



Visão Rápida do Relatório – Densidade, Distância e Divisão

Cidades em crescimento, mobilidade de pessoas e produtos especializados são partes integrantes do desenvolvimento. Esta evolução tem sido particularmente evidente nos países da América do Norte, Europa Ocidental e Nordeste da Ásia. Mas os países do Leste e Sul da Ásia e Leste Europeu estão agora passando por mudanças semelhantes quer em magnitude quer em rapidez. O **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2009: Reestruturando a Geografia Econômica** conclui que essas transformações continuarão a ser essenciais para o sucesso econômico em outras partes do mundo em desenvolvimento e devem ser incentivadas.

Desenvolvimento em 3D

Essas transformações trazem prosperidade, mas não ocorrem sem risco e sacrifício. Observemos três dos lugares mais prósperos do mundo:

- O primeiro é Tóquio – a maior cidade do mundo, com 35 milhões de habitantes –, e onde um quarto da população do Japão reside em menos de 4% do território.
- O segundo são os Estados Unidos – a maior economia do mundo e talvez aquela onde o movimento de pessoas e mercadorias seja maior –, onde cerca de 35 milhões de pessoas mudam de residência todos os anos.
- O terceiro é a Europa Ocidental – o continente mais interligado do mundo atual –, onde os países comercializam cerca de 35% do seu produto interno bruto (PIB), sendo que mais da metade desse comércio entre vizinhos.

Quem visita Tóquio pode ver pessoas comprimidas nos trens por “empacotadores de trens” profissionais. Milhões de pessoas se submetem voluntariamente a esse desconforto. O mapa da densidade econômica do Japão mostra por quê. Tóquio produz grande parte da riqueza do Japão – para conseguir uma parcela dessa riqueza, as pessoas precisam morar perto dela (ver mapa G.01). A característica mais impressionante desse mapa é a densidade econômica, isto é, a concentração de riqueza em Tóquio e Osaka.

Nos Estados Unidos, todos os anos, nos dias que antecedem o feriado de Ação de Graças, cerca de 35 milhões de pessoas viajam para rever suas famílias e amigos. É o início do inverno em algumas partes do país e, portanto, muitos vôos são cancelados. Mas os americanos aceitam o sofrimento de deixar amigos e

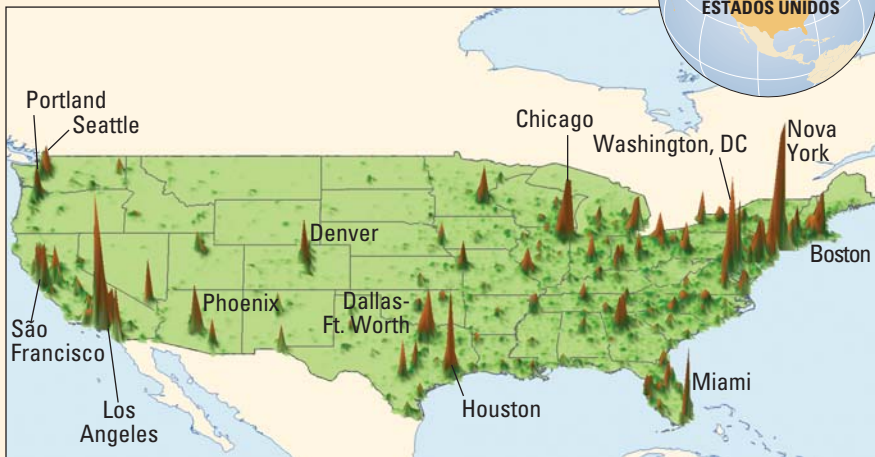
parentes, porque a atividade econômica está concentrada em poucas áreas do país (ver mapa G.02). Se quiserem parte dessa riqueza, terão de se aproximar dela. É por isso que 8 milhões de americanos trocam de estado todos os anos, migrando para ficar mais próximos das oportunidades econômicas. A caracterís-

Mapa G0.1 Densidade econômica – por que vale a pena estar perto de Tóquio
Produção econômica por quilômetro quadrado no Japão



Fonte: Equipe do RDM 2009 e o Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento do Banco Mundial, baseados em estimativas do PIB subnacional para 2005. Ver também Nordhaus (2006).

Mapa G0.2 Distância econômica – por que os americanos têm de ser móveis
Produção econômica por quilômetro quadrado nos Estados Unidos



Fonte: equipe do RDM 2009 e o Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento do Banco Mundial, baseados em estimativas do PIB subnacional para 2006. Ver também Nordhaus (2006).

tica mais impressionante desse mapa é a distância.

Do outro lado do Atlântico, na Europa Ocidental, outro movimento em grande escala ocorre todos os dias – não de pessoas mas de produtos. Um exemplo é a Airbus, que fabrica partes de aviões e os monta na Alemanha,

Mapa G0.3 Divisão – o que impede o progresso na África não o faz na Europa Ocidental

Restrições de fronteiras aos fluxos de mercadorias, capital, pessoas e idéias



Fonte: Equipe do RDM 2009. (ver capítulo 3 para detalhes).

Nota: A largura das fronteiras é proporcional a uma medida sumária das restrições de cada país ao fluxo de bens, capital, pessoas e idéias com todos os países,

na, Grã-Bretanha, França e Espanha, bem como em outros países. Enormes partes de aeronaves são carregadas em navios e aviões, pois os lugares se especializaram em fabricar diferentes partes e produzi-las em escala. Interessante observar como os países dessa região, que até há pouco era bem dividida, hoje comercializam com antigos inimigos e contribuem para uma União Europeia cada vez mais integrada. À medida que essa integração aumenta, as divisões econômicas diminuem, tornando possível a especialização e as economias de escala (ver mapa G0.3).

Qual é a compensação por essa angústia? O mapa da geografia econômica, que redimensiona a área de um país para refletir seu PIB, mostra os benefícios das cidades grandes: a mobilidade populacional e a ligação entre países. Os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão dominam a economia mundial (ver mapa G.04).

Cidades, migração e comércio têm sido os catalisadores do progresso no mundo desenvolvido nos dois últimos séculos. Agora, essa história se repete nas economias em desenvolvimento mais dinâmicas.

- Mumbai não é a maior cidade do mundo, mas é a mais densamente povoada. E continua a crescer.
- A China não é a maior economia do mundo, mas é a que cresce mais

rapidamente, e talvez esteja entre as de maior mobilidade.

- O Sudeste Asiático pode não ter criado uma união política como a Europa, mas comercializa peças de mercadorias de um lado a outro como faz a União Europeia.

As pessoas arriscam-se a morrer ou a perder um membro nos trens abarrotados de Mumbai para se beneficiarem da densidade econômica. Apesar da aglomeração de pessoas que se deslocam de casa para o trabalho e em favelas como Dharavi, a população de Mumbai dobrou desde a década de 1970. Desde a década de 1990, milhões de trabalhadores chineses migraram para ficar mais próximos das oportunidades econômicas que se concentram no litoral. Assim como os americanos viajam durante os feriados de Ação de Graças, mais de 200 milhões de chineses viajam no Ano-Novo Chinês. As redes de produção regional do Leste Asiático estão muito mais disseminadas do que as instalações da Airbus na Europa Ocidental. Os países do Leste Asiático não comercializam partes de avião, mas nações que já foram inimigas hoje comercializam peças de automóveis e computadores com a mesma frequência e rapidez.

Qual é a compensação? Mais uma vez podemos reconhecer os formatos da China, Índia e países do Sudeste Asiático no mapa da geografia econômica mundial (ver mapa G.03) e comparar esses formatos com o do poderoso continente africano, que aparece como uma península delgada.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial defende que alguns lugares estão crescendo bem porque promoveram transformações nas três dimensões da geografia econômica:

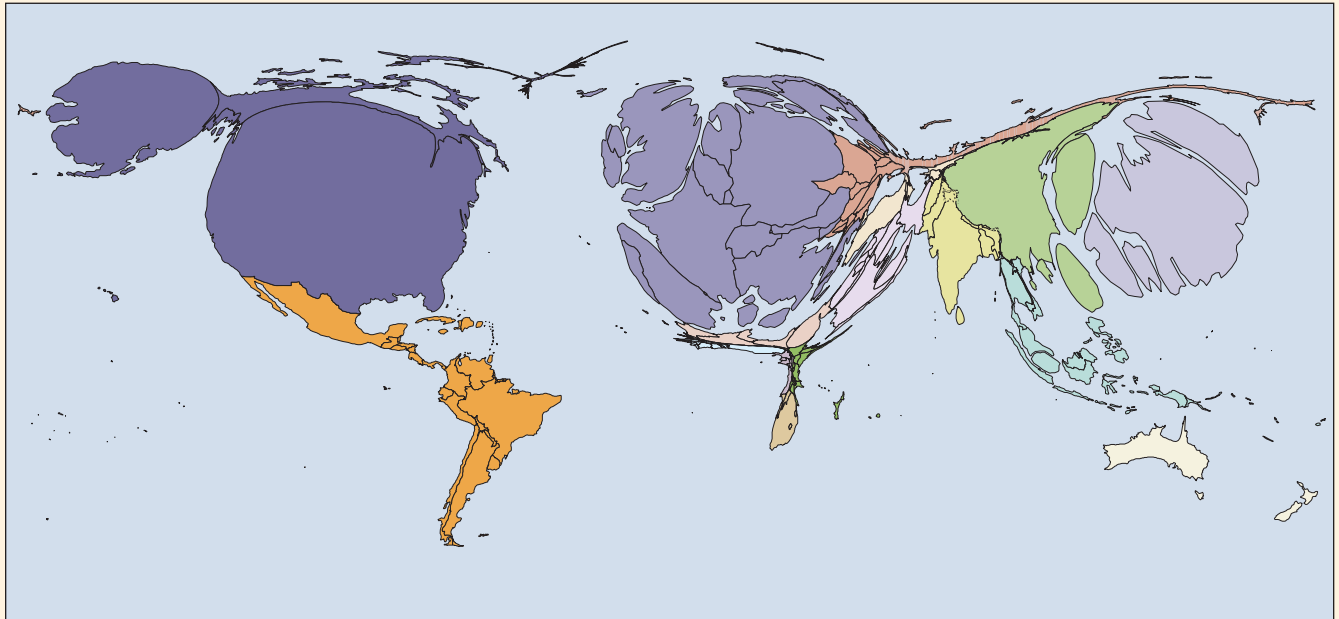
Densidades mais elevadas, como se vê no crescimento de cidades;

Distâncias menores, à medida que trabalhadores e empresas se aproximam da densidade;

Menos divisões, à medida que os países diminuem suas fronteiras econômicas e entram nos mercados mundiais para aproveitar a escala e a especialização.

Mapa GO.4 Como os mercados vêem o mundo

O tamanho de um país mostra a proporção do produto interno bruto global que ele representa



Fonte: Equipe do RDM 2008 usando o PIB de 2005 (constante em US dolares)

Note: O Cartograma foi criado usando o método desenvolvido por Gastner e Newman (2004). Este mapa mostra os países que Este mapa mostra os países mais ricos quando o PIB é comparado usando taxas de câmbio. Isso indica o poder de compra internacional – o que valeria a moeda de um país se fosse gasta em outro.

Os Estados Unidos e o Japão reestruturaram sua geografia econômica nessas linhas no passado. A China está reestruturando sua geografia agora. Conforme proposto neste Relatório, essas serão as mudanças que ajudarão as nações em desenvolvimento em outras partes do mundo, particularmente na África.

Crescimento desigual, desenvolvimento inclusivo

Esta é a proposta deste *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, que está estruturado para trazer esta mensagem (ver figura G.01).

A primeira parte descreve as mudanças na densidade, distância e divisão – abordando uma de cada vez e resumindo a experiência dos países no último século.

A segunda parte analisa os impulsores dessas transformações – as forças de mercado de aglomeração, migração, especialização e comércio – e aprimora as constatações de pesquisas sobre políticas durante a última geração.

A terceira parte do relatório discute as implicações políticas da experiência

e da análise das duas primeiras partes e fornece um contexto comum para reestruturar três debates políticos: urbanização; áreas mais atrasadas dentro dos países; e integração regional e globalização.

O relatório está organizado de forma que as pessoas interessadas em apenas um desses debates possam ler somente a parte que lhes interessa. Ou seja, o relatório pode ser lido na vertical. Os capítulos sobre densidade, aglomeração e urbanização devem interessar a todos os países – pequenos e grandes, de renda baixa e média. Os capítulos sobre distância, mobilidade de fatores e desenvolvimento regional possivelmente serão de mais interesse para países de renda média e alta. E os capítulos sobre divisão, custos de transporte e integração regional podem ser de maior interesse para países de baixa renda e economias menores.

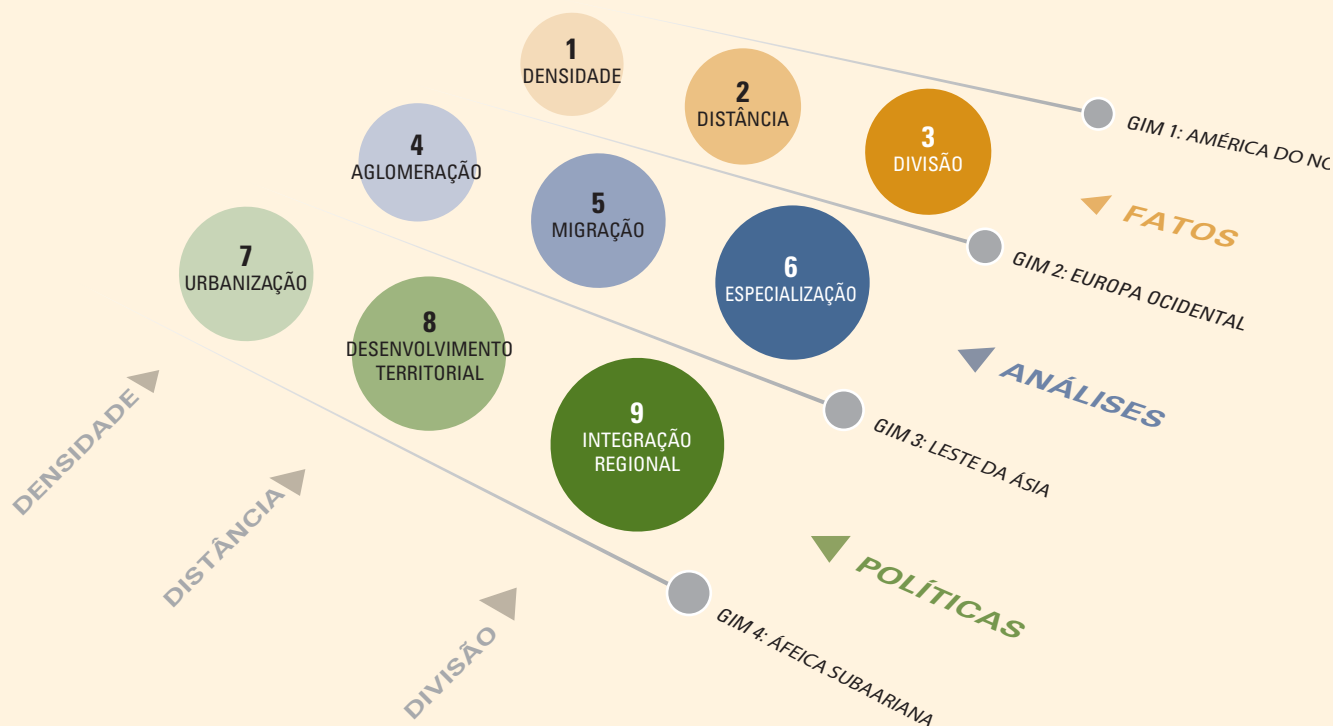
Quatro destaques sobre *Geografia em Movimento* examinam a inter-relação entre as forças de mercado e as políticas de governo na América do Norte, Europa Ocidental, Leste Asiá-

tico e África Subsaariana. Ao destacar as interações entre as três dimensões, esses destaques também relacionam as diferentes partes do Relatório.

Visto de outra forma, o Relatório examina as questões políticas mais importantes da geografia econômica local, nacional e internacional. No âmbito local, a questão política em áreas como o estado de Lagos no sul da Nigéria é como gerir a urbanização. No âmbito nacional, a questão política na Nigéria é como gerir as disparidades de recursos e padrões de vida entre o norte e o sul. Em nível internacional, a questão política na África Ocidental e Leste Asiático é como criar uma melhor união econômica que beneficie tanto os países interiores (sem saída para o mar) quanto os costeiros, tanto os mais pobres como os mais prósperos.

À medida que a escala geográfica aumenta do nível local para o regional e para o internacional, as políticas específicas mudam. Mas o problema subjacente é o mesmo – alguns lugares têm bom desempenho e outros não. É difícil aceitar que isso seja inevitável.

Figura GO.1 O Relatório pode ser lido por partes o por política



Fonte: Equipe WDR 2009.

A principal mensagem do Relatório é que o crescimento econômico *será* desigual. Tentar distribuir espacialmente a atividade econômica equivale a desestimulá-la. Contudo, o desenvolvimento pode ser inclusivo, no sentido de que mesmo as pessoas que iniciam sua vida longe das oportunidades econômicas podem beneficiar-se da crescente concentração de riqueza em certos lugares. A integração econômica é a maneira de combinar os benefícios tanto do crescimento desigual no espaço quanto do desenvolvimento inclusivo.

Integração econômica em nível local, nacional e internacional

O Relatório esclarece o significado de integração econômica. Primeiro, significa integrar áreas rurais e urbanas e favelas com outras partes da cidade. Segundo, significa integrar províncias atrasadas e desenvolvidas num mesmo país. E em terceiro lugar, significa integrar países isolados e países bem conectados. Estas noções de integração econômica são centrais para os três debates sobre o desenvolvimento: urba-

nização, desenvolvimento territorial e integração internacional.

Urbanização

Os argumentos e evidências apresentados no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* ajudam a priorizar as políticas necessárias para as diferentes etapas de urbanização, fornecendo os elementos para uma estratégia de urbanização. Cada território ou área dentro de uma nação tem a sua própria realidade geográfica. No entanto, os princípios de desenvolvimento são bastante universais.

Em lugares ou áreas eminentemente rurais, o governo deve ser o mais neutro possível e estabelecer a arquitetura institucional que possibilite a urbanização em alguns lugares. Uma política agrária adequada é essencial, bem como políticas de prestação de serviços básicos para todos. Um bom exemplo é a Costa Rica.

Nos lugares onde a urbanização está avançando rapidamente, o governo deve investir tanto em instituições quanto em infraestrutura de conexão para que os benefícios associados ao aumento da densidade econômica possam ser compartilhados com as áreas vizinhas tanto

rurais quanto urbanas. Um bom exemplo é Chongqing, na China.

Nas áreas altamente urbanizadas, além das instituições neutras e da infraestrutura, podem ser necessárias intervenções visando lidar com problemas específicos, com é o caso das favelas. No entanto, esse tipo de intervenção não terá sucesso a não ser que as políticas institucionais, particularmente relativas à terra e aos serviços básicos, forem razoavelmente eficazes e a infraestrutura de transportes for implantada. Um bom exemplo é Bogotá, na Colômbia.

Desenvolvimento territorial

Estes princípios podem contribuir para reformular o debate sobre o desenvolvimento territorial e regional. As ferramentas da geografia podem identificar os lugares pobres – as áreas mais atrasadas – e onde vive a maioria das pessoas de baixa renda. Com frequência, estes não coincidem, porque as pessoas de baixa renda têm razões muito fortes para saírem dos lugares pobres em busca de melhores condições de vida. O Relatório discute como os governos podem adaptar políticas para integrar áreas dentro das

as nações, reduzindo ao mesmo tempo a pobreza em todas as partes.

As áreas mais atrasadas têm um elemento em comum: são economicamente distantes dos lugares mais desenvolvidos. Mas, além disso, a geografia econômica de diferentes áreas não é a mesma:

- Em alguns países, como a China, as áreas mais atrasadas são escassamente povoadas. Não faz muito sentido expandir uma infraestrutura cara nesses lugares – ou incentivar as empresas a se deslocarem para lá. O que faz mais sentido é prestar serviços básicos em todos os lugares, mesmo que custe mais chegar a essas áreas distantes. Incentivar a mobilidade populacional é prioritário, e as instituições que garantam o bom funcionamento dos mercados de terras e forneçam segurança, escolas, ruas e saneamento devem ser o principal suporte da política de integração.
- Em outros países, como o Brasil, as áreas mais atrasadas são densamente povoadas. Porém, como na China, milhares de pessoas de baixa renda deslocaram-se do nordeste para o sudeste. Todos falam o mesmo idioma, e a mobilidade interregional não é difícil. Mas muitas pessoas de baixa renda ainda vivem no nordeste. É importante incentivar a mobilidade populacional do nordeste, bem como permitir seu acesso a mercados do dinâmico sudeste. Nesses casos, instituições e infraestrutura para interligar as duas áreas costeiras são necessárias para a integração econômica.

- Em um terceiro grupo de países, como a Índia, as áreas mais atrasadas são densamente povoadas – quase 60% a população de baixa renda da Índia vivem nesses lugares pobres – e as pessoas acham difícil migrar para lugares adiantados, como a capital e o sul do país. As diferenças linguísticas e culturais em algumas áreas podem ser consideráveis. Nesses casos, as instituições e a infraestrutura podem ser complementadas por incentivos destinados aos produtores para que se estabeleçam nesses estados atrasados. Mas esses incentivos devem ser cuidadosamente elaborados para evitar que os efeitos de unificação de instituições comuns e infraestrutura de conexão se anulem. Uma possibilidade promissora é o fornecimento de incentivos para atividades agrícolas e afins destinados a estados que ainda são em sua maioria rurais.

Integração regional

Finalmente, os princípios desenvolvidos neste Relatório animam os debates sobre como fazer a globalização funcionar para todos os países. A mesma lógica, aplicada em níveis local e nacional, pode ser usada no nível internacional para classificar as regiões do mundo de acordo com a dificuldade de integração econômica. O problema comum é a divisão – fronteiras econômicas espessas. Além disso, a tarefa de integração varia em diferentes partes do mundo em desenvolvimento:

- Países em regiões próximas aos mercados mundiais, como a Amé-

rica Central e a Europa Oriental, enfrentam uma tarefa de integração relativamente simples. Instituições comuns podem ajudá-las a se tornarem extensões desses grandes mercados.

- Países em regiões distantes dos mercados mundiais mas com grandes mercados domésticos atraentes para investidores enfrentam um desafio mais difícil. Boas instituições e infraestrutura regional podem ajudá-los a ter acesso a esses mercados. Entre os exemplos figuram o Leste Asiático e cada vez mais o Sul da Ásia. O Sudeste da África e a América do Sul também podem se integrar globalmente ao tornarem seus mercados domésticos maiores e mais especializados por meio de instituições e infraestrutura regionais.
- A integração é mais difícil para os países situados em regiões divididas, distantes e sem a densidade econômica proporcionada por uma grande economia local. Esses países incluem as regiões apelidadas de “último bilhão” ou “bilhão mais pobre”: África Ocidental, Central e Oriental; Ásia Central; e Ilhas do Pacífico. Para esses países, todos os três instrumentos são necessários: instituições regionais que reduzam fronteiras; infraestrutura regional que ligue os países; e incentivos, tais como acesso preferencial aos mercados mundiais, talvez condicionados à garantia de que todos os países intensifiquem a colaboração regional.

Um elemento é comum nos debates sobre as políticas de urbanização, desenvolvimento de áreas e globalização. Em sua forma atual, esses debates enfatizam excessivamente o direcionamento geográfico – o que fazer em áreas rurais ou nas favelas, o que fazer nos estados atrasados ou áreas remotas e o que fazer nos países mais pobres ou sem saída para o mar. O Relatório reestrutura esses debates para melhor adequá-los à realidade do crescimento e desenvolvimento. A realidade é que a interação entre lugares adiantados e atrasados é a chave para o desenvolvimento econômico. A realidade é que intervenções voltadas para o espaço são apenas uma pequena parte daquilo que os governos podem fazer para ajudar lugares que não estão indo bem. A realidade é que, além dos incentivos direcionados ao lugar, os governos dispõem de instrumentos muito mais poderosos para a integração. Eles podem criar instituições que unifiquem todos os lugares e implantar uma infraestrutura que conecte alguns lugares a outros.

O Relatório propõe um reequilíbrio dessas discussões políticas para incluir todos os instrumentos de integração: instituições que unifiquem; infraestrutura que interligue; e intervenções direcionadas. E mostra como usar as três dimensões de densidade, distância e divisão para ajustar o uso desses instrumentos políticos, a fim de enfrentar os desafios da integração, que vão dos mais complicados aos relativamente simples.

