

Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa: desigualdade regional e desenvolvimento

Wilson B. Figueiredo Filho¹

Recebido em 31/07/25. Aprovado em 23/09/2025

Resumo: As várias versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) fazem menção à importância do desenvolvimento para a segurança e defesa. Entretanto, a desigualdade regional expõe o desenvolvimento abaixo das possibilidades do país. O recuo do setor industrial, a educação deficiente, a baixa produtividade da economia e o sistema tributário regressivo são desvantagens que dificultam o desenvolvimento e decorrem do funcionamento do próprio Estado brasileiro. Assim, há uma contradição: o Estado que declara a desigualdade como problema de segurança e defesa é também aquele que dificulta o desenvolvimento. Portanto, o objetivo desse trabalho é mostrar um panorama da desigualdade regional e evidenciar, por contraste com outros países, algumas características da economia brasileira para demonstrar aquela contradição e sugerir alguma explicação para o quadro encontrado. Para tanto, a metodologia é a análise documental e bibliográfica. A primeira envolveu a leitura dos documentos oficiais para montar o cenário da ligação entre desenvolvimento e desigualdade, tomando como referência o Estado brasileiro. A segunda, através dos autores citados, forneceu alguma explicação para aquela contradição e ajudou a delinear o objeto de estudo.

Palavras-chave: Instituições. Desconfiança. Estado brasileiro.

National Defense Policy and National Defense Strategy: regional inequality and development

Abstract: The various versions of the National Defense Policy (PND) and the National Defense Strategy (END) mention the importance of development for security and defense. However, regional inequality exposes development below the country's capabilities. The decline of the industrial sector, poor education, low economic productivity and the regressive tax system are disadvantages that hinder development and arise from the functioning of the Brazilian State itself. Thus, there is a contradiction: the State that declares inequality a security and defense problem is also the one that hinders development. So, the objective of this work is to show an overview of regional inequality, highlighting, in contrast with other countries, some characteristics of the Brazilian economy to demonstrate that contradiction and suggest some explanation for the situation found. To this end, the methodology used is documentary and bibliographical analysis. The first involved reading official documents to provide a scenario of the connection between development and inequality, taking the Brazilian State as a reference. The second, through the authors cited, provided some explanation for this contradiction and helped to outline the object of study.

Key words: Institutions. Distrust. Brazilian State.

¹Graduado em Ciências Econômicas pela UNICAMP. Mestre e Doutor em Geografia pela UNESP – campus Rio Claro. Professor Associado IV da Academia da Força Aérea – AFA. E-mail: wilsonwbff@fab.mil.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6900-805X>.

Política de Defesa Nacional y Estrategia de Defensa Nacional: desigualdad regional y desarrollo

Resumem: Las diversas versiones de la Política Nacional de Defensa (PND) y la Estrategia Nacional de Defensa (END) mencionan la importancia del desarrollo para la seguridad y la defensa. Sin embargo, la desigualdad regional expone un desarrollo inferior a las capacidades del país. El declive del sector industrial, la educación deficiente, la baja productividad económica y el sistema tributario regresivo son desventajas que obstaculizan el desarrollo y se derivan del propio funcionamiento del Estado brasileño. Se produce entonces una contradicción: el Estado que declara la desigualdad como un problema de seguridad y defensa es también el que obstaculiza el desarrollo. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es mostrar un panorama de la desigualdad regional y resaltar, a diferencia de otros países, algunas características de la economía brasileña para demostrar esa contradicción y sugerir alguna explicación a la situación encontrada. Para ello, la metodología es el análisis documental y bibliográfico. El primero implicó la lectura de documentos oficiales para trazar un panorama del vínculo entre desarrollo y desigualdad, tomando como referencia el Estado brasileño. El segundo, a través de los autores citados, aportó alguna explicación a esa contradicción y ayudó a perfilar el objeto de estudio.

Palabras clave: Instituciones. Desconfianza. Estado brasileño.

Introdução

De maneira geral, as várias versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) fazem menção à importância do desenvolvimento para a segurança e defesa, destacando que maiores níveis de desenvolvimento permitem maior autonomia na gestão do território nacional e na defesa dos interesses nacionais frente aos demais países. Ao mesmo tempo, aqueles documentos oficiais evidenciam a quantidade e a diversidade de recursos naturais como vantagens na busca pelo desenvolvimento. É na região Norte que se encontra uma parte desses recursos e, nesse sentido, tal região é objeto de preocupação daquelas políticas.

No entanto, o recuo do setor industrial, a educação deficiente, a baixa produtividade da economia e o sistema tributário regressivo são desvantagens que decorrem do funcionamento do próprio Estado brasileiro, dificultando o desenvolvimento e evidenciando uma contradição: o Estado que declara a desigualdade como problema de segurança e defesa é o mesmo que dificulta o desenvolvimento.

Para sugerir alguma explicação para aquela contradição, esse trabalho é dividido em seis seções, incluindo essa introdução. A segunda seção expõe a leitura das várias versões da PND e da END destacando as preocupações do Estado brasileiro com a desigualdade regional², especialmente no que diz respeito à região Norte. A terceira seção expõe alguns dados – PIB, PIB

² A desigualdade tem inúmeras facetas. Nesse trabalho, ela assume a faceta econômica (dada pelo PIB, PIB *per capita*, Renda Média e o índice de Gini do PIB) e dos níveis de desenvolvimento (dado pelo IDHM e IDHMAD – R).

per capita, IDHM, IDHMAD – R, renda média e índice de Gini calculado a partir do PIB – para evidenciar a desigualdade regional. A quarta seção compara algumas informações da economia brasileira com as economias de outros países para evidenciar determinadas características que limitam o desenvolvimento e, portanto, dificultam o enfrentamento da desigualdade. A quinta seção aborda uma possível explicação baseada no institucionalismo para contradição suposta, isto é, o Estado que declara que a desigualdade regional é um problema de segurança é o mesmo que dificulta o crescimento econômico e o desenvolvimento. Finalmente, nas considerações finais, é feito um apanhado das informações postas ao longo do texto para sustentar a ideia de que o Estado que se preocupa com a desigualdade nas várias versões da PND e da END é também o responsável para uma parcela dessa desigualdade.

Desenvolvimento e desigualdade regional: a visão dos documentos oficiais

A metodologia utilizada nesse trabalho foi a análise documental e bibliográfica. De acordo como Tozoni-Reis (2009), a primeira, através da leitura dos documentos oficiais e da exposição de alguns dados secundários, permitiu traçar um panorama da ligação entre desenvolvimento e desigualdade, tomando como referência o Estado brasileiro. A segunda, através da relação entre as obras dos autores que abordam os assuntos pertinentes ao tema geral da pesquisa, ajudou a delinear e classificar o objeto de estudo.

A análise documental incluiu a leitura de todas as versões da PND (Brasil, 1996, 2005, 2012a, 2016, 2020) e da END (Brasil, 2008, 2012b, 2016, 2020). Por sua vez, a exposição dos dados secundários – PIB, PIB *per capita*, IDHM, IDHMAD – R, renda média e índice de Gini do PIB – foi utilizada para caracterizar a desigualdade regional e abrangeu período entre 2010 e 2020. Para apontar algumas dificuldades relativas ao desenvolvimento foram coletados alguns dados sobre a exportação de produtos industrializados, a educação, a produtividade e sistema tributário para, por contraste, comparar o Brasil com alguns países entre 2010 e 2020.

No que diz respeito à análise documental, a PDN de 1996 (Brasil, 1996) é explícita no seu item 1.6 (p. 4) ao relacionar desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e regionais com a defesa. O documento também faz menção à posição geográfica brasileira e à ampla disponibilidade dos recursos naturais que confere “profundidade geo-estratégica (*sic*)” (p. 3) ao país. A proteção da Amazônia brasileira e a vivificação da faixa de fronteira, especialmente das regiões Centro-Oeste e Norte, são alguns dos objetivos da PDN de 1996.

A PDN de 2005 enfatiza que os recursos naturais e a biodiversidade presentes em território brasileiro podem ser objeto de interesse internacional quando se pensa na questão ambiental, nas disputas por fontes de água e energia e nos problemas causados pela poluição. O seu item 6.13 (dentro das orientações estratégicas) destaca o desenvolvimento social e econômico como instrumento de defesa da Amazônia, das riquezas naturais e do meio ambiente (Brasil, 2005).

A primeira versão da END (Brasil, 2008) é explícita ao relacionar as estratégias de desenvolvimento e de defesa. “Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” ([1] p). Logo em seguida, associa desenvolvimento e defesa à independência através do investimento produtivo, da capacitação tecnológica autônoma e da crescente democratização, fazendo menção indireta à desigualdade: “O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir” ([1] p). Geograficamente, nomeia o Norte, o Oeste e o Atlântico Sul como “preocupações mais agudas de defesa” ([1] p). No que se refere à região Norte, enfatiza o desenvolvimento sustentável como instrumento de defesa da Amazônia.

A versão de 2012 da PND nomeia a disputa por fontes de água doce, de comida e de energia como prováveis causas de conflito ou de ingerência em assuntos internos. No seu item 3.4, enfatiza a grande disponibilidade de recursos naturais e as imensas áreas passíveis de serem incorporadas ao sistema produtivo como elementos de interesse internacional. Destaca que as mudanças climáticas podem causar “graves consequências sociais, com reflexos na capacidade estatal de agir e nas relações internacionais” ([1] p), classificando a Amazônia como objeto de interesse internacional e mencionando o desenvolvimento como um dos instrumentos para a proteção da floresta (Brasil, 2012a).

Por sua vez, a versão de 2012 da END (Brasil, 2012b), tal como a de 2008, relaciona desenvolvimento à estratégia de defesa dizendo que um é o alicerce da outra na construção de um modelo de desenvolvimento próprio que permita maior autonomia nacional baseada no entrelaçamento entre as estratégias de defesa e de desenvolvimento. Em referência indireta à desigualdade, associa a independência nacional à democratização das oportunidades educativas e econômicas e, nesse sentido, considera que o desenvolvimento é instrumento de defesa da Amazônia.

A PND de 2016 (Brasil, 2016), citando a Constituição de 1988, reforça os objetivos fundamentais do país, mencionando, dentre eles, o desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e regionais. O documento reconhece que o país ainda não é plenamente desenvolvido e que a “(...) concentração populacional e das atividades econômicas em regiões específicas, representa

um desafio para a integração e coesão nacionais e, portanto, para a própria concepção da Segurança e Defesa nacionais” (p. 13), destacando que a Amazônia e o Atlântico Sul são regiões que despertam a atenção internacional.

Em seu item 3 – Concepção Política de Defesa – a PND de 2016 é explícita ao relacionar o desenvolvimento com “a redução das deficiências estruturais de uma nação, viveiros para o surgimento de ameaças à soberania e ao bem-estar social” (Brasil, 2016, p. 21). Na versão de 2016, a END (Brasil, 2016) reforça a relação entre defesa e desenvolvimento, tomando esse último “como fator preponderante para construir os meios, humanos e de infraestrutura, de que a Nação necessita para suportar um eventual emprego da expressão militar” (p. 37).

Em menção indireta à desigualdade, em sua Estratégia de Defesa 8 (Brasil, 2016, p. 63), a END 2016 indica que o poder público deve estar presente nas áreas menos favorecidas do país para promover a integração nacional e a cidadania, contribuindo para a integração da região amazônica.

A PND de 2020 (Brasil, 2020) começa destacando que o país tem grande evidência no cenário mundial por causa da sua extensão territorial, do tamanho da sua população, da sua economia e da ampla disponibilidade de recursos naturais. Afirma, ainda, que o país tem grande potencial de crescimento econômico e tecnológico e, por tais motivos, pode se envolver em eventuais conflitos. Também nessa versão, o desenvolvimento é fundamental para a redução “das deficiências estruturais da nação” (p. 21) e tem ligação direta com a defesa do país. Outra vez, o Atlântico Sul e a Amazônia merecem atenção em função da riqueza natural. Em seu item 2.2.5 (p. 17), faz menção indireta à desigualdade ao propor investimentos em vários setores (saúde, educação, infraestrutura, etc.) para enfrentar os gargalos existentes e destravar o desenvolvimento do país.

Destacando a crescente interdependência e as assimetrias de poder entre países, a PND de 2020 enfatiza que o aumento da demanda mundial por recursos naturais (biodiversidade incluída) e energéticos pode gerar conflitos, inclusive armados, e, como possível consequência, a ingerência em assuntos internos ou a imposição de sanções políticas e econômicas respaldadas pela ameaça do uso da força (Brasil, 2020).

A END, em sua versão de 2020, constata “[...] que as relações internacionais se mantêm instáveis e possuem desdobramentos, por vezes, imprevisíveis [...]” (Brasil, 2020, p. 21). Em função dessa instabilidade, a defesa deve estar preparada para acompanhar “o crescente desenvolvimento do país” (p. 21). Para tanto, o Estado deve atender as necessidades básicas das

populações para promover a integração regional, especialmente naquelas regiões estratégicas com baixa densidade demográfica, notadamente no que se refere à região amazônica.

Em comum, todas as versões da PND destacam a abundância de recursos naturais como fonte de riqueza e influência e, simultaneamente, como objeto de cobiça internacional e, nesse sentido, são objetos de preocupação de segurança e defesa. Nas versões de 1996 e 2016, o termo desigualdade é utilizado de maneira explícita para caracterizar a sociedade brasileira e os desequilíbrios regionais. Nas demais versões, a desigualdade fica subentendida, mas, mesmo assim, é possível sustentar que ela é uma das preocupações centrais desses documentos ao longo do tempo, junto com o desenvolvimento.

No que diz respeito à END, todas as versões (Brasil, 2008, 2012b, 2016, 2020) enfatizam a relação entre desenvolvimento e defesa de maneira que o primeiro reforça o segundo e vice-versa. Tal relação é posta de maneira mais incisiva nas versões de 2008 e 2012. A versão de 2016 ressalta que a desigualdade regional e social é um problema a ser enfrentado pelo desenvolvimento, enquanto a versão de 2020 realça o papel do Estado na integração regional, especialmente no que se refere à região Norte.

As várias versões da PND e da END destacam a riqueza natural presentes na região Norte e no Atlântico Sul e elencam o desenvolvimento sustentável como suporte para enfrentar os gargalos, as deficiências estruturais e os esforços de defesa nacionais.

A desigualdade regional em alguns números³

PIB e PIB *per capita*

As preocupações postas pela PND e pela END a respeito do desenvolvimento e da desigualdade são sustentadas por alguns dados (PIB, PIB *per capita*, IDHM, IDHMAD – R, renda média e o índice de Gini do PIB). Por conveniência e dada a limitação de espaço, o período considerado compreende os anos de 2010 e 2020⁴. Vale ressaltar que não há pretensão de esgotar o assunto ou revelar tendências.

O quadro 1, logo abaixo, evidencia que o Produto Interno Bruto (PIB) das cinco grandes regiões cresceu durante o período considerado. Mesmo assim, o PIB da região Norte é o menor

³ A desigualdade regional tem inúmeras facetas. Nesse trabalho, a ênfase é na desigualdade regional econômica e de desenvolvimento.

⁴ Não há dados para o IDHM e o IDHMAD – R referentes ao ano de 2010.

quando comparado ao das demais regiões. Vale notar que a economia da região Sudeste é pouco mais de 8 vezes maior que a economia da região Norte, considerando os dados de 2020.

Quadro 1 – Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado (preços de 2010)
R\$ 1.000,00

Região	2010	2020
Norte	207.093,64	478.173,05
Nordeste	522.769,31	1.079.331,03
Sudeste	2.180.987,79	3.952.694,73
Sul	620.180,43	1.308.147,46
Centro-Oeste	354.815,82	791.250,74

Fonte: Banco Central do Brasil - SGS (dados organizados pelo autor).

Objeto de preocupação da PND e da END, a região Norte⁵ é formada por sete estados: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. O Pará é dono da maior economia da região, mas seu PIB é mais de 10 vezes menor do que o PIB de São Paulo (R\$ 1.063.262.501.000 em 2020). A desigualdade também está presente entre os estados que formam a região Norte. Em 2020, a economia paraense é duas vezes maior que a economia do Amazonas, quase 5 vezes maior que a de Rondônia, pouco mais de 5 vezes maior do que a economia do Tocantins, pouco menos de dez vezes maior do que a do Amapá, 13 vezes maior do que a economia acreana e pouco menos de 14 vezes maior que a economia de Roraima conforme mostra o quadro 2.

Quadro 2 – PIB estadual – preços de mercado – (preços de 2010)
(R\$ 1.000,00)

Estado	2010	2020
Acre	7.564.554	7.808.289
Amazonas	50.384.213	50.639.708
Amapá	7.601.715	9.083.057
Pará	75.521.362	104.441.581
Rondônia	20.956.958	54.400.450
Roraima	6.067.327	7.664.628
Tocantins	14.809.182	20.849.361

Fonte: IPEADATA.

⁵ Por tal motivo, os dados dizem respeito aos estados que formam a região Norte ou à região propriamente dita.

No que diz respeito ao PIB *per capita*, Acre, Amazonas, Amapá, Roraima apresentam redução entre 2010 e 2020. Por sua vez, Pará, Rondônia e Tocantins apresentam crescimento, conforme evidencia o quadro 3.

Quadro 3 – PIB *per capita* estadual – preços de mercado – (preços de 2010)
(R\$ 1.000,00)

Estado	2010	2020
Acre	10,30	8,45
Amazonas	13,98	11,62
Amapá	11,08	10,09
Pará	9,89	11,74
Rondônia	12,60	13,25
Roraima	13,17	11,45
Tocantins	10,44	12,78

Fonte: IPEADATA.

Ainda aproveitando os dados contidos no quadro 3, em 2020, Rondônia apresenta o maior PIB *per capita*, seguido por Tocantins, Amazonas, Pará, Roraima, Amapá e Acre. Considerando esse critério, as economias da região Norte, são menos desiguais. Rondônia apresenta, em 2020, um valor de R\$ 13.250, enquanto que o Acre apresenta, no mesmo ano, um valor de R\$ 8.450. O PIB *per capita* paulista (R\$ 22.550,00 em 2020) é pouco mais de 2,5 vezes maior que o valor apresentado pelo Acre e pouco menos de duas vezes o valor apresentado por Rondônia. A desigualdade é ainda mais evidente quando comparada com o PIB *per capita* do Distrito Federal (R\$ 40.320,00, em 2020).

A comparação entre as economias estaduais da região norte indica uma significativa variação de tamanho quando o critério de comparação é o PIB. São economias pequenas, especialmente se comparadas à maior economia regional do país, a paulista. Quando o critério é o PIB *per capita*, as economias são menos desiguais entre si. No entanto, a comparação com São Paulo e com o Distrito Federal revela a notável diferença entre essas economias regionais.

IDHM, IDHMAD – R, renda média e índice de Gini do PIB.

O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – é o indicador de desenvolvimento econômico utilizado no relatório do desenvolvimento humano do PNUD criado pela ONU em 1998 (Guimarães; Lima, 2009). Mas o IDH não abrange todos os aspectos do desenvolvimento e sua capacidade é baixa para medir o desenvolvimento em países muito desiguais. No caso do

Brasil, país caracterizado pelas desigualdades regionais, sociais e econômicas, existe uma adaptação metodológica do IDH global que originou o IDHM⁶ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) (PNUD, s. d).

Entre 2012 e 2020, todos os estados da região Norte apresentam crescimento do IDHM. Em 2012, o Roraima tinha o índice mais alto (0,738), seguido por Tocantins, Amapá, Acre, Rondônia, Amazonas e Pará (0,666). Em 2020, Tocantins apresentava o maior valor (0,755), seguido por Acre, Rondônia e Roraima (empatados), Amazonas, Amapá e Pará (0,719), conforme mostra o quadro 4. Por tal critério, todos eles podem ser considerados de alto nível de desenvolvimento humano. Mesmo assim, estão abaixo do IDHM nacional (0,784 em 2020).

Quadro 4 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – (IDHM)

Estado	2012	2020
Acre	0,701	0,746
Amazonas	0,691	0,727
Amapá	0,707	0,724
Pará	0,666	0,719
Rondônia	0,694	0,739
Roraima	0,738	0,739
Tocantins	0,710	0,755

Fonte: IPEADATA.

Os dados referentes ao IDHM indicam que os estados da região norte são menos desiguais entre si, mas estão distantes dos índices apresentados pelo Distrito Federal (0,829), Santa Catarina (0,803) e São Paulo (0,823) em 2020.

Vale notar que, em 2020, o Pará apresenta o maior PIB das economias da região Norte e o menor IDHM. Enquanto que o Acre, dono do menor PIB da região, apresenta o segundo maior IDHM. Tais comparações evidenciam que o desenvolvimento não está necessariamente ligado ao tamanho das economias regionais. Considerando o PIB *per capita*, o Acre apresenta o menor valor (R\$ 8.450,00 em 2020), mas é o segundo colocado no IDHM (0,746). Rondônia, por sua vez, apresenta o maior PIB *per capita* (R\$ 13.250,00), mas é o terceiro colocado quando se considera o IDHM (0,739). Assim, esse cruzamento inicial dos dados sugere que a desigualdade de renda pode afetar o IDHM.

⁶ De acordo com o Painel IDHM, o IDHM pode assumir os seguintes valores: 0,800 – 1,000 (muito alto); 0,700 – 0,799 (alto); 0,600 – 0,699 (médio); 0,500 – 0,599 (baixo); 0,000 – 0,499 (muito baixo). Disponível em: [Painel IDHM | United Nations Development Programme](#). Acesso em: 17 fev. 2025.

O PIB e o PIB *per capita*, as medidas-padrão para medir o crescimento econômico, consideram somente as atividades econômicas formais, enquanto que a renda média mensal das pessoas por domicílio considera os rendimentos recebidos de atividades formais e informais, bem como as aposentadorias e os demais auxílios sociais e reflete de maneira mais abrangente a realidade.

O quadro 5, logo abaixo, evidencia que a renda média das pessoas diminui em quatro estados da região norte (Acre, Amazonas, Amapá e Roraima) e aumenta em três estados (Pará, Rondônia e Tocantins) durante o período considerado. Em 2010, Roraima tinha a maior renda média (R\$ 691,06) seguida por Rondônia, Amazonas, Tocantins, Amapá, Acre e Pará. Em 2020, Rondônia tinha a maior renda média (R\$ 640,98), seguida pelo Tocantins, Roraima, Acre, Pará, Amapá e Amazonas. Para comparar, a renda média paulista (R\$ 1.032,89, em 2020) é pouco mais que o dobro daquela apresentada pelos estados da região Norte, exceto por Rondônia, Roraima e Tocantins.

Quadro 5 – Renda *per capita* – Renda média mensal das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes – Preços de mercado de 2010 (R\$)

Estado	2012	2020
Acre	516,75	512,47
Amazonas	559,44	478,39
Amapá	528,23	494,32
Pará	478,80	498,33
Rondônia	593,78	640,90
Roraima	691,06	548,93
Tocantins	529,31	588,48

Fonte: IPEADATA.

É pertinente supor que as desigualdades de renda afetam o IDHM e, por esse motivo, o quadro 6 mostra o IDHMAD – R⁷ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ajustado à Desigualdade de Renda). Por esse critério, em 2020, os estados da região Norte são classificados com um IDHMAD – R muito baixo, exceção feita à Rondônia que apresenta um índice baixo (0,505). Roraima e Amapá apresentam um aumento da desigualdade entre 2012 e 2020. O estado

⁷ “O IDHMAD considera as desigualdades em todas as três dimensões do IDHM descontando o valor médio em cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade na distribuição. A ‘perda’ no desenvolvimento humano, devido à desigualdade, é dada pela diferença entre o IDHM e o IDHMAD. À medida que aumenta a desigualdade, aumenta também a perda de desenvolvimento humano. Assim, o valor do IDHMAD é igual ao valor do IDHM quando não há desigualdade entre as pessoas, mas cai abaixo do valor do IDHM quando há desigualdade” (PNUD, s.d., n.p. Disponível em: [Painel IDHM | United Nations Development Programme](#). Acesso em: 26 fev.2025). O IDHMAD – R mostra a perda no desenvolvimento humano quando se leva em conta somente a desigualdade de renda.

mais desigual é o Amazonas e menos desigual Rondônia, conforme evidencia o quadro 6. Mesmo o Distrito Federal (0,507 em 2020), Santa Catarina (0,572, em 2020) e São Paulo (0,517 em 2020) apresentam quedas significativas em relação aos números apresentados pelo IDHM. Comparando com o IDHMAD – R brasileiro (0,467, em 2020), somente Rondônia está acima do nível nacional.

Quadro 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ajustado à Desigualdade de Renda (IDHMAD – R)

Estado	2012	2020
Acre	0,387	0,415
Amazonas	0,398	0,399
Amapá	0,430	0,421
Pará	0,405	0,444
Rondônia	0,453	0,505
Roraima	0,432	0,407
Tocantins	0,433	0,459

Fonte: PNUD⁸.

Avaliando os dados de 2020, Rondônia apresenta o maior PIB per capita (R\$ 13.250,00), a maior renda média mensal (R\$ 640,98) e o terceiro maior IDHM (0,739), mas tem o maior IDHMAD – R (0,505). Tocantins, por sua vez, apresenta o segundo maior PIB *per capita* (R\$ 12.780,00), a segunda maior renda média mensal (R\$ 588,48), o primeiro IDHM (0,755) e o segundo IDHMAD – R (0,459).

O Pará apresenta o terceiro maior PIB *per capita* (R\$ 11.740,00), a quinta renda média mensal (R\$ 498,33), o sexto IDHM (0,719) e o terceiro IDHMAD – R (0,444). O Amazonas apresenta o quarto PIB *per capita* (R\$ 11.620,00), quarto IDHM (0,727) e o sétimo IDHMAD – R (0,399) e a sexta renda mensal domiciliar (R\$ 494,32). Roraima apresenta o quinto maior PIB *per capita* (R\$ 11.450,00), terceiro IDHM (0,739, empatado com Rondônia), o sexto IDHMAD – R (0,407) e a terceira renda mensal domiciliar per capita (R\$ 548,23). O Amapá é dono do sexto maior PIB *per capita* (R\$ 10.090,00), do quinto IDHM (0,724), do quarto IDHMAD – R (0,421) e da sétima renda mensal domiciliar (R\$ 478,39). O Acre tem o menor PIB *per capita* (8.450,00), mas apresenta o segundo melhor IDHM da região (0,746) e o quinto IDHMAD – R (0,415) e a quarta renda mensal domiciliar (R\$ 512,47). Os dados sugerem que Rondônia é o estado menos desigual e o Amazonas é o mais desigual.

⁸ Disponível em: [Painel IDHM | United Nations Development Programme](#). Acesso em 17 fev. 2025.

Para fechar a apresentação dos dados, o quadro 7, logo abaixo, expõe o índice de Gini calculado a partir do PIB⁹ e evidencia uma pequena queda da desigualdade no Brasil durante o período considerado que, no entanto, permanece elevada.

Quadro 7 – Índice de Gini do Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (a preços de 2010)

Brasil e Unidades da Federação	Ano	
	2010	2020
Brasil	0,864408	0,837821
Rondônia	0,698207	0,694935
Acre	0,71591	0,694952
Amazonas	0,896882	0,867045
Roraima	0,757445	0,729619
Pará	0,754573	0,747389
Amapá	0,774362	0,754573
Tocantins	0,712411	0,690132

Fonte: IBGE¹⁰.

Tal queda se repete nos estados da região Norte. Em 2020, o Amazonas é o estado mais desigual seguido pelo Amapá, Pará, Roraima, Acre, Rondônia e Tocantins. O estado do Amazonas, tanto em 2010 quanto em 2020, apresenta um índice maior do que o nacional. Para comparar, o Mato Grosso do Sul é o estado menos desigual por esse critério (0,656969 em 2020). Nesse ponto, vale uma menção ao estado do Pará. A maior economia da região Norte é a terceira mais desigual por esse critério.

Uma possível explicação para a desigualdade medida pelo índice de Gini do PIB passa pela informalidade da economia brasileira e, por consequência, das economias regionais. Como a informalidade é alta e o PIB mede apenas as atividades formais, a riqueza produzida fica concentrada em uma pequena parcela da população.

⁹ O índice de Gini assume valores entre zero (máxima igualdade) e um (máxima desigualdade). Tradicionalmente, é medido a partir da renda domiciliar *per capita*, o que não impede a sua medição a partir de outras variáveis como, por exemplo, o PIB. Quando é esse o caso, é necessário cautela com os resultados, pois esses excluem as atividades informais e não refletem as outras dimensões da desigualdade (longevidade, educação e renda para utilizar os mesmos critérios do IDHM). Assim, o índice de Gini calculado a partir do PIB é útil como indicador de desigualdade, mas deve ser utilizado com outros indicadores para uma visão mais precisa da desigualdade.

¹⁰ Disponível em: [Tabela 5939: Índice de Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica - Referência 2010](#). Acesso em: 28 ago. 2023.

A comparação internacional

Algumas características da economia brasileira dificultam o crescimento econômico que é um dos componentes necessários para reduzir a desigualdade e aumentar os níveis de desenvolvimento. Tais características ficam mais evidentes por contraste, isto é, quando comparadas às mesmas características de outros países. Algumas delas estão expostas logo abaixo sem a pretensão de procurar causas, esgotar o assunto ou propor soluções.

Holanda (2015) compara a participação dos PIB chinês e brasileiro no PIB mundial para indicar baixo crescimento e a redução do peso da indústria na economia brasileira.

Desde a década de 90, a América Latina cedeu à Ásia a condição de região em desenvolvimento com os índices mais altos de crescimento. O PIB brasileiro equivalia a 1,5% do PIB mundial em 1970 (China: 0,8%); 2,3% em 1980 (China: 1,0%); 1,9% em 2000 (China: 3,6%); e 2,1% em 2011 (China: 8,1%). A participação do PIB industrial brasileiro do PIB na indústria global foi de 2,61% em 1980 (China: 0,99% em 1970) e 1,83% em 2010 (China: 18,6%) (p. 36).

Holanda (2015) também destaca que a indústria de transformação brasileira diminuiu de tamanho. Em 1970, a indústria brasileira era “10% maior do que o conjunto das indústrias da China, Malásia, Coreia do Sul e Tailândia; em 1980, nosso parque industrial equivalia ao somatório dos quatro; e em 2010, a apenas 7% do total dos quatro” (p. 36). Dentre outros aspectos, o autor em questão destaca que a participação do Brasil no cenário internacional “está aquém das possibilidades” (p. 41). Em função desse cenário, as exportações brasileiras apresentam crescimento dos produtos básicos/agrícolas e queda da exportação de bens industrializados de média/alta tecnologia.

O Banco Central do Brasil (2019) também detecta o mesmo movimento nas exportações brasileiras. Houve uma queda da participação dos produtos manufaturados no comércio internacional a partir dos anos 2000 que se estendeu até meados da década de 2010. As exportações brasileiras de produtos industrializados acompanharam o movimento mundial, porém a queda foi mais acentuada do que aquela registrada em termos globais.

Em 2008 a participação de produtos manufaturados no total das exportações situava-se em 48%, superior à proporção de produtos básicos e semimanufaturados, 38% e 14%, respectivamente. [...]. Ao longo dos dez anos seguintes, esse padrão foi se modificando, de modo que os produtos básicos assumiram o primeiro lugar na pauta de exportações em 2018, com 51% de participação, enquanto os produtos manufaturados perderam participação e atingiram 35% do valor exportado (Banco Central do Brasil, 2019, p. 1).

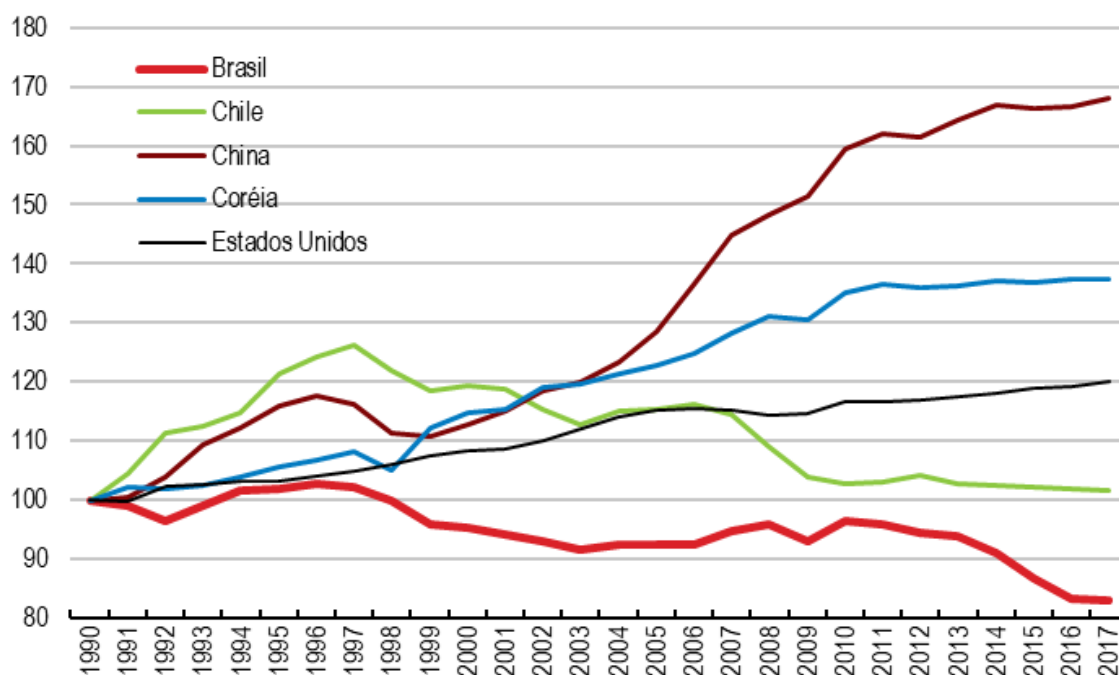
O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2023) capta o mesmo movimento. As exportações de bens e manufaturas brasileiras acompanham os movimentos mundiais, “mas em geral com variações mais contundentes no caso do Brasil. Seu perfil de exportador firma-se como provedor de bens agrícolas, combustíveis e minérios, com redução consistente na participação das manufaturas” (p. 21).

Sendo assim, não é surpresa a redução das exportações de produtos manufaturados. Em 2010, o Brasil estava em 28º lugar (correspondente a uma parcela de 0,71% do comércio mundial) entre os maiores exportadores de produtos manufaturados, caindo para a 35ª posição em 2020 (correspondente a uma parcela de 0,43% do comércio mundial) de acordo com o IEDI (2023).

A produção de bens industrializados diversificados – de média e alta complexidade – envolve longas cadeias produtivas que demandam conhecimento e inovações traduzidos em novas tecnologias (Gordon; Gramkow, 2011) que gerem empregos mais qualificados e renda mais elevada. Com a redução do tamanho da indústria e a consequente queda da exportação de produtos industrializados fica mais difícil o crescimento econômico e o desenvolvimento do país.

Uma das causas da redução das exportações de produtos industrializado bem como a diminuição do peso da indústria no PIB nacional é a baixa produtividade. De Negri e Cavalcante (2014), por exemplo, argumentam que tal comportamento é característica estrutural da economia brasileira. A deficiência da alocação de recursos pelo mercado de capitais, a ineficiência do setor público e a falta de um marco competitivo e regulatório que incentive as empresas a perseguirem maiores níveis de eficiência são algumas das razões que ajudam a explicar a persistentemente baixa produtividade brasileira (Brasil, 2019).

De acordo com a OCDE (2020) a produtividade brasileira é mais baixa e apresenta tendência de queda quando comparada à do Chile, da Coreia do Sul, da China e dos Estados Unidos, conforme mostra a figura 1.

Figura 1 – Produtividade total dos fatores, 1990 = 100

Fonte: OCDE, 2020, p. 61¹¹.

A baixa produtividade da economia brasileira está atrelada à baixa eficiência na alocação de recursos dada a pequena concorrência e os custos elevados, frutos de um mercado financeiro ineficiente, das altas taxas de juros, do sistema tributário complexo e custoso, da inadequação da infraestrutura e da complexidade das regras administrativas e jurídicas que mudam em função do governo da ocasião. Características que levaram os vários governos brasileiros ao longo do tempo a introduzirem barreiras às importações, isenções fiscais, subsídios de crédito para beneficiar setores específicos, determinadas regiões e, até mesmo, empresas específicas, causando distorções alocativas, dependência estatal e desequilíbrios macroeconômicos (Banco Mundial, 2018).

Dada a baixa produtividade, é pequena a capacidade de competir da economia brasileira. De acordo com o CNI (2020), a competitividade do Brasil é baixa quando comparada a dezessete países¹² nos quesitos: trabalho; financiamento; infraestrutura e logística; tributação; ambiente macroeconômico; estrutura produtiva, escala e concorrência; ambiente de negócios; educação; tecnologia e inovação. Considerando tais aspectos, o Brasil é o penúltimo colocado no *ranking* da competitividade entre 2019 e 2020, superando somente a Argentina.

¹¹ Disponível em: [OECD Economic Surveys: Brazil 2020 \(EN\)](https://www.oecd.org/economic-surveys/brazil-2020/). Acesso em 29 nov. 2023.

¹² Argentina; Austrália; Canadá; Chile; China; Colômbia; Espanha; Indonésia; Índia; Coreia do Sul; México; Peru; Polônia; Rússia; Tailândia; Turquia; África do Sul.

Inovação, qualificação da mão de obra, sistema tributário, o ambiente de negócios e a infraestrutura adequada são alguns dos fatores que influenciam a produtividade. Tomando como exemplo a inovação e qualificação da mão de obra, o Brasil, em 2016, investiu 1,3% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, enquanto que a Coreia do Sul investiu 4,2%, a China 2,1% e o Japão 3,1%. Em consequência, a produção de patentes é baixa quando comparada a outros países (Brasil, 2019).

Inovação e qualificação da mão de obra estão relacionadas à qualidade da educação. Como percentual do PIB, o Brasil gasta mais com educação do que a média da OCDE. No entanto, tal gasto é ineficiente. Dada a acelerada transição demográfica, há uma redução do número de alunos de tal maneira que aumenta o gasto por aluno que, no entanto, não se traduz em maior eficiência, maior qualificação dos professores e na queda dos números de reprovação (Banco Mundial, 2017).

Em outro relatório, o Banco Mundial (2018) avalia que a ampliação do acesso à educação não é acompanhada pelo aumento da qualidade.

O Brasil fez grandes investimentos em educação, mas, em nível agregado, os retornos são irrisórios. Isto ocorre, em parte, porque o trabalho é mal alocado e – ainda mais importante – porque o capital é mal alocado; isso impede que o capital humano seja utilizado da melhor forma possível. Outro motivo é a baixa qualidade dos investimentos em educação: apesar do aumento do montante investido por aluno, a qualidade dos resultados da educação no Brasil continua muito baixa [...] (p. 64).

Por exemplo, considerando o PISA¹³ 2018, “as notas do Brasil nos testes de matemática, leitura e ciências o colocam na 13ª posição entre 15 países, à frente apenas da Argentina e da Indonésia” (CNI, 2020, p. 13).

De acordo com a Oxfam; Datafolha (2017), 21% dos brasileiros associa a desigualdade de renda à falta de educação. Para Menezes Filho; Kirschbaum, (2015) é o trabalho qualificado, portanto, aquele que tem a educação como pré-requisito, o grande responsável pela queda da desigualdade, o que não reduz a importância dos programas de transferência de renda. Os autores em questão ressaltam que as “principais dinâmicas que levaram ao decréscimo da desigualdade encontram-se no mercado de trabalho” (p. 110).

Outro problema que afeta a produtividade da economia brasileira é o sistema tributário. A carga tributária bruta foi de 33,56% do PIB em 2010 e 31,58% do PIB em 2020 (Receita Federal,

¹³ “PISA, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, realizado pela OCDE a cada três anos. Na prática, o PISA aplica testes de leitura, ciências e matemática para estudantes com 15 anos de mais de 90 países” (CNI, 2020, p. 34).

2011; Receita Federal 2021). Em 2011, os tributos sobre bens e serviços e os tributos sobre a renda equivaliam a, respectivamente, 45,16% e 21,77% da carga tributária (Receita Federal, 2011). Em 2020, os tributos sobre bens e serviços correspondiam a 43,72% da carga tributária enquanto que os tributos sobre a renda representavam 22,47% da carga tributária (Receita Federal, 2021).

Os impostos indiretos incidem sobre o consumo de bens e serviços e são caracterizados pela regressividade, isto é, todos os consumidores de um bem ou serviço pagam a mesma alíquota independentemente da renda. Situação que afeta negativamente as famílias mais pobres que pagam mais em proporção à renda do que as famílias mais ricas.

De acordo com Silveira, Palomo, Cornelio, Tonon (2022), a carga tributária brasileira que incide sobre o consumo de bens e serviços é alta, ao contrário dos países desenvolvidos, o que contribui para os “efeitos concentradores da tributação indireta, ou seja, sua regressividade” (p. 24). “Quando se compara a tributação por base de incidência, observa-se que o Brasil tributa menos a base “Renda” do que a média dos países da OCDE, ao passo que tributa a base “Bens e Serviços”, em média, mais” (Receita Federal, 2021, p. 7).

Ainda no que diz respeito ao sistema tributário brasileiro, Soares (2012) destaca que é atrativo não pagar imposto, especialmente no caso das empresas, por três motivos principais: alta taxa de juros, combinação de alta carga tributária e legislação cheia de benefícios fiscais setoriais e “uma Constituição com mais de 250 dispositivos de natureza fiscal tributária e um Judiciário moroso” (p. 13). Tais condições tornam atraentes para as empresas montar estratégias individualizadas de planejamento fiscal para ganhar benefícios tributários que reduzam a tributação e gerem vantagem competitiva em relação aos concorrentes.

Outra consequência daqueles três motivos é o contencioso administrativo e judicial para discutir a legalidade ou constitucionalidade da legislação tributária para obtenção de liminares para suspender o pagamento dos tributos. Dada a morosidade do sistema judicial e a possibilidade de inúmeros recursos, mesmo quando a decisão judicial é favorável à Fazenda, é possível protelar ou obter descontos sobre o pagamento devido. Nesse meio tempo, a empresa já aproveitou as vantagens das aplicações financeiras em vez de pagar as obrigações tributárias (Soares, 2012).

Montou-se no nosso País uma verdadeira indústria do “não pagamento de impostos”, que forma uma dinâmica própria e autônoma: os planejamentos tributários e as teses jurídicas são concebidos e oferecidos às empresas; uma ou outra companhia adota o planejamento ou ingressa com a ação judicial; as demais empresas do setor são praticamente obrigadas a seguir no mesmo caminho, sob pena de suportarem uma carga tributária maior do que a da sua concorrente; o “investimento” em evitar o pagamento de impostos traz grande retorno financeiro para a empresa ou setor [...] (p. 13).

Os dados apresentados nessa seção estão longe de esgotar o assunto que é vasto. A comparação – ainda que muito genérica e superficial – com alguns países fornece indícios de que a economia brasileira funciona aquém do seu potencial por problemas, muitas vezes, originados pelo próprio Estado brasileiro, o que contribui para a desigualdade.

A herança colonial: desigualdade e desconfiança

A América Latina é o continente mais desigual do mundo (Acemoglu; Robinson, 2012; Arretche, 2015) e o Brasil está entre os mais desiguais da região (Arretche, 2015). Tais afirmações corroboram os dados expostos e justificam a preocupação expressa pelas várias versões da PND e da END. O país é desigual e sua economia – considerando os indícios coletados a partir das breves comparações com alguns países – funciona abaixo do seu potencial de maneira consistente ao longo do tempo, indicando o que parece ser um problema estrutural.

A baixa produtividade, a pequena competitividade, a redução da participação da indústria no PIB e na pauta de exportações, os níveis educacionais relativamente baixos em relação ao que se gasta e o sistema tributário disfuncional são problemas que ultrapassam as fronteiras da economia e que remetem ao funcionamento do próprio Estado brasileiro. Assim, parece apropriado afirmar que o Estado brasileiro se preocupa com a desigualdade regional e esse mesmo Estado é responsável por uma parcela dessa desigualdade.

Uma possível explicação para tal afirmação passa pelo processo de colonização da América Latina que institucionalizou a propriedade privada nas mãos dos colonizadores que tomavam todas as decisões econômicas, a desigualdade e a incapacidade do Estado para impor a lei de maneira impessoal. Tais características influenciaram de maneira decisiva as instituições – conjunto de regras políticas (distribuição do poder político, capacidade do Estado para governar a sociedade, constituições, etc.) e econômicas (direitos de propriedade, respeito aos contratos, liberdade para empreender, etc.) – que são criadas e aplicadas através da interação entre a sociedade e o Estado. São as instituições políticas que influenciam as instituições econômicas e, através das suas interações, geram pobreza ou prosperidade. Diferentes instituições geram diferentes níveis de riqueza e diferentes incentivos para pessoas, empresas e políticos pensarem e agirem. A formação institucional é fruto das condições históricas passadas que organizam o funcionamento da sociedade e do Estado. Uma vez estabelecido um padrão de funcionamento ele tende a permanecer ao longo do tempo (Acemoglu; Robinson, 2012).

A base da colonização brasileira foram os valores da família patriarcal que forneceram os parâmetros para o funcionamento da administração pública e da organização nacional, modelando a política e a formação do Estado nos quais os interesses privados prevalecem sobre o coletivo e as leis podem ser ignoradas para proveito de alguns em detrimento de todos (Freyre, 2003; Holanda, 1995).

Para Almeida (2007), a sociedade brasileira é assimétrica, pois foi formada a partir da grande propriedade controlada pelo senhor de engenho. Enquanto que para Comin (2015, p. 392), o passado colonial deu origem a uma sociedade polarizada (entre o senhor de engenho e os escravos) e desigual, atributos que permaneceram enquanto o país se modernizava, via urbanização e industrialização, que, no entanto, não rompem com a estrutura agrária e o regime de trabalho preexistente.

O sistema político e econômico gerado por tais características não define direitos de maneira estável e previsível, impedindo os compromissos de longo prazo que são necessários para a eficiência dos mercados e para os arranjos institucionais que facilitam a cooperação. O resultado é um desempenho econômico pobre no longo prazo (North, Summmerhill, Weingast, 2000).

Na América Latina, as instituições políticas e econômicas permitem às elites concentrar o poder político e extrair renda do restante da sociedade e tornam a pobreza e as desigualdades persistentes ao longo do tempo (Acemoglu; Robinson, 2012). Nesse caso, contribuindo para a debilidade da coesão social, a informalidade e a resistência em obedecer à lei (Holanda, 1995), bem como para o “jeitinho” (DaMatta, 2007, p. 218) que, de acordo com Almeida (2007), expressa uma situação “que, dependendo das circunstâncias, [...] pode passar de errada a certa” (p. 48) e, nesse sentido, representa uma “zona cinzenta moral” (p. 48).

Além de desigual, a sociedade brasileira também é desconfiada. A desigualdade e a desconfiança social são frutos das mesmas circunstâncias históricas que permitiram que grupos sociais estabelecessem arranjos políticos e econômicos que sancionaram comportamentos oportunistas. Assim, de maneira geral, é possível relacionar a desigualdade e desconfiança, mas sem estabelecer uma direção de causalidade, isto é, que a desigualdade leva à desconfiança ou vice-versa (Keefer; Scartascini, 2022).

A confiança interpessoal, nos governos, nos partidos e nos Congressos é mais baixa na América Latina quando comparada ao resto do mundo. Entre os países sul-americanos, o Brasil ostenta os menores índices de confiança no governo, nos partidos, no Congresso e no setor privado. Tais níveis de desconfiança têm reflexos no crescimento econômico, nas políticas públicas e na desigualdade (Keefer; Scartascini, 2022).

A desconfiança inibe o crescimento econômico e o aumento da produtividade, pois quando não se confia em governos, empresas e demais cidadãos, as empresas preferem atuar em setores e adotar processos produtivos menos vulneráveis a comportamentos oportunistas. Os governos, por sua vez, não conseguem manter ou implantar as políticas públicas e os cidadãos e empresários respondem à política com desconfiança. Quando o cidadão não confia no governo e nas empresas ele demanda maior regulação, mesmo que corrupta. Em ambiente de baixa confiança é melhor uma regulação corrupta do que nenhuma regulação (Keefer; Scartascini, 2022).

Desigualdade e desconfiança são heranças do nosso passado colonial que dificultam o desenvolvimento. Ambas ajudam a entender a dicotomia apontada pelo trabalho, ou seja, o Estado brasileiro que sugere, através de documentos oficiais, que a desigualdade é um problema de segurança e defesa e que o desenvolvimento é um dos instrumentos para enfrentar tal problema é o mesmo Estado responsável por parte da desigualdade. Nesse sentido, é pertinente desconfiar das afirmações postas naqueles documentos oficiais.

Considerações finais

A leitura das várias versões da PND e da END fornece indícios de que o desenvolvimento e a desigualdade são preocupações recorrentes do Estado brasileiro no que concerne à segurança e à defesa e que a riqueza natural é um ativo econômico e um potencial problema de segurança ao atrair a atenção internacional para a região Norte e o Atlântico Sul.

Durante o período considerado (2010 a 2020), as economias da região Norte crescem acompanhando a tendência da economia nacional. Mesmo assim, tais economias são as menores do país quando o critério é o PIB. Apesar do crescimento econômico, o PIB *per capita* e a renda média caem em quatro estados (Acre, Amazonas, Amapá, Roraima). Mesmo assim, o IDHM cresceu, exceto em Roraima onde permaneceu estável. Por esse critério, todos os estados da região Norte são classificados como de “alto nível de desenvolvimento”. Mas, todos estão abaixo do índice nacional.

Considerando a perda de desenvolvimento causada pela desigualdade de renda medida pelo IDHMAD – R, todos os estados da região Norte passam a ser classificados como sendo de “desenvolvimento muito baixo” exceto por Rondônia que apresenta um índice de “baixo desenvolvimento”. Com a exceção de Amapá e Roraima que apresentam queda e o Amazonas que

permanece estável, os demais estados da região exibem crescimento desse índice. Excluindo Rondônia, os demais estados apresentam um IDHMAD – R menor do que o índice nacional.

Apesar de uma tendência de queda, o índice de Gini do PIB indica a desigualdade e a informalidade das economias regionais e nacional. O destaque ficou com o Amazonas, estado mais desigual do país por esse critério. De maneira geral, os dados coletados fornecem indícios que permitem sustentar que a desigualdade está presente nos tamanhos das economias estaduais, nas diferenças de renda *per capita* e nos índices de desenvolvimento humano. Resultados que não são exclusivos dos estados que formam a região Norte e justificam as preocupações manifestadas pelos documentos oficiais analisados.

Os dados apresentados sugerem que o desenvolvimento está aquém das possibilidades do país, dificultando o enfrentamento da desigualdade regional. Situação que fica mais evidente por contraste, isto é, comparando algumas características brasileiras – envolvendo a exportação de bens industrializados, a produtividade, a educação e o sistema tributário – com as de outros países.

De maneira geral, as exportações de produtos industrializados apresentam uma queda entre 2010 e 2020 e, ao mesmo tempo, o país consolida uma pauta de exportação baseada nos produtos primários. Uma das possíveis explicações para esse movimento passa pela baixa produtividade da economia brasileira, pela educação ineficiente e pelo sistema tributário complexo e custoso. Apesar do gasto brasileiro com educação estar acima da média dos países da OCDE, tal gasto não se reflete em um aumento da qualidade do ensino. No que diz respeito ao sistema tributário, o Brasil tributa mais bens e serviços e menos a renda e o patrimônio, indicativo de regressividade. Quando comparado à média dos países da OCDE, o Brasil também tributa mais o consumo de bens e serviços.

Tais características estão relacionadas ao funcionamento do próprio Estado brasileiro e dificultam o desenvolvimento e, por conseguinte, a redução da desigualdade. Assim, o Estado que declara preocupação com a desigualdade através das várias versões da PND e da END é também o responsável por uma parte dela. Uma possível explicação para essa dicotomia passa pelo nosso passado colonial que legou uma matriz institucional política e econômica que embaraça o enfrentamento da desigualdade, causa desconfiança e facilita os comportamentos oportunistas que dificultam o desenvolvimento no longo prazo.

Referências

ACEMOGLU, Daron.; ROBINSON, James. A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ARRETCHE, Marta. Apresentação. In: ARRETCHE, Marta (Org). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p 1-19.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema gerenciador de Séries temporais**. Brasília: Banco Central do Brasil (s.d.). Disponível em: [Banco Central do Brasil](#). Acesso em: 28 set. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes. **Estudos especiais do BC**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 1-5, mar. 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf. Acesso em: 7 fev. 2024.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** [s. l.]. 2017. Disponível em [World Bank Document](#). Acesso em: 18 out. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Emprego e crescimento: a agenda da produtividade**. Brasília: Banco Mundial, 2018. Disponível em: [Emprego e crescimento : a agenda da produtividade](#). Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL Presidência da República. **Política de Defesa Nacional (PDN)**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1996. Disponível em: [Política de defesa nacional - 1996. — Biblioteca](#). Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 5484 de 30 de julho de 2005. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: [Decreto nº 5484](#). Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 6703 de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Casa Civil, 2008. Disponível em: [Decreto nº 6703](#). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> (a). Acesso em 23 abr 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf> (b). Acesso em: 03 ago. 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: [PND e END 2016.pdf — Ministério da Defesa](#). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Considerações sobre a produtividade da economia brasileira**. Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética (EPE): Rio de Janeiro, 2019.

Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-201/NT%20Produtividade.pdf#search=produtividade%20da%20economia%20brasileira>
Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: [Política Nacional de Defesa \(PND\) e a Estratégia Nacional de Defesa \(END\) — Ministério da Defesa](#). Acesso em 23 abr. 2023.

COMIN, Álvaro A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: ARRETCHE, Marta (Org). **Trajetórias das desigualdades no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp; CEM: 2015. p. 367-394.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Competitividade Brasil 2019-2020**. Brasília: CNI, 2020.

DAMATTA, Roberto. Sabe com que está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In: DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 179-248.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48ª Ed. São Paulo: Globo, 2003.

GUIMARÃES, André Luiz de Souza; LIMA Jorge Cláudio Cavalcante de Oliveira. Desenvolvimento com redução da desigualdade regional: uma abordagem geométrica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 113-138, jun. 2009. Disponível em: [RB 31_final_BD.pdf](#). Acesso em 23 mar. 2023.

GORDON, José Luís; GRAMKOW Camila L. As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 93-118, jul.- dez. 2011. Disponível em: [201111011214400.CD9_artigo_4.pdf](#). Acesso em 08 mar. 2024.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26ª. Ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. Brasil e China: Inserção na Economia Internacional e Agenda de Cooperação para os Próximos Anos. **Cadernos de Política Exterior**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 27-46, mar. 2015. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca/download/1110_cadernos_do_ipri_n_1_ano_1.pdf. Acesso em 15 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Brasília: Instituto Brasileiro. de Geografia e Estatística, (s. d). Disponível em: [Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA](#). Acesso em: 28 ago. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. **Brasil e as exportações mundiais de manufaturas em 2021**. São Paulo, mar. 2023. Disponível em:

https://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_comercio/20230303_ranking_omc.html. Acesso em 29 nov. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. **Banco de dados**. Brasília: IPEA, (s. d). Disponível em: [Ipeadata](http://ipeadata.org). Acesso em: 31 ago. 2023.

KEEFER, Philip; SCARTASCINI, Carlos. (Editores). **Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe** [s. l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/confianza-chave-para-coesao-social-e-o-crecimento-na-america-latina-e-caribe>. Acesso em: 14 jan. 2022.

MENEZES FILHO, Naércio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (Org). **Trajetórias das desigualdades no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp; CEM: 2015. p. 109-132.

NORTH, Douglass C; SUMMERHILL, William; WEINGAST, Barry R. Order, Disorder and Economic Change. In: MESQUITA, B. B.; ROOT, H. (eds). **Governing for Prosperity**. Yale University Press, 2000, p. 17-58. Disponível em: <https://www.williamssummerhill.com/publications-1>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **OECD Economic Surveys: Brazil 2020**. OECD: Paris, 2020. Disponível em: [OECD Economic Surveys: Brazil 2020 \(EN\)](https://doi.org/10.1787/25024ad-en). Acesso em 29 nov. 2023. <https://doi.org/10.1787/25024ad-en>.

OXFAM; DATAFLHA. **Nós e as desigualdades. Percepções sobre a desigualdade no Brasil**. Dezembro de 2017. [s.l.]. Disponível em: [Pesquisa Nós e as Desigualdades 2017](https://www.oxfam.org.br/publicacoes/nos-e-as-desigualdades). Acesso em: 23 mai. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL (PNUD – BRASIL). O que é o IDH. [s. d.]. Disponível em: [O que é o IDH | United Nations Development Programme](https://brasil.un.org/pt-br/pt/programa). Acesso em 01 set. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro** [s. l.]. Disponível em: [Painel IDHM | United Nations Development Programme](https://brasil.un.org/pt-br/pt/programa). Acesso em: 17 fev. 2025.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil – 2010**. Brasília: Receita Federal, 2011. Disponível em: [Carga Tributária no Brasil 2010 — Receita Federal](https://repositorio.fazenda.gov.br/handle/123456789/12345). Acesso: em 24 nov. 2023.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil – 2020**. Receita Federal: Brasília, 2021. Disponível em: [Carga Tributária no Brasil 2020 — Receita Federal](https://repositorio.fazenda.gov.br/handle/123456789/12345). Acesso em: 23 nov. 2023.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias. **Texto para discussão**. IPEA: Brasília; Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [Tributação indireta : alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias](https://repositorio.ipea.gov.br/handle/123456789/12345). Acesso em: 23 nov. 2023.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Custo do cumprimento das obrigações tributárias acessórias no Brasil**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: [Custo do cumprimento das obrigações tributárias acessórias no Brasil](#). Acesso em: 25 nov. 2023.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia de pesquisa**. Curitiba: IESDE-Brasil S.A, 2009.