Estado federal, por meio de ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais de grande escala, bem como na administração pública distrital, que reúne aproximadamente 76 mil servidores efetivos (Agência Brasília, 2025), respondem coletivamente por parcela expressiva dos vínculos concentrados nas faixas superiores, corroborando a hipótese de que a escala organizacional do emprego local deriva primordialmente da sua função administrativa como sede dos poderes da República.

A distribuição dos estabelecimentos por porte empresarial indica uma estrutura produtiva composta predominantemente por firmas de pequena escala, com forte presença de microempreendedores individuais e microempresas, que concentram a maior parte das unidades produtivas. As empresas de pequeno porte e as demais categorias representam parcela significativamente menor do total, evidenciando uma



economia caracterizada por elevada pulverização empresarial e predominância de atividades de menor escala produtiva, associadas principalmente ao setor de serviços e às demandas urbanas locais (SEBRAE, 2026). Esse achado evidencia que o ecossistema empreendedor brasileiro, embora dinâmico em termos de número de CNPJs constituídos, não constitui vetor estruturante da absorção de força de trabalho, papel desempenhado predominantemente por organizações de grande porte com lógica de reprodução vinculada a decisões orçamentárias e não a dinâmicas de mercado locais.

A economia do DF se estrutura em torno de fluxos administrativos e financeiros, cuja lógica de reprodução é predominantemente exógena, dependente de decisões orçamentárias federais e não de dinâmicas de mercado locais (Dowbor, 1987).

A assimetria na distribuição por faixas reforça ainda a interpretação de que a estrutura produtiva do DF não se organiza segundo lógica produtiva tradicional; mas mediante hierarquia funcional na qual a escala organizacional opera como *proxy* da centralidade institucional do território. A predominância de grandes unidades empregadoras não decorre de encadeamentos produtivos endógenos ou de vantagens comparativas materiais, mas da necessidade funcional de operar infraestrutura administrativa complexa capaz de articular fluxos de gestão em escala nacional, exigência intrínseca ao *status* de capital federal.

5. Considerações finais

As abordagens mais recentes da economia regional têm enfatizado que o desenvolvimento decorre da dotação de fatores ou da localização ótima e da capacidade territorial de gerar, absorver e difundir conhecimento e inovação. Vasconcelos e Antonello (2019), ao resgatarem a contribuição do *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI), destacam o conceito de meio inovador (*milieu innovateur*): um ambiente territorial onde a proximidade geográfica, a formação de redes de cooperação e a confiança mútua entre empresas, instituições de pesquisa e governos locais produzem externalidades dinâmicas de aprendizado coletivo. Embora tenha sido pensado para explicar o sucesso de regiões como o Vale do Silício e a Terceira Itália, esse arcabouço pode ser adaptado para pensar o DF sob uma ótica diversa; não como um meio inovador no sentido tecnológico-industrial, mas como um meio institucional-administrativo – território cuja “inovação” reside na coordenação de fluxos decisórios, na produção de políticas públicas e na gestão do conhecimento estratégico do Estado. Essa inflexão conceitual amplia o repertório teórico disponível para interpretar economias cuja centralidade é menos produtiva e mais funcional, como é o caso das capitais políticas (Vasconcelos; Antonello, 2019).

Os resultados apresentados e a interpretação do DF apresentam configuração distinta das tipologias regionais tradicionais. A combinação entre diversidade setorial elevada, baixa especialização produtiva e concentração produtiva em funções de comando e serviços associados ao Estado evidencia que a economia do DF não se organiza segundo a lógica produtiva clássica baseada em especializações industriais, agropecuárias ou de serviços tradicionais. Nesse sentido, o estudo contribui para a literatura de economia regional ao propor a interpretação da economia do DF como uma estrutura funcional-administrativa, ampliando o debate sobre tipologias de estruturas produtivas regionais e sobre o papel da função econômica do território na organização produtiva regional.

A natureza institucional *sui generis* do DF e a sua organização territorial em Regiões Administrativas ajudam a explicar a singularidade da sua estrutura econômica e ocupacional.



Esse paradoxo torna-se inteligível quando interpretado à luz da singularidade jurídico-institucional e funcional do DF, onde a estrutura produtiva do DF não se enquadra nos modelos clássicos de especialização regional. Enquanto teorias tradicionais pressupõem *trade-off* entre diversidade e especialização (Krugman, 1991), o caso do DF demonstra que ambos os atributos podem coexistir quando interpretados em dimensões distintas: diversidade funcional (presença de múltiplas atividades) *versus* especialização hierárquica (concentração de vínculos em funções de comando).

Essa configuração não decorre de acidente histórico ou de políticas públicas recentes; decorre da lógica fundacional do território. Como destacou Holanda (2017), a construção do DF visava a criar núcleo irradiador capaz de articular o território nacional mediante presença física dos poderes da República. Essa função irradiadora exigiu, desde a origem, infraestrutura mínima completa, da agricultura à indústria de ponta, para garantir autonomia operacional do aparelho estatal. A diversidade produtiva observada atualmente é, portanto, herança direta dessa concepção planejada de cidade-capital.

Do ponto de vista teórico, o estudo sugere que a tipologia tradicional de estruturas produtivas regionais – normalmente classificadas industriais, agropecuárias ou de serviços – não é suficiente para explicar a estrutura econômica de capitais administrativas. O caso do DF demonstra que pode existir uma estrutura produtiva baseada não na produção material de bens ou serviços tradicionais, mas na prestação de serviços de comando, coordenação administrativa e gestão territorial. Nesse contexto, a diversidade produtiva observada não decorre de encadeamentos produtivos endógenos, mas da necessidade funcional de sustentar a operação do aparato estatal e a provisão de serviços especializados. Propõe-se, assim, a interpretação da economia do DF como uma estrutura funcional-administrativa, caracterizada por diversidade setorial, baixa especialização produtiva tradicional e concentração produtiva em funções de comando e serviços especializados.

Contudo, a manutenção dessa diversidade funcional não implicou desenvolvimento de encadeamentos produtivos endógenos robustos. A economia do DF é estruturada em torno de fluxos administrativos e financeiros cuja lógica de reprodução é predominantemente exógena, dependente de decisões orçamentárias federais e não de dinâmicas de mercado locais.

A compreensão de economias regionais baseadas em funções administrativas e institucionais amplia o debate sobre desenvolvimento regional, diversidade produtiva e especialização econômica, demonstrando que a função econômica do território constitui elemento central para a interpretação das estruturas produtivas regionais.



Referências

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Dia do Servidor**: mulheres representam 66% da força de trabalho do GDF. 2025. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/dia-do-servidor-mulheres-representam-66-da-for%C3%A7a-de-trabalho-do-gdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BOFF, Sirlei Salete. **A potencialidade do Distrito Federal como vetor logístico: evidências empíricas e contribuições metodológicas**. 2026. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/36737e71-196e-459b-b4cc-0f6df1ce88a2>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 fev. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. [s.d.a]. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/o-pdet/o-que-e-caged>. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. [s.d.b]. Disponível em: <https://www.rais.gov.br/sitio>. Acesso em: 7 ago. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao Planejamento municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2023/03/12-Planejamento-Municipal-REVISTO-marco-2023.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2026.

FRANK, André Gunder. **Capitalism and Underdevelopment in Latin America**. New York: Monthly Review Press, 1967.

GAMIDULLAEVA, Leyla; KOROSTYSHEVSKAYA, Elena; MYAMLIN, Alexey; PODKORYTOVA, Olga. Exploring regional industrial growth: does economic specialization matter? **Economies**, v. 10, n. 7, p. 172, 2022. Disponível em: DOI: 10.3390/economies10070172. Acesso em: 5 fev. 2026.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Caminhos e fronteiras**. 3. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em:



<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 5 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades 2018** (REGIC-2018). Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 5 fev. 2026.

KRUGMAN, Paul. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1974.

POCHMANN, Marcio; SILVA, Luciana Caetano da. Concentração espacial da produção e desigualdades sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, e202004, 2020. Disponível em: DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202004. Acesso em: 25 fev. 2026.

PREBISCH, Raúl. **The Economic Development of Latin America and its Principal Problems**. New York: United Nations, 1950.

SASSEN, Saskia. **The global city**: New York, London, Tokyo. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2001.

STORPER, Michael. **Keys to the city**: how economics, institutions, social interaction, and politics shape development. Princeton: Princeton University Press, 2013.

VASCONCELOS, Lucas Henrique Campos; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Perspectivas teóricas sobre desenvolvimento regional. **Sociedade e Território**, Natal, v. 31, n. 2, p. 263-281, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/17957>. Acesso em: 20 fev. 2026.