



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO / MI

Projeto:

DIRETRIZES PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Relatório:

POLÍTICA REGIONAL: O CASO DO REINO UNIDO

LÍZIA DE FIGUEIREDO
FACE/CEDEPLAR-UFGM
BELO HORIZONTE, JUNHO DE 2004.

1. INTRODUÇÃO

Apesar do nível de desenvolvimento alcançado pelo Reino Unido, este ainda se caracteriza por fortes desigualdades inter-regionais (a maior da Europa, em 1998, em termos sub-regionais) e intra-regionais (HM Treasury & DTI, 2001). Após a Segunda Guerra Mundial, efetivos esforços foram feitos para se combater este problema. No entanto, é consenso que a política regional tenha somente evitado o acirramento da desigualdade regional, no período (Moore & Rhodes (1974)). Seguiu - se, nos anos 80 e início dos 90, especialmente no período Thatcher, uma redução intensa no uso dos instrumentos de política regional (CO/DTLR (2002)). A ausência de políticas regionais, a reestruturação produtiva, a crise da década de 1970 e a globalização viriam acirrar as desigualdades espaciais no Reino Unido.

Calcula-se que, se todas as regiões tivessem a produtividade da média nacional, nos últimos vinte anos, a população inglesa teria mil libras a mais, per capita, por ano, enquanto a taxa de crescimento do Reino Unido teria sido 0,4% maior nos últimos 20 anos (HM &DTI, 2001).

Somente a partir do primeiro termo do mandato do “New Labour”, a questão regional voltou à agenda política do Reino Unido. Deve-se recordar que, além dos desafios antigos, a questão regional teve que ser pensada tendo como cenário uma Europa muito mais integrada do que no período anterior. Rigorosamente, somente na virada para o segundo termo do mandato do governo a política regional ganhou maior reforço, seja em função do calendário eleitoral, seja em função de uma maior percepção, por parte do Tesouro, de que o resultado nacional e os graus de liberdade da política nacional dependiam da revitalização das regiões mais pobres (Tomaney, 2002).

O Reino Unido se divide, atualmente, em nove regiões, além de Gales, Escócia e Irlanda do Norte: Nordeste (“North East”- NE), Leste (“East of England” - E), Noroeste (“North West”-NW), Sudeste (“South East” - SE), Sudoeste (“South West” - SW), Yorkshire and The Humber” - YH), “West Midlands” (WM), “East Midlands” (EM), e Londres (L), que podem ser identificadas no mapa abaixo. (HM Treasury & DTI, 2002)



Great Britain Regions



Em 1999, o produto per capita das regiões mais pobres do Reino Unido – Irlanda do Norte, Gales e Nordeste – situava-se em torno de 40% do produto per capita de Londres, a região mais rica. Por sua vez, a distribuição do produto per capita inter-regional, no período 1971-99, se manteve relativamente constante, com uma melhora relativa do Leste, Escócia e especialmente do Sudeste, e com uma piora relativa do Nordeste (HM Treasury & DTI, 2002).

Desde 1989, a taxa de crescimento do Nordeste e do Noroeste foram inferiores às do Sudeste e do Leste da Inglaterra. Além disso, a porcentagem da população em idade ativa não qualificada nas regiões West e East Midlands, Nordeste e Yorkshire and the Humber é 1,5 vezes maior do que no Sudeste e no Sudoeste (CO/DTLR ,2002).

Mackay (2003), por sua vez, ao comparar a Região Central (“Inner Core Region”) com as demais, no período 1975/76 a 1995/1998, observa uma trajetória de aumento das disparidades, destacando-se o crescimento da participação da Região Central, e uma perda de posição do West Midlands, Yorkshire and the Humber, Gales, Norte e Noroeste da Inglaterra. Por exemplo, o valor agregado por pessoa em Gales era 19% inferior ao da Região Central, em 1975/76, caindo para 34% do valor desta região, em 95/98. Constata também forte desigualdade fora da Região Central.

Mackay (2003) também mostra que, de 1975/76 a 1999/2000, o índice de empregados e autônomos (por 100 homens em idade ativa) caiu de 88 para 79, na região Central, enquanto em Gales e no Norte este índice variou de 86 para 70. No mesmo período, enquanto o “gap” do desemprego entre Gales e Norte manteve-se estável (caiu de 2,0% para 1,9%), o “non-work gap” aumentou de 5,5 para 15,9%.

A Região Central, na qual reside 35% da população do Reino Unido, detêm 46% da população com títulos, 53% dos gastos com P&D e 58% das pessoas com altas rendas (CO/DTLR , 2002).

Interessante observar que a desigualdade inter-regional muda de perfil, comparando-se a segunda metade do século passado com o início deste. Na segunda metade do século, a desigualdade se manifesta em taxas diferenciadas de desemprego, de participação da força de trabalho, notadamente feminina, e na intensidade dos problemas ambientais. No entanto, era

pequena a diferença das rendas per capita e do consumo. No momento, embora haja pouca desigualdade de desemprego, a baixa participação da força de trabalho é grave em algumas regiões, no início deste século. Por sua vez, não somente as taxas de crescimento, mas os níveis de renda per capita apresentam atualmente, diferenças inter-regionais.

A seção II mostra um perfil das desigualdades regionais no Reino Unido; a seção III, busca fazer uma retrospectiva das políticas pré-1975; na seção IV, apresentaremos o diagnóstico sobre a desigualdade regional do governo Blair e as instituições que foram criadas para diminuir esta disparidade; na seção V, identificamos as políticas do governo. Seguem-se considerações sobre a política na seção VI.

2. UM PERFIL DAS REGIÕES INGLESAS

A Tabela 1 mostra a distribuição do produto estadual bruto (GSP) total, em termos per capita e do consumo entre as regiões inglesas. Duas divisões são nítidas: parcela significativa do produto é gerada em Londres (116,4 bilhões de libras) e no Sudeste (116,2), dentro da Inglaterra. Por sua vez, dentro do Reino Unido, é na Inglaterra (631,7 bilhões) onde se concentra a produção, em detrimento de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. Gales, Irlanda do Norte e Nordeste são as regiões com menor participação na produção (3,9, 2,2 e 3,5 %, respectivamente). A desigualdade do produto também pode ser visto no Mapa 5.

Esta divisão também se reflete nas participações do produto per capita: o NE, a Irlanda do Norte e Gales possuem uma renda per capita 21,2, 24,2 e 20,6, respectivamente, menor do que a da Inglaterra. No extremo oposto novamente encontram-se as regiões de Londres e do Sudeste (também a do Leste), com renda per capita superior à nacional. Estes números mostram que diferenças na distribuição geográfica da produção podem estar afetando a distribuição do bem-estar, dado que os movimentos compensatórios do capital e do trabalho não estão alterando a distribuição da produção per capita. Outra evidência de que o bem-estar não é homogêneo é a semelhança da distribuição dos gastos em consumo com a distribuição da produção total.

Tabela 1 – GSP, GSP per capita e Índice de consumo- 1998

Região	GSP (B de libras)	GSP %UK	GSP per capita Índice (UK=100)	Gastos em Consumo (Índice)*
UK	737,8	100	100	100 %
NE	25,5	3,5	78,8	3,7
NW	75,8	10,3	88,2	11,0
YH	55,2	7,5	87,8	8,0
EM	49,3	6,7	94,8	6,6
WM	60,9	8,3	91,7	8,3
E	76,3	10,3	114,2	9,8
Londres	116,4	15,8	130,4	14,4
SE	116,2	15,7	116,7	15,2
SW	56,1	7,6	91,9	7,9
England	631,7	85,6	102,5	85,0
Gales	29,0	3,9	79,4	4,3
Escócia	61,1	8,3	95,6	8,4
Irlanda do Norte	16,0	2,2	75,8	2,4

*Exclui consumo de residentes estrangeiros

Fonte: ONS

Diferenças na composição setorial do produto podem explicar desigualdades no volume da produção, em função de diferentes intensidades dos encadeamentos para frente e para trás dos setores, dos diferentes níveis tecnológicos e ainda dos distintos graus de dependência da economia aos recursos naturais. Por sua vez, diferenças na composição implicam distintas respostas a choques econômicos.

A Tabela 2 mostra a distribuição setorial do produto. As regiões mais prósperas, Londres e Sudeste, têm nos Serviços sua principal fonte de renda. As regiões mais pobres – NE, Gales e Irlanda do Norte apresentam ou uma forte participação da indústria (NE) ou altas participações relativas da Agricultura e da Indústria, em detrimento do Setor Serviços. Esta combinação é típica da maioria das regiões do Reino Unido. Os casos do Leste e do Sudoeste devem ser destacados, especialmente pela boa participação do Leste em termos do produto per capita: nestas regiões, a Indústria não tem forte participação, enquanto Serviços se aproximam ou superam (Leste) a média nacional. No entanto, a Agricultura ainda tem participação maior do que a média nacional nestas regiões.

Tabela 2 – Distribuição da Atividade em % GDP (estimativa 2000)

Região	Agricultura	Indústria	Serviços
Reino Unido	1,0	27,3	71,7
NE	0,6	32,5	66,8
NW	0,8	29,7	69,5
YH	1,2	29,9	68,8
EM	1,6	34,0	64,4
WM	1,2	32,2	66,6
E	1,5	26,4	72,0
London	0,0	13,7	86,2
SE	0,7	22,4	76,9
SW	2,0	27,0	71,0
Gales	1,5	32,1	66,4
Escócia	1,8	28,4	69,9
Irlanda do Norte	2,3	29,2	68,5

Fonte: ONS

A Tabela 3 nos indica que duas das três regiões que mais apropriam renda per capita, Leste e Sudeste, possuem as mais elevadas taxas de sobrevivência dos Negócios. O mesmo acontece com a região Sudoeste, que tem em comum com aquelas uma elevada participação do setor serviços. O caso de Londres é peculiar, mostrando a mais baixa taxa de sobrevivência dos negócios, possivelmente em função da elevada concorrência na mesma. Sudeste e Londres são as regiões que mais atraem novas empresas, apresentando os maiores números de registro em 2002, sendo o Nordeste, uma das regiões mais pobres, a que apresenta menor grau de empreendedorismo. Leste e NW são as próximas regiões da Inglaterra a apresentarem mais altas taxas de registro.

Os gastos em P&D, por sua vez, são muito díspares entre as regiões inglesas. Destacam-se positivamente, o SE, o Leste, ambas com altas rendas per capita, e o NW, também com boa taxa de registro de novas empresas. A região mais pobre, NE, Yorkshire and the Humber (YH), West Midlands e, surpreendentemente, Londres, são as que apresentam menores gastos com P&D.

A Tabela 3 também mostra uma congestão crescente na direção Norte-Sul, com óbvios picos em Londres e no Sudeste, através dos diferenciais dos preços de residência.

Tabela 3 – Indicadores Econômicos

Região	Taxa de Sobrevivência de Negócios em 36 meses – 1988(%)	de Preço Médio das Residências 2002 – libras	das Gastos em P&D (% valor agregado bruto) – 2001	Registro de Empresas – 2002 (mil)
UK	64,0	148,184	3,8	175,8
NE	64,0	81,387	0,9	4,2
NW	62,8	92,433	3,2	17,6
YH	62,4	92,157	1,0	12,1
EM	63,7	111,717	2,2	12,1
WM	63,7	118,845	1,2	14,3
E	66,6	160,49	4,1	17,7
Londres	60,3	241,080	1,3	34,4
SE	67,5	193,339	3,5	28,5
SW	66,5	157,068	2,3	14,6

Fonte: ONS

Tabela 4 – População e Migração

Região	% pop menor de 16 anos - 2002	% pop idade aposentadoria ou maior - 2002	Taxa de Mortalidade em UK=100 - 2001	de Crescimento Vegetativo - 2001 - taxas por 1000 habitantes	Taxa de Fecundidade - 2001 - Nascidos vivos por 1000 mulheres	de Migração Interna - Líquida - 2001 (mil)	Migração Internacional Líquida - 2001 (mil)
UK	19,9	18,4	100	1,1	1,63		
NE	19,4	19,3	111	-1,0	1,58	-2	5
NW	20,3	19,9	109	0,0	1,67	-4	12
YH	20,2	18,7	101	0,7	1,67	1	9
EM	19,8	18,6	99	0,5	1,62	20	2
WM	20,5	18,6	101	1,3	1,74	-6	23
E	19,9	19,1	92	1,2	1,67	20	-3
Londres	19,5	14,0	98	6,3	1,62	-85	104
SE	19,7	18,9	91	1,1	1,62	7	15
SW	18,8	21,5	90	-1,1	1,59	33	5

Fonte: ONS

As Tabelas 4 e 5 mostram indicadores para a população, mercado de trabalho e educação.

As três primeiras colunas da Tabela 4 mostram a existência de diferenças nas taxas de mortalidade, com taxas mais baixas nas regiões do Sul (com exceção de Londres). Há homogeneidade na taxa de dependência, com as exceções de Londres, com a mais baixa proporção de idosos, e do Sudoeste, com a mais elevada. Londres é a única região que se destaca em termos de crescimento vegetativo, enquanto as taxas de fecundidade são relativamente homogêneas dentro da Inglaterra.

Dentro da Inglaterra, Londres é a grande região expulsora de população, que tem se destinado fortemente para o Leste, para as East Midlands e para o Sudoeste. No entanto, Londres é a região que mais atrai a população estrangeira.

Tabela 5 - Mercado de Trabalho e Educação

Região	Taxa de Atividade 2003 homens	de Taxa - 2003 mulheres	de Taxa - 2003 - total	de Proporção da PIA com diploma ou equivalente	Proporção da PIA com diploma inferior ao terciário	Proporção da PIA sem qualificação
UK	84,1	73,0	78,8	16,3	8,5	15
NE	78,4	67,3	73,0	11,3	9,1	18,8
NW	82,2	71,9	77,9	13,3	8,3	17,5
YH	84,0	72,4	78,4	13,4	7,7	16,2
EM	85,1	73,5	79,5	13,3	7,6	17,1
WM	84,3	72,4	78,6	12,7	8,3	17,6
E	87,3	76,1	81,9	16,2	7,7	14,0
Londres	82,9	67,9	75,6	24,7	6,0	13,4
SE	87,6	77,0	82,5	19,9	8,6	10,6
SW	86,0	77,3	81,8	16,2	9,8	10,7

Fonte: ONS

Com relação às taxas de atividade, podemos identificar três casos distintos na Tabela 5: as regiões com maior renda per capita (SE, Leste) e o Sudoeste, região que mostrou bom índice de

entrada e sobrevivência de empresas, possuem as mais elevadas taxas de participação (total, feminina e masculina). Londres, por sua vez, apresenta taxas baixas de participação nos três indicadores, assemelhando-se aos casos das regiões intermediárias da Inglaterra. A região NE, uma das mais pobres, é a que possui piores taxas de participação. Londres, Leste e Sudeste são as regiões que apresentam tanto as maiores aglomerações de mão-de-obra com terciário ou mais como as menores de mão-de-obra sem qualificação. O SW embora apresente pequena participação de mão-de-obra sem qualificação, também não apresenta elevados índices de residentes com diplomas de ensino terciário.

Os Mapas 2 a 4 abaixo nos mostram a distribuição do desemprego e das pessoas desempregadas.

Há fortes diferenças regionais no que tange ao desemprego entre as regiões do Reino Unido. As maiores taxas de desemprego se encontram tanto nas regiões mais prósperas – Londres e Sudeste, como nas regiões mais pobres – Irlanda do Norte e Nordeste. O Noroeste também apresenta altas taxas de desemprego. O Sudoeste mostra as mais baixas taxas.

A perspectiva é de persistência das altas taxas de desemprego no Longo Prazo para as regiões mais prósperas - Sudeste e Londres. A taxa de desemprego de longo prazo da Escócia também é bastante alta. Por sua vez, o Sudoeste e o Leste apresentam as mais baixas taxas de desemprego de longo prazo.

Os dados acima nos permitem levantar hipóteses sobre as causas atuais da desigualdade regional no Reino Unido. Externalidades no Setor Serviços parecem ser a principal fonte de concentração produtiva e da produtividade, favorecendo as regiões de Londres e Sudeste mesma.

As regiões com menor produção – Gales, Irlanda do Norte e Nordeste, e menor produtividade, são regiões que sofreram fortemente, no pós-guerra, a decadência de seus setores industriais, indicando persistência destes choques e a incapacidade das mesmas em alterar sua estrutura produtiva.

O diferencial de produtividade parece ser acompanhado por diferenças nos ritmos de entrada de novas empresas, na existência de um ambiente favorável para as mesmas e nos gastos em P&D. A região Leste, por exemplo, além de uma elevada participação do setor serviços, apresenta altas taxas de sobrevivência de suas empresas e altos gastos em P&D.

O Sudoeste é um caso interessante, pois embora não se beneficiando de fortes concentrações produtivas, possui alto índice de entrada de novas empresas e de sobrevivência das mesmas (mas com baixa proporção da mão-de-obra com ensino superior e poucos gastos em P&D).

Diferenças de qualificação de mão-de-obra também se refletem na alta produtividade do Leste, Sudeste e de Londres, bem como na posição relativamente melhor do SW.

O caso de Londres apresenta sutilezas, embora devamos ter cuidado com os dados dada a diferença espacial desta “região”: os baixos gastos em P&D podem não ser relevantes em função dos transbordamentos oriundos das prósperas regiões vizinhas. A baixa taxa de sobrevivência, por sua vez, pode significar alta competição neste espaço.

Os problemas de congestão, por sua vez, podem reduzir as disparidades, dado que se concentram nas regiões mais prósperas.

As regiões Leste e Sudeste, apesar dos problemas de desemprego, além de apresentarem alta produtividade, mostram elevada participação da força de trabalho, contribuindo para sua maior renda per capita. Embora a participação da força de trabalho seja relativamente mais baixa em Londres, esta região apresenta a maior proporção da população em idade de trabalho.

O Sudoeste é também beneficiado pela taxa de participação, embora apresente forte taxa de dependência.

As regiões mais pobres, além de baixa produtividade, apresentam baixas taxas de participação.

As características favoráveis do Leste têm permitido o aumento da sua renda per capita, mesmo com a entrada de mão de obra para esta região. Do ponto de vista populacional, se por um

lado Londres conta com a maior taxa de crescimento vegetativo e com maior emigração internacional, a população migra de Londres para as regiões ao leste (Leste e East Midlands).

Portanto, externalidades do setor serviços, alta qualificação da mão-de-obra, altos índices de inovação, favorável ambiente empresarial parecem ser as causas do melhor desempenho das regiões prósperas no Reino Unido. Persistência dos efeitos da decadência da indústria tradicional parecem ainda explicar o desempenho desfavorável de algumas regiões inglesas (Nordeste, Gales e Irlanda do Norte).

As altas taxas de desemprego acompanham a baixa renda per capita das regiões mais pobres. Como veremos, estas taxas já eram altas no pós-guerra nestas regiões. A persistência das mesmas pode indicar uma relação de dupla-causalidade com a renda per capita.

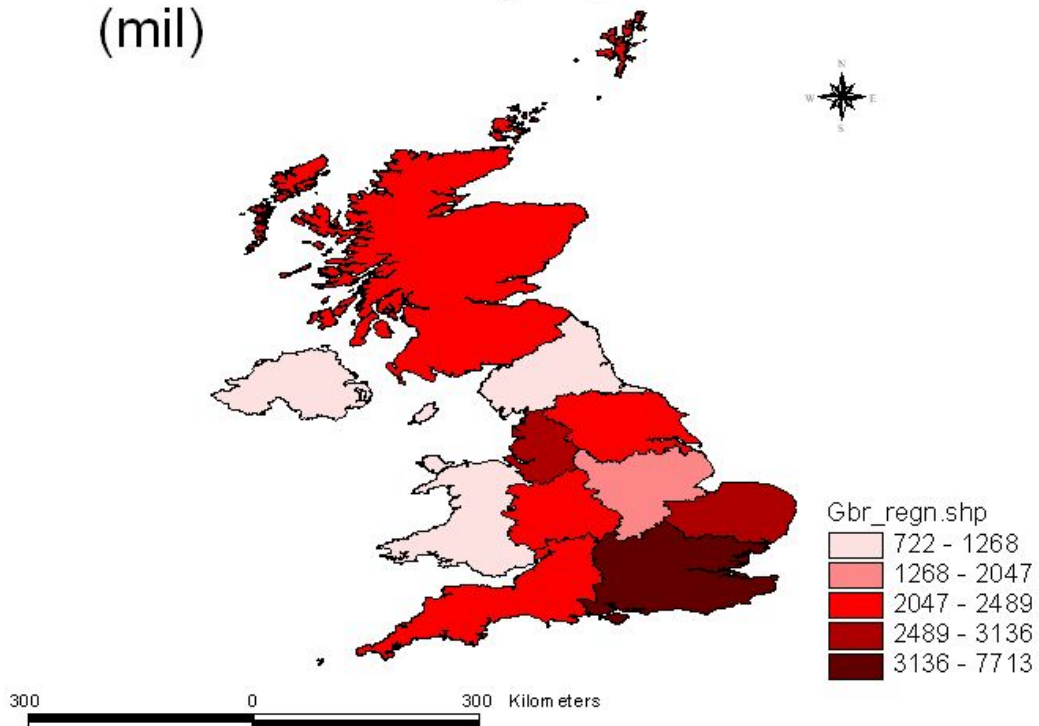
Os movimentos populacionais e do capital embora tenham ajudado no crescimento mais rápido das regiões mais pobres, visto haver evidências de convergência na Inglaterra (Sala-i-Martin, 1996), não tem conseguido estancar a desigualdade. O perfil acima indica ainda a existência possível de desigualdade nos níveis de longo prazo da renda per capita entre as regiões britânicas. Deve ser acrescentado, no entanto, que a disparidade de renda vem se reduzindo ao longo do tempo neste país.

A migração pode estar atuando positivamente no Leste, gerando externalidades que expliquem parcialmente o bom desempenho da renda per capita da região.

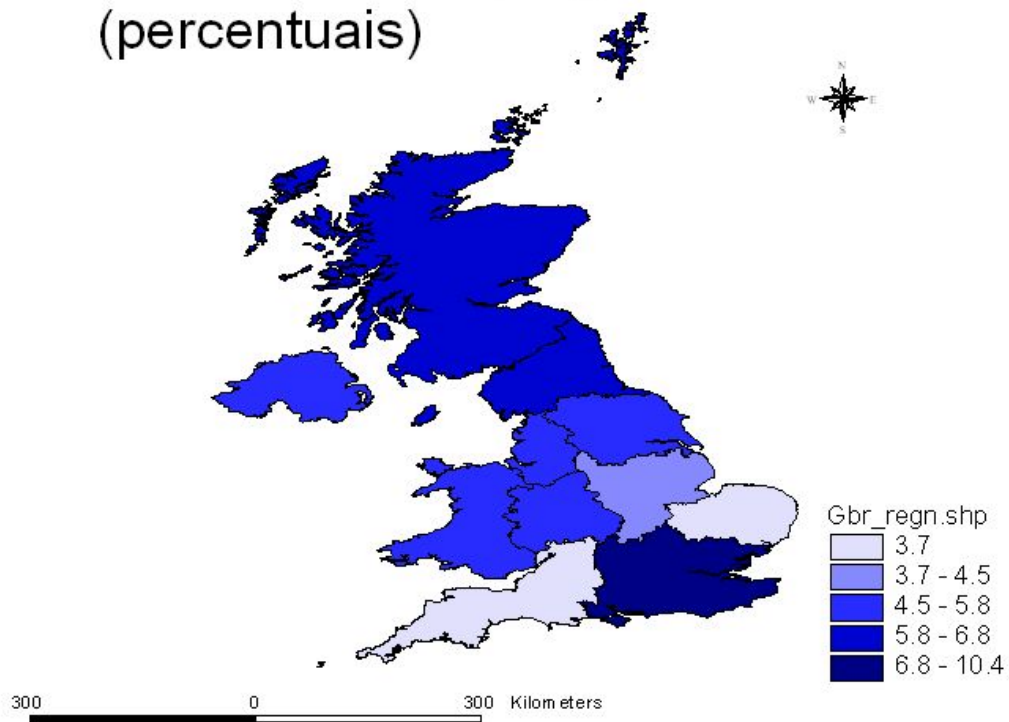
As desigualdades de produtividade e as outras características populacionais têm implicado desigualdades de bem-estar, medidas tanto por diferenciais de renda per capita, quanto de consumo entre as regiões.



Pessoas Desempregadas em 2002 (mil)

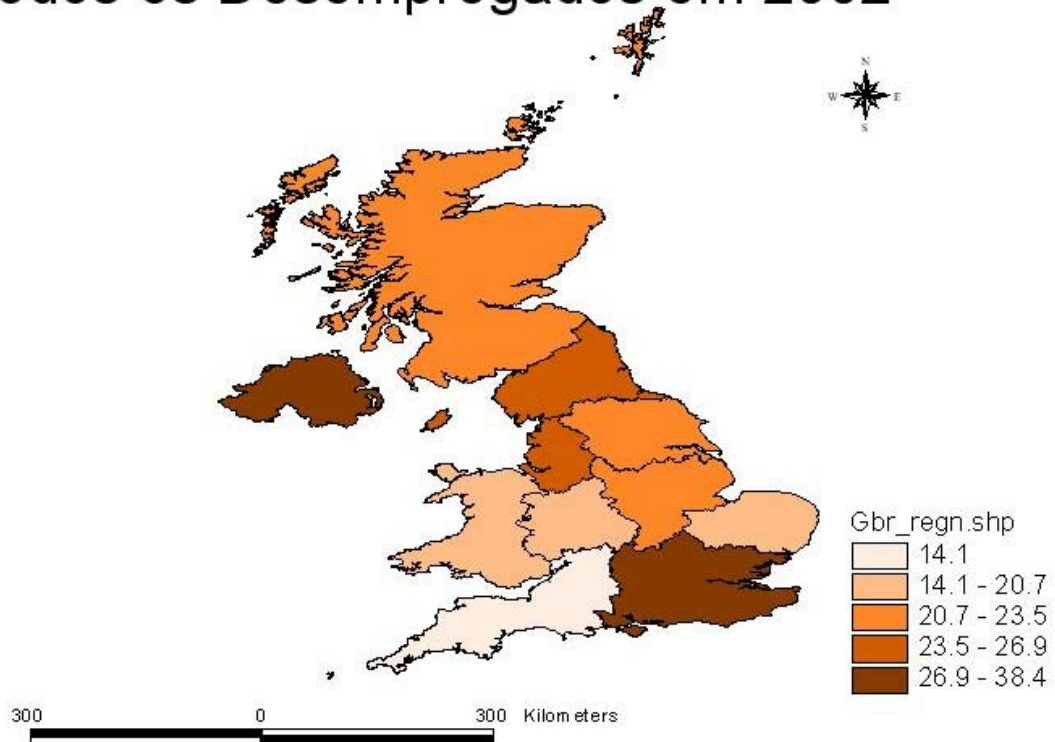


Taxa de Desemprego em 2002 (percentuais)

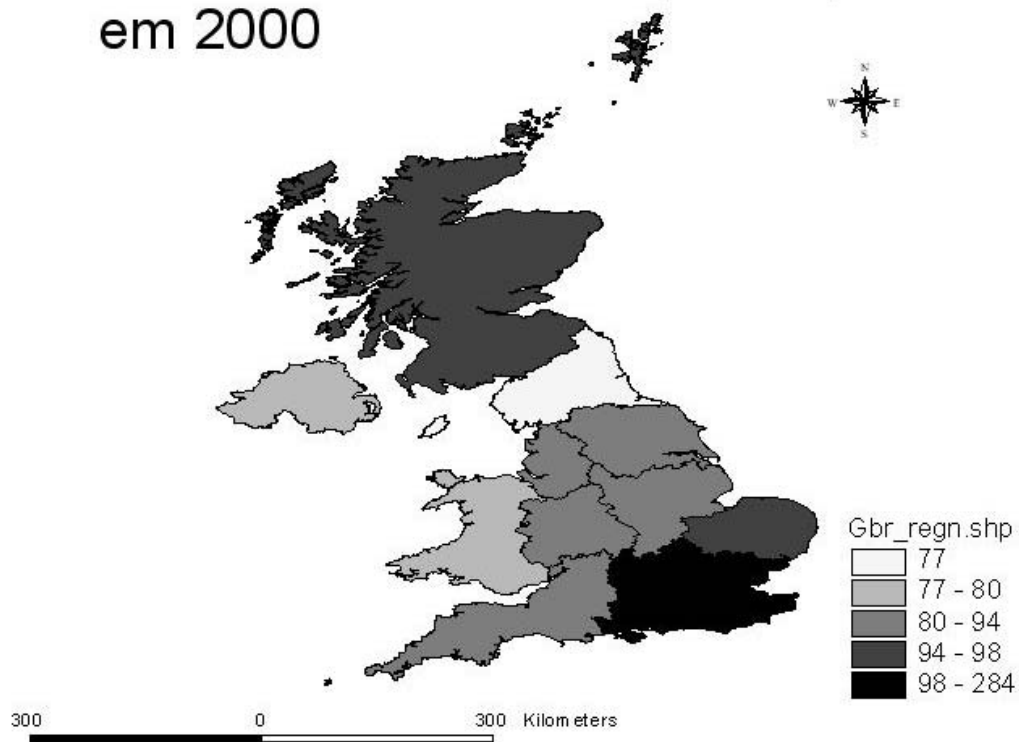




Desemprego no Longo Prazo - Percentual de Todos os Desempregados em 2002



Produto Interno Bruto per capita em 2000



3. UM RETROSPECTO DA POLÍTICA ANTIGA E SUAS PRINCIPAIS CRÍTICAS

Desde os anos 30, de forma irregular, houve ações para a redução das desigualdades no interior do Reino Unido, embora estas somente iriam se intensificar no final dos anos 50, em função da decadência das indústrias típicas da primeira fase da revolução industrial (têxtil, construção de navios, engenharia pesada, mineração) (Cameron, 1974). No entanto, Hall (1970) e Gaskin (1974) chamam atenção de que inicialmente a preocupação governamental era com a congestão nas grandes cidades, e não com o desenvolvimento desigual das regiões. Como Hall (1970) destaca, a política para as cidades e grandes conurbações fazia sentido, dado que a grande maioria da população nelas vivia, até o início do século.

O White Paper (documento oficial) sobre o Nordeste da Inglaterra e sobre a Escócia Central, em 1963, foi fundamental para a identificação da necessidade de se pensar uma política regional coordenada a nível nacional, assim como o White Paper “The Scottish Economy 1965-1970”, inserindo a preocupação com a criação de pólos de crescimento (Gaskin, 1974).

Hall (1970) também destaca a importância dos resultados da Barlow Comissão (1940), como base para o desenho da política regional. Hall (1970) categoriza dois tipos de política: a regional/local, com objetivos não restritos à questão econômica e mais adequada ao tratamento de forma descentralizada – como os problemas das grandes cidades; e a nacional/regional, que deve ser coordenada a nível nacional, visando aumentar as taxas de crescimento regional e redistribuir população e recursos. Segundo o autor, a política regional/nacional foi influenciada negativamente pelo relatório desta comissão, pois esta teria mesclado os dois tipos de política.

No final dos anos 50, no governo Macmillan, houve uma ação do governo para atenuar a situação das áreas mais pobres, em particular de Norte da Inglaterra, Escócia e Gales, atingidas mais fortemente pela reestruturação industrial. A política regional ganha ímpeto em 1964-70, com o governo Labour, e em 1972, com o “Industrial Act”, o qual estabeleceu as diretrizes de uma política regional que buscava reduzir a expansão do centro e estimular as áreas atrasadas. Além da

equidade, a política buscava maximizar as taxas de crescimento nacional e promover o uso eficiente dos recursos públicos (Gaskin, 1974, Cameron, 1974).

Segundo Cameron (1974), as diferenças estruturais na indústria na Inglaterra geravam diferenças no mercado de trabalho, as quais determinavam as diferenças regionais. Nas regiões mais pobres, um desemprego mais elevado era ainda acompanhado de emigração, o contrário ocorrendo nas regiões mais ricas. Estas desigualdades do mercado de trabalho, por sua vez, não eram compensadas pelas alterações na população ativa. Os fluxos compensatórios de capital e de trabalho – oriundos dos diferenciais de rendimento entre regiões pobres e ricas, não eram suficientes, parte por que a ação dos sindicatos nivelava os salários e parte por falta de informação para o capital. Ainda com relação à resposta populacional, a migração, além de pequena, era mais do que compensada pelo crescimento populacional.

Cameron (1974) chama atenção de que esta situação não seria problemática se o desemprego fosse pequeno, se houvesse uma elevada reserva de trabalho na agricultura e se o crescimento populacional no centro fosse alto, o que não era o caso do Reino Unido. Enfatiza ainda que, do ponto de vista do mercado de trabalho, eram os diferenciais de demanda que importavam, e não o número de pessoas empregáveis ou imperfeições do mesmo.

Moore & Rhodes (1974) também diagnosticam que o diferencial de desemprego devia-se às diferenças diretas na composição das atividades (seja na composição da indústria, seja na importância da agricultura), bem como refletia os efeitos indiretos desta sobre o efeito multiplicador de cada região. Ressaltam ainda, que ao capital nem sempre interessava migrar para as áreas pobres, pois poderiam suprir sua demanda de mão-de-obra nas áreas prósperas com o aumento do salário real, além do que as firmas não internalizam os impactos positivos da dispersão.

As opções para o governo, na época, segundo Cameron (1974), seriam: estimular ainda mais o centro; descentralizar a indústria ou aumentar a demanda por recursos nas regiões periféricas. A primeira alternativa foi considerada inflacionária, dado que a resposta migratória poderia ser lenta, notadamente com a ação dos sindicatos. Além disso, se o centro sofreria graves problemas de congestão, as regiões periféricas poderiam perder capital público, a migração poderia ser adversa e

o efeito negativo do multiplicador poderia ser muito acirrado, sendo as firmas ainda menos propensas para mudar para a periferia.

A conclusão é de que seria melhor aumentar a demanda por trabalho nas regiões periféricas e descentralizar a indústria, reduzindo as taxas de desemprego das regiões periféricas.

Das oito regiões do Reino Unido, além de Gales e da Escócia (a Irlanda do Norte era tratada separadamente), as seguintes classificações foram usadas para fins de desenhar a política regional (Cameron, 1974):

Área	Especificação e Porcentagem da População	Características
“Derelict Land clearance areas”	Áreas ao norte do “West” and das “East Midlands” (4% da população)	Áreas com graves problemas ambientais
Intermediárias (“Intermediate areas”)	Maioria do Noroeste (“North West”), Yorkshire e Humberside, partes do Sudoeste (“South West”), de Gales e da Escócia (21,7%)	Baixo crescimento, economia pouco diversificada, emigração, problemas ambientais, baixos estímulos à indústria, baixo treinamento da mão de obra
Áreas de Desenvolvimento (“Development areas”)	Escócia (-Edimburgo), Norte, (“Northern”), Merseyside, maior parte de Gales e parte significativa do Sudoeste (“South West”) (14,1%)	Áreas prioritárias, com alto desemprego, baixas taxas de atividades femininas, problemas ambientais
Áreas de Desenvolvimento Especial (“Special Development Areas”)	Sub-parte da acima (8,4 %)	Forte presença de minas, rodeadas de indústrias

As Áreas de Desenvolvimento concentravam 20% da população, aproximadamente 20% da população ativa e 40% das terras do Reino Unido. Somando-se a estas as áreas com baixo crescimento (Intermediárias), a política regional tentava atuar numa região que abarcava 44% da população (Cameron, 1974).

Perfil das desigualdades no período 1950-1970

As Tabelas abaixo caracterizam as diferenças regionais no Reino Unido no período em questão. Na Tabela 6, pode-se ver claramente que a taxa de desemprego nas Áreas de Desenvolvimento - Escócia, Gales, Norte, e na Irlanda do Norte foram, na década de 60, persistentemente superiores à média nacional. Em 1971, por exemplo, estas regiões apresentavam taxas de desemprego de 5,0, 4,1, 4,1 e 7,0, respectivamente, sendo que a taxa de desemprego do Reino Unido era de 2,9%.

As regiões do South East e de East Anglia apresentaram baixas taxas de desemprego, e mesmo regiões intermediárias, como as West e East Midlands e Yorkshire and Humberside apresentaram moderadas taxas de desemprego, o que aponta para importantes diferenças intra-regionais nas mesmas.

Tabela 6 – Taxa de Desemprego (%)
(média das taxas mensais)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971*
South East						0,9	1,0	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7
East Anglia	1,0	1,0	1,3	1,6	1,0	1,3	1,4	2,1	2,0	1,9	2,2	2,7
South West	1,7	1,4	1,7	2,7	1,5	1,6	1,8	2,5	2,5	2,7	2,9	3,0
East Midlands						0,9	1,1	1,8	1,9	2,0	2,3	2,5
West Midlands						0,9	1,3	2,5	2,2	2,0	2,3	2,4
Yorkshire and Humberside	1,0	1,1	1,6	2,0	1,0	1,1	1,2	2,1	2,6	2,6	2,9	3,1
North West	1,9	1,6	2,5	3,1	2,1	1,6	1,5	2,5	2,5	2,5	2,7	3,1
North	2,7	2,6	3,1	3,6	2,6	2,6	2,9	4,1	4,0	4,1	4,0	4,1
Gales	2,7	2,6	3,1	3,6	2,6	2,6	2,9	4,1	4,0	4,1	4,0	4,1
Escócia	3,6	3,1	3,8	4,8	3,6	3,0	2,9	3,9	3,8	3,7	4,3	5,0
Irlanda do Norte	6,7	7,5	7,5	7,9	6,6	6,1	6,1	7,7	7,2	7,3	7,0	7,0
Reino Unido	1,7	1,6	2,1	2,6	1,7	1,5	1,6	2,5	2,5	2,5	2,7	2,9

* média dos primeiros quatro meses

Fonte: Cameron (1974)

A Tabela 7 ilustra os diferenciais nas taxas de atividade. Enquanto em 1968, o Reino Unido apresentava uma taxa de 56,2%, as menores taxas de atividade ocorriam na Irlanda do Norte (48,9%), Gales (47,1%), South West (47,0%) e, surpreendentemente, na East Anglia (48,5%). As maiores taxas de atividade correspondiam às das regiões das West Midlands (60,2%) e do South East (59,7%), e, inesperadamente, do North West, com 51,8%

As menores taxas de atividade masculina estão na East Anglia (região próspera), no South West (intermediária), Gales (área de desenvolvimento) e Irlanda do Norte. As maiores taxas masculinas ocorreram no South East (próspera), West Midlands (intermediárias ou prósperas) e no North West (intermediária).

Com relação à taxa de atividade feminina, comparando-se como uma média nacional de 39,8%, Gales, East Anglia e North West se destacam com as menores participações, enquanto West Midlands e South East apresentam as maiores.

Da Tabela 7, podemos afirmar que a baixa taxa de atividade feminina era um problema nacional, em 1968, dado que não se encontra uma situação linear, na qual as regiões mais pobres sistematicamente apresentam menores taxas, enquanto as regiões do Sul as maiores. Novamente, os dados agregados podem ocultar fortes diferenças intra-regionais.

Tabela 7 – Taxas de Atividade (Junho 1968 - %)*

Região	Homens e Mulheres	Homens	Mulheres
South East	59,7	77,9	43,4
East Anglia	48,5	64,6	33,1
South West	47,0	63,5	32,2
West Midlands	60,2	78,4	42,6
East Midlands	56,3	74,1	39,3
Yorks and Humberside	56,1	74,7	38,8
North West	58,1	75,9	40,1
North	51,8	70,0	34,8
Gales	47,1	65,6	30,1
Escócia	56,4	74,5	40,4
Irlanda do Norte	48,9	64,0	35,2
Reino Unido	56,2	74,1	39,8

* empregados como porcentagem da população maior de 15 anos

Fonte: Cameron (1974)

Um padrão de desigualdade Norte-Sul é mais nítido na questão populacional: na Tabela 8, podemos ver que as regiões mais ao norte apresentam emigração líquida e altas taxas de crescimento natural. Destaca-se a forte expulsão populacional da Escócia, sendo as principais regiões receptoras o South East, East Anglia, West e East Midlands. Cameron (1974) afirma que em função do maior crescimento populacional nas regiões de maior emigração, a distribuição da população havia mudado pouco nos anos analisados. Cameron (1974) ainda comenta que a migração é pequena: somente em torno de 1,5 por cento da população muda entre regiões por ano no período analisado pelo autor.

Tabela 8 – Mudanças na População – 1951-69

Região	Migração (mil)	Líquida	Crescimento Natural (mil)	Crescimento Efetivo como Porcentagem do Crescimento Natural (%)
Escócia	- 579		+ 632	8,4
Northern	- 133		+ 344	61,3
North West	- 197		+ 523	62,3
Yorks and Humberside	- 142		+ 414	65,7
Gales	- 48		+ 169	71,6
West Midlands	+ 102		+ 604	116,9
East Midlands	+ 96		+ 342	128,1
South East	+ 515		+ 1510	134,1
East Anglia	+ 135		+ 133	201,5

Fonte: Cameron (1974)

Através das Tabelas acima, pudemos perceber que os principais problemas regionais estavam associados a diferenciais de desemprego e a desiguais movimentos populacionais. Embora as diferenças nas taxas de atividade feminina sejam ressaltadas na literatura, esta nos parece mais um problema de todo o Reino Unido (exceção das duas regiões mais ricas), do que representativas de uma divisão Norte-Sul.

Com relação à renda per capita, não havia grande variabilidade da mesma: em 1961, Gales, a região mais pobre, apresentava uma renda per capita 15% abaixo da nacional, e no outro extremo, o South East possuía uma renda per capita 15% acima da nacional.

Finalmente a Tabela 9 embasa o argumento de Cameron (1974) de que a questão regional no Reino Unido não era uma questão de desigualdade de bem-estar, estando focada no mercado de trabalho (e na questão ambiental). O consumo, especialmente após incluídas as transferências públicas, é bastante homogêneo entre as regiões, enquanto os diferenciais de preços favorecem as regiões mais pobres.

Tabela 9 – Índices Inter-Regionais de Preços e Consumo Real, 1964

	Northern Humberside	Yorks West	and North West Midlands	East Midlands	West Midlands	South East	South West	Gales	Escócia
Índice de Preço (GB=100)									
Alimentação	99	101	98	100	102	99	99	104	105
Habitação	82	85	92	79	89	129	88	80	89
Gás e Energia	95	96	98	93	96	109	112	102	101
Transporte para o Trabalho	80	89	96	90	92	119	78	104	89
Bens e Serviços	96	97	99	97	98	106	97	98	99
Gastos em Consumo (GB=100)	86	91	95	91	105	114	92	90	93
Valor Adicionado no Consumo a preços da GB	90	94	96	94	107	108	95	92	94
Gastos em Consumo Mais "Beneficial Current Public Expenditure"	90	94	97	94	105	107	95	94	95

Fonte: Cameron (1974)

Principais Medidas de Política Regional, Efeitos e Críticas

As principais medidas de política regional, que objetivavam reduzir a taxa de desemprego, aumentar a participação feminina e reduzir a emigração das áreas atrasadas foram (Cameron, 1974) :

a) controles (não aplicáveis às áreas de desenvolvimento e de desenvolvimento especial): projetos para novos prédios industriais e extensões aos antigos somente seriam aprovados pelo governo central se mostrassem serem críticos para as exportações ou para o aumento da eficiência; posteriormente, os controles foram estendidos para a criação de escritórios, especialmente em Londres, onde as empresas deveriam atestar a importância dos mesmos para garantir a posição financeira da capital.

b) redirecionamento de gastos e investimento do governo e localização de um número maior das agências do governo e do funcionalismo público nas regiões atrasadas. A política regional contou ainda com a nacionalização de empresas e com uma política de compras que também tentava beneficiar as regiões mais atrasadas.

c) estímulo à criação de empresas nas áreas periféricas: o estímulo ao setor privado era feito com: subsídios; tributação diferenciada da depreciação; financiamento para treinamento no trabalho; empréstimos com juros mais favoráveis; benefícios para compras de novas máquinas e equipamentos; prêmios para geração de emprego. Isenções fiscais não foram usadas como instrumento de política regional.

Nesta área, destacam-se as políticas de apoio a setores com problemas (exemplo: construção de navios); o estímulo à compra de novas máquinas e equipamentos (“development grants”: 200 dos 250 Milhões de libras estimados como necessários ao estímulo industrial (1973/1974) assumiram esta forma, correspondendo a uma vantagem de custo entre 1 e 2,5% para as regiões beneficiadas (Wilson, 1973 *apud* Cameron, 1974)), os prêmios para empresas que gerassem emprego (REP), além de assistência à realocação de empresas para as áreas de desenvolvimento (75 Milhões de libras em 73/74) e à programas de treinamento (2 a 5 M).

Segundo Cameron (1974), estas medidas geraram um aumento de 70.000 empregos ao ano na Escócia, Gales, “Northern” e Noroeste (“North West”), entre 1953/59 e 1961/66, e sem as mesmas o PNB inglês teria sido 150 a 200 milhões de libras menor ao ano. Entre 1963 a 1970, o emprego na manufatura nas áreas de desenvolvimento foi 12% maior do que na época da política passiva e a taxa de investimento foi 30% maior. Os gaps no desemprego, na qualificação e nas taxas de crescimento foram minorados, embora não revertidos.

Segundo Moore & Rhodes (1974), para que as diferenças no desemprego e das taxas de atividade fossem anuladas e para que não houvesse migração líquida, na década de 60, teria sido necessária a criação de 800.000 a 1.000.000 de empregos a mais. Segundo seus cálculos, a política gerou um aumento de 250.000 a 300.000 empregos (entre 60 a 1972) nas Áreas de Desenvolvimento, minorando o problema, porém sem conseguir solucioná-lo.

Estes autores, comparando a série de emprego manufatureiro efetivo, com uma série esperada para o emprego, nas fases ativas (63 em diante) e passivas (30-63) de política regional, na hipótese das taxas de desemprego das regiões serem idênticas à do Reino Unido, avaliam que, em 1971, 12% a mais do emprego foi função da ação da política regional.

Segundo Mackay (2003), houve uma transferência de plantas três vezes maior no período de política ativa (45/51 e 60/75), comparada ao período de política passiva (52/59 e pós 75), com a criação de 30.000 novos empregos em 60/75. As novas plantas trouxeram incrementos tecnológicos. Em 1974/75, o produto per capita estava nivelado (excluindo-se o Sudeste). A desigualdade centrava-se entre o Sudeste em comparação com as outras regiões e entre o Reino Unido e Irlanda do Norte.

Cameron (1974) critica a falta de metas claras quantitativas e a pouca discussão sobre a igualdade das rendas per capita. Embora concorde com a tentativa de redistribuição da indústria, acha que ela se apoiou muito nos controles, tendo sido prejudicada pelo baixo crescimento do Reino Unido. A realocação das indústrias enfrentaria ainda os seguintes problemas:

a) as indústrias móveis teriam pouco interesse em migrar para as regiões atrasadas, em função da redução dos custos de transporte e da possibilidade de suprir sua mão-de-obra com os elevados níveis de desemprego esperado das regiões prósperas e com a redução da relação capital/trabalho;

b) além da redução dos controles, a indústria pode redirecionar as instalações para o Continente;

c) a migração de empresas estrangeiras para a Inglaterra não é forte;

d) com relação às empresas locais, dois problemas se colocavam: aumentar a taxa de crescimento das existentes, para o que achava que o aumento do estímulo ao emprego e ao P&D era fundamental, e ampliar o número de novas pequenas empresas. Estas eram desestimuladas pela falta de acesso aos grandes mercados, pela aversão maior ao risco nas áreas atrasadas, pelo crédito diferenciado que favorecia as regiões prósperas.

Cameron (1974) acha que pouco foi feito em termos de dispersão do setor serviços e mesmo do setor governamental, ainda enfocando que deveria ser dado maior importância à criação de indústrias desvinculadas dos mercados locais.

Segundo Moore & Rhodes (1974), a política não obteve sucesso pois: o governo subestimou o problema, sendo a política regional considerada equivocadamente cara. Além disso, para os autores, as baixas taxas de crescimento do Reino Unido, a excessiva centralização política, o subsídio excessivo à manufatura e ao capital, em detrimento do setor serviços e do trabalho foram fortes equívocos da política regional. Esta também era falha pois não estimulou a indústria local, além do que a migração do capital não foi bem sucedida dada a baixa qualificação e treinamento da mão-de-obra, o baixo nível dos serviços e dos transportes nas áreas mais pobres. Equivocado também teria sido o apoio a indústrias realmente decadentes. Acrescenta ainda que os controles podem ter somente servido para evitar expansão no centro, mas não para redirecionar a atividade. O enfoque na dispersão do setor serviços, em rápido crescimento na época, teria sido ainda mais adequado, havendo ainda necessidade da criação de pólos de crescimento.

Cameron (1974) critica ainda a pouca eficácia do REP (“Regional Employment Premium”): em 1967, quando implantado, representava um subsídio de aproximadamente 7% dos ganhos médios dos trabalhadores manuais masculinos, enquanto em 1973, este subsídio era de menos de 3%. O REP ainda teria curta duração, terminando em 1974. Segundo Moore & Rhodes (1974), esperava-se que com o REP as indústrias baixassem seus preços, aumentando suas vendas e o emprego, mas o que ocorreu foi que elas aumentaram seus lucros e/ou aumentaram o salário real.

O governo atual critica a política anterior pela centralização e pela atuação fortemente centrada no uso de subsídios a atividades em decadência. Também critica a escolha centralizada das áreas potenciais de crescimento. Segundo o governo, esta política não estimulou o crescimento sustentado das regiões atrasadas, enquanto prejudicou as regiões mais prósperas.

Muito embora a desigualdade inter-regional do Reino Unido tenha diminuído, desde o pós-guerra, comparando-se os dados atuais com as informações obtidas até a década de 70, houve uma intensificação da divisão Norte-Sul, no que se refere a critérios de renda total, renda per capita e

consumo. Cabe recordar, que as desigualdades de renda per capita e de consumo não eram críticas no pós-guerra, ao contrário do mostrado para os anos 2000. O acirramento da divisão Norte/Sul pode ser em parte explicado pela persistência dos problemas herdados do pós-guerra, embora o novo paradigma tecnológico, a globalização e a intensificação da unificação européia certamente trouxeram novos elementos para a determinação das disparidades.

Por outro lado, a divisão Norte/Sul não se reflete na questão do desemprego: a redução da desigualdade do desemprego, a ser discutida, é reflexo da piora das condições de mercado de trabalho nas regiões prósperas.

Na nossa avaliação, no imediato pós-guerra, eram as seguintes as principais fontes de desigualdade regional:

a) em concordância com os autores, o choque negativo sobre a indústria tradicional, que viria a ter efeitos persistentes sobre os desníveis de renda per capita;

b) em concordância com os autores, a emigração de trabalhadores qualificados das regiões atrasadas para as mais prósperas, gerando não somente uma oferta de trabalho mais qualificada, como possíveis externalidades no Sul;

c) em concordância com os autores, porém com maior ênfase, a concomitância do choque sobre a indústria tradicional com o início da primazia do setor serviços e da indústria de alta tecnologia como setores dinâmicos da economia (concomitantemente com a correspondente maior dependência de qualificação e inovação deste novo paradigma);

d) em discordância com os autores, o problema do desemprego já se mostrava persistente, não envolvendo somente problemas de ordem de demanda.

Concordamos portanto com o diagnóstico de que era necessário redistribuir a demanda de trabalho, mas, assim como os autores enfatizam, esta política deveria ter posto mais ênfase tanto na mudança da distribuição do setor serviços, como na mudança do perfil da indústria.

No entanto, os autores parecem enfatizar a questão dos serviços unicamente do ponto de vista da demanda. Em nossa avaliação, estavam em curso problemas estruturais mais graves, que exigiriam medidas pelo lado da oferta, para garantir às regiões possibilidades de se inserirem de forma mais homogênea na nova estrutura tecnológica. Neste sentido, educação, treinamento e inovação deveriam ter sido itens prioritários a serem discutidos pelos formuladores de política econômica, tanto para melhorar a produtividade das regiões, como a os indicadores do mercado de trabalho.

4. A POLÍTICA REGIONAL DO “NEW LABOUR”

Esta seção e a seção V destinam-se a mostrar a política regional na ótica do governo. Na seção VI, críticas são feitas às mesmas, bem como as comparações com a política anterior.

Na primeira sub-seção, mostraremos como é visto pelo governo as relações entre política nacional e regional. Na segunda, mostram-se as instituições criadas para descentralizar a política regional; na terceira, está exposto o diagnóstico dos problemas regionais, segundo o governo; Na seção V, as políticas são apresentadas.

4.1 POLÍTICA REGIONAL X POLÍTICA NACIONAL

A redução da desigualdade inter-regional no Reino Unido é uma meta, segundo o governo, que envolve tanto uma questão de justiça social, quanto uma preocupação com o desempenho agregado da economia: o crescimento potencial do Reino Unido somente irá ocorrer se todas as regiões estiverem explorando plenamente seus recursos. Além do maior potencial de produção, a redistribuição da atividade produtiva poderia minimizar as pressões inflacionárias que se concentram na pressão da demanda sobre a atividade do Sul da Inglaterra (HM Treasury & DTI, 2001; DTI, 2001, CO/DTLR, 2002).

A instabilidade macroeconômica pode afetar a questão regional na medida que influencia as decisões dos agentes. Por sua vez, elevadas desigualdades regionais podem intensificar a volatilidade do produto, dado que as firmas das regiões mais prósperas entram em recessão mais

rapidamente por falta de mão-de-obra, e em função da maior vulnerabilidade financeira dos agentes destas regiões.

Outro fator que estimula o desenho da política regional é a percepção da inviabilidade política de reduzir as disparidades através do processo migratório (Tomaney (2002)). A proximidade da União Européia também catalisou a discussão de política regional, em função do temor da perda de investimento para fora do Reino Unido.

Segundo Tomaney (2002), esta visão de complementariedade entre as duas políticas é uma herança do diagnóstico keynesiano do pós-guerra. No entanto, há uma diferença crucial: enquanto a política anterior tentava conter a expansão do centro, a atual não tem este objetivo.

Por outro lado, o sucesso da política nacional é considerado como condição necessária para o sucesso da política regional. Segundo o governo, estabilidade e taxas sustentadas de crescimento são essenciais para a eficácia da política regional. A Independência do Bank of England e a adoção de regras fiscais são considerados elementos críticos para o desempenho global, que irá influenciar a política regional, além da melhor provisão de transporte, educação e saúde (CO/DTLR, 2002).

4.2 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

Um dos pilares da atual política regional é a tentativa de descentralização da política regional. No primeiro termo do governo Blair, seguindo o exemplo de Gales, da Escócia e da Irlanda do Norte, cuja devolução da autonomia teve final no primeiro termo do atual governo, agências regionais (“regional offices”) foram criadas para identificar os principais problemas e para propor soluções para as regiões administrativas (HM Treasury & DTI, 2001; CO/DTLR, 2002).

No entanto, somente a partir do segundo mandato estas agências tiveram maior fôlego, inclusive através da destinação de maiores verbas para as mesmas, enquanto foi lançada a proposta formal de criar assembleias regionais sujeitas ao processo eleitoral. Segundo Tomaney (2002), esta

reação do governo foi movida por uma percepção keynesiana de que o crescimento potencial no Reino Unido dependeria do crescimento potencial em todas as suas regiões e por pressões do calendário eleitoral, dado que as decisões foram tomadas antes das Eleições Gerais de 2001.

Além da questão democrática envolvida nesta discussão, a regionalização da política seria importante por permitir maior interação entre as representações regionais (e o governo central), por garantir diversidade de soluções que melhor se atendam às necessidades regionais e pelo fato de que alguns problemas não sejam passíveis de serem solucionados somente no âmbito das autoridades locais. (CO/DTLR, 2002)

Segundo o governo:

“ Our approach must be bottom up, not top down. The role of central government should be to create the right conditions to enable regional and local initiatives to work” (CO/DTLR, 2002).

Rigorosamente, a política regional foi redesenhada permitindo a participação das seguintes instituições:

a) Agências de Desenvolvimento Regional (“Regional Development Agencies”) , incluindo a de Londres (RDAs, criada em 2000): oito RDAs foram criadas, em 1999, além da de Londres, que correspondem às regiões descritas no Mapa 1. São elas: North East, North West, Yorkshire and The Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, South East and South West (CO/DTLR, 2002).

A criação das RDAs foi baseada na boa avaliação do governo da devolução de poder na Escócia, Gales e na Irlanda do Norte.

As RDAs têm como objetivo desenhar e coordenar as políticas regionais, estabelecendo uma ponte entre o governo, as autoridades locais e as demais representações e desenhando as estratégias de políticas regionais. Algumas estratégias são compulsoriamente cobradas das RDAs: econômicas, de reordenação espacial e de planejamento (“regional economic strategies”, “regional spatial strategies”, “regional planning guidance”). No entanto, as RDAs vêm gerando estratégias

vinculadas a questões como meio-ambiente, habitação, esportes, cultura, etc. Segundo o governo, cabe às RDAs:

- a) “estimular o desenvolvimento econômico e a regeneração de suas áreas;
- b) promover a eficiência, o investimento e a competitividade;
- c) aumentar o emprego;
- d) estimular as habilidades adequadas a sua área;
- e) contribuir para o desenvolvimento sustentável do Reino Unido, onde forem relevantes” (CO/DTLR, 2002).

Os recursos destinados às RDAs aumentaram de 1,2 bilhões de libras, em 2000-1, para 1,7 bilhão de libras, em 2003-4, aumentando ainda a flexibilidade no uso dos recursos e na captação de novos.

Os líderes das RDAs vêm exercendo pressão para que as RDAs disputem verbas através de projetos com metas quantitativas claras, cabendo ao governo selecionar entre os mesmos, seguindo a política desenhada no programa de regeneração. Os novos recursos liberados na revisão do orçamento em 2000 puderam ser alocados discricionariamente pelas RDAs, tendo como contrapartida o estabelecimento de metas acordadas com o governo central.

Observa-se que cabem às RDAs (e aos demais órgãos listados abaixo) funções diversas, incluindo as que Hall (1970) categorizaria com típicas de planejamento local/regional, bem como as típicas de planejamento nacional/regional.

b) Câmaras Regionais (“Regional Chambers”): compostas de autoridade locais e outras representações, são atualmente estabelecidas voluntariamente, mas o objetivo do governo (anunciado) é o de que haja eleições para as mesmas, reforçando a democracia no Reino Unido e melhorando a eficiência da política regional. No período 2001-2004, 15 milhões de libras foram

alocadas para estas Câmaras (mediante o estabelecimento de metas acordadas com o governo central). As Câmaras Regionais seriam importante instrumento de planejamento e de garantia de maior transparências nas políticas regionais.

O governo chama atenção ao fato de que, embora deva haver uma reordenação das funções dos governos locais, notadamente no caso destas Câmaras serem estabelecidas democraticamente, majoritariamente elas absorveriam funções do governo central. As reações regionais à implantação das eleições são bem diversas.

c) Escritórios Governamentais (GOs) (“governmental offices”): criados em 1994, são as representações do governo central nas regiões. A maior descentralização destes órgãos supostamente aumentaria a eficiência na identificação e promoção das políticas de suporte regional. Os GOs poderiam também melhor sinalizar as necessidades financeiras das regiões, na elaboração das revisões orçamentárias do governo e liderar a coordenação dos diversos órgãos de política regional e local.

Em 1999, a Unidade de Desempenho e Informação (“Performance and Innovation Unit-PIU), fez um estudo sobre o aumento da eficiência na provisão da política regional, e em resposta o governo ampliou as responsabilidades dos GOs, que incluem também uma gama diversa de funções, incluindo preocupações ambientais, educação, regeneração urbana, além do suporte às RDAs.

No final de 2001, o governo tinha aumentado em 3400 o número de funcionários nos GOs, retirando-os de Londres (ver Tabela abaixo).

Tabela 10 – Localização dos Funcionários Públicos

	1997	1998	1999	2000	2001
London	86680	85370	84420	86190	88880
South East	62160	57090	56610	56630	55670
South West	50670	50030	48850	49250	49250
East of England	24190	25050	26580	28220	28510
East Midlands	20550	19950	19940	19650	20300
West Midlands	31120	30870	31000	32080	32380
Yorkshire and the Humber	32360	32010	31860	33060	33890
North West	54930	53450	52340	54940	54720
North East	24660	24460	24460	26780	27980
TOTAL	387320	378280	376060	386800	391580

Fonte: CO/DTLR, 2002

d) Parcerias Estratégicas Locais (“Local Strategic Partnerships”): arranjos entre governos locais, empresariado e setores voluntários, com objetivos voltados para a questão da revitalização das áreas mais deterioradas.

4.3 DIAGNÓSTICO DA DESIGUALDADE E PRINCIPAIS FALHAS DE MERCADO

Segundo o governo, os principais fatores que geram a desigualdade inter-regional no Reino Unido são (HM Treasury & DTI, 2001):

a) diferenciais de produtividade

b) diferenças no mercado de trabalho: diferenças no desemprego, na estrutura da participação e na taxa de dependência.

4.3.1 Desigualdade na produtividade

A desigualdade entre os produtos por trabalhador nas regiões responde por 60% da desigualdade regional. Por sua vez, a desigualdade da produtividade é relacionada com:

a) diferenças em habilidades: destacada como uma das principais causas do diferencial da produtividade entre as regiões inglesas, na medida que níveis elevados de capital humano geram diretamente maior produtividade, além de facilitarem o processo de inovação, de treinamento e por gerarem melhores ajustes no mercado de trabalho.

Identifica-se que as regiões são muito díspares tanto na capacidade de gerar conhecimento e treinamento como na de reter a mão-de-obra qualificada.

Em 1989, 25% da população com qualificação completa se situava em Londres, enquanto o Nordeste somente possuía 10,4% da mesma (HM Treasury &DTI, 2001).

Por sua vez, regiões pobres geram menor estímulo à educação, pelo menor retorno dos empregos nelas existentes. Identifica-se ainda que há, nas regiões mais atrasadas, menor eficiência no encontro das vagas mais adequadas no mercado de trabalho, problema que é agravado por dificuldades de transporte.

b) taxas de investimento diferenciadas: no caso inglês, as diferenças regionais de investimento não são tão acentuadas: em 1997, os gastos líquidos em manufatura por empregado variavam entre 4 a 5 mil de libras, com as exceções de Gales, da Escócia e do Nordeste, embora esta relativa igualdade possa esconder diferenciais fortes e nível setorial. A principal preocupação é com o acesso ao financiamento das firmas nas regiões mais pobres, em especial com o das novas e pequenas empresas. O acesso das firmas londrinas a financiamentos para expansão e para início de atividades alcançava 60 milhões de libras em 1999, enquanto as três regiões mais pobres recebiam entre 10 a 15 milhões de libras.

Além da preocupação com o financiamento, a falta de informação sobre as condições das regiões mais atrasadas é foco de atenção do governo, pois aumenta o risco tanto das empresas

financiadoras, quanto das empresas produtoras. A rigidez de preços também é apontada como inibidora da migração do capital das áreas ricas para as pobres.

Uma outra preocupação é com o diferencial na captação de investimento estrangeiro, pelo seu potencial de transbordamento tecnológico, pelo impulso à competição e pela maior produtividade média do mesmo. Neste caso, o Reino Unido como um todo tem recebido pouco (30%) dos novos investimentos da União Européia, sendo que a maioria do investimento estrangeiro se destina a Londres ou ao Sudeste, correspondendo a cerca de um terço dos novos projetos (1999/2000). As outras regiões beneficiadas são: West Midlands, Noroeste e Escócia.

Embora haja atenção para a necessidade de melhoria no investimento em infra-estrutura, as regiões têm uma distribuição equilibrada de rodovias e ferrovias, com as exceções de Londres, com participação menor, e das grandes regiões, com alta participação (Escócia, Gales e Sudoeste). Obviamente, a distribuição do tráfego aéreo é concentrada em Londres e no Sudeste, mas há uma forte rede de aeroportos nas regiões e os vínculos entre os mesmos são intensos.

Embora a infra-estrutura de transporte seja considerada elemento necessário para o crescimento, o governo afirma que ele somente seria objeto de estímulo para as áreas atrasadas se acoplados com estímulos de demanda.

c) ritmos distintos de inovação: os gastos em P&D como proporção do produto regional e o número de trabalhadores empregados em setores de alta tecnologia são dois indicadores que mostram alta disparidade na capacidade de inovar e de adaptar tecnologias entre as regiões. Embora haja preocupação com o processo de inovação, atenção maior é dedicada às possibilidades de adaptação e absorção das tecnologias das regiões/países/firmas líderes. As diferenças em capital humano são consideradas críticas para melhorar o desempenho tecnológico das regiões mais pobres, mas atenção especial também é dada às especificidades locais.

A insuficiência de informação, o menor grau de competição e a dificuldade de adaptação às especificidades locais são os principais entraves levantados para um melhor desempenho das regiões atrasadas na questão da inovação. Economias de aglomeração, por sua vez, geram a formação de clusters, o que afeta tanto o diferencial de investimento, quanto o diferencial de

inovação. A formação de clusters em regiões atrasadas é dificultada pelas vantagens não serem internalizadas pelos trabalhadores e firmas, requerendo para tanto uma ação coordenadora.

Em 1997, os gastos manufatureiros com P&D representavam 12% do valor agregado bruto do Sudeste, 1,8% em Yorkshire and the Humber, 2,9% no Nordeste e 4,7% no Noroeste (DTI, 2001)

d) desigual empreendedorismo: Londres e o Sudeste do Reino Unido são as regiões com maiores taxas de criação de novas empresas, estando no outro extremo as regiões de Nordeste, Escócia e Gales. Diferenças intra-regionais na criação de novas empresas são também acentuadas. Ritmos maiores de empreendedorismo são considerados importantes como fomentadores de inovação tecnológica e de aumento da competição nos mercados de produtos.

Em 1999, 66 novos registros de empresas por 10.000 adultos foram realizados em Londres, contra 45, no Sudeste, 29, em Yorkshire and the Humber e 21, no Nordeste (DTI, 2001).

e) diferenças na competição: a atenção neste item fica voltada para o efeito da competição sobre o progresso tecnológico e sobre a eficiência produtiva. Os mercados segmentados em áreas de elevados custos de transporte e/ou fortes preferências por produtos locais pode reduzir a competição, diferentemente do caso de empresas situadas em grandes aglomerações e/ou bem providas por transportes.

4.3.2 Mercado de Trabalho

No início dos anos oitenta, houve um aumento da disparidade do emprego entre as regiões da Inglaterra, que não se arrefeceu, embora tenha havido um aumento do emprego em todas as regiões

As estatísticas mostram que taxas de participação e maior razão PIA/POP estão correlacionadas com maiores produtividades do trabalhador. (HM Treasury & DTI, 2001). Desta forma, não somente as diferenças no produto per capita são 40% causadas por diferenças no mercado de trabalho, como políticas que melhorem a produtividade do trabalhador, negligenciando

esta questão podem não ser eficientes, dado que as regiões mais produtivas sempre estimularam mais suas taxas de participação e ainda a emigração das regiões menos produtivas.

As regiões mais afetadas pelos diferenciais no mercado de trabalho são Gales, Irlanda do Norte, Nordeste e Noroeste, com alto desemprego e baixas taxas de participação. Gales, Sudeste e Irlanda do Norte também possuem relativa baixa proporção de população em idade ativa.

O caso de Londres é interessante, pois mostra elevadíssimas taxas de desemprego e baixas taxas de atividade, embora mais do que compensadas pela alta produtividade e por elevada população em idade ativa.

As maiores desigualdades no emprego, no entanto, são encontradas intra-regionalmente, sendo Londres, Nordeste e Escócia as regiões que apresentam os piores desempenhos intra-regionais

Com relação à taxa de desemprego, às diferenças intra-regionais também são muito maiores do que entre regiões. Nestas, o diferencial de desempenho inter-regional vem se reduzido desde 1984. A maior dispersão no desemprego intra-regional está em Londres e no Nordeste, sendo as menores nas East and West Midlands e no Leste.

Já o padrão de inatividade acompanha o padrão do desemprego, sendo muito acentuada também a desigualdade intra-regional.

A minimização das imperfeições no mercado de trabalho é fundamental para que haja uma redução das disparidades de renda per capita, dado que esta depende do adequado preenchimento de vagas, seja em termos de quantidade ou qualificação.

Embora os trabalhadores ingleses migrem em resposta a diferenciais de salários, este ritmo continua em torno de 1% dos domicílios por ano. A rigidez dos salários, por sua vez, inibe a migração, que ainda por cima se caracteriza por emigração de pessoas mais qualificadas das regiões pobres para as ricas. Constata-se também uma baixa propensão dos desempregados a migrar. Há ainda características no mercado residencial que dificultam a migração: os preços das casas são

mais elevados nas regiões mais ricas, havendo ainda uma alta proporção de propriedade de casas. Falhas de informação também são importantes para explicar baixas taxas de migração.

5. POLÍTICAS REGIONAIS

O objetivo das ações (DTI, 2002, HM Treasury & DTI, 2001) sempre se baseia na melhoria da qualificação, investimento, empreendedorismo, competição e inovação. As ações supõem coordenação de ações nacionais, regionais e locais ou sub-regionais. A seguir listam-se as principais medidas, identificando-se o nível principal de atuação.

As principais medidas foram :

Educação:

- aumento em 10 bilhões de libras nos gastos com educação e treinamento no Reino Unido, entre 2000-01 a 2003-4, correspondendo a um aumento real de 5,4% ao ano. Os recursos dedicam-se a melhoria do ensino e para o alcance da meta de que 50% das pessoas entre 18 a 30 anos tenham acesso ao ensino superior, até o final da década (nível nacional);
- criado o “Job Transition Service”, para ajudar na realocação dos trabalhadores em função de mudanças na estrutura produtiva;
- criado o “New Deal”, especialmente voltado para reciclagem, qualificação e treinamento da força de trabalho, tanto jovem, quanto na faixa dos 25 aos 50 anos (ou desempregados por mais de 18 meses), para os quais o programa será compulsório (nível nacional);
- foi realizado um “Memorandum of Understanding” entre as RDAs e os Learning and Skill Councils, buscando coordenar as ações dos dois órgãos e em vários níveis e estabelecer metas para aumentar a educação e o treinamento (nível regional/local). Os Learning and Skill Councils, criados em 2001, têm com função aumentar o treinamento e identificar problemas específicos de capacitação local;

- Os Conselhos para Aprendizagem e Habilidades (“Learning and Skill Councils”) juntamente com as RDAs têm financiado o trabalho dos estudantes e do staff das universidades nas comunidades locais (regional/local);
- Criados os programas “Education Action Zones” e “Excellence of Cities”, para lidar com os problemas educacionais das áreas urbanas mais atrasadas (nível local).

Investimento governamental:

- duplicação do investimento líquido público (nível nacional);
- Implantação do programa “Transport 2010: The Ten Year Plan” envolvendo 180 bilhões de libras assim alocadas: 60 bilhões in ferrovias, 59 bilhões em transporte local, 21 bilhões em rodovias estratégicas e 25 bilhões para Londres. As autoridades locais, nos próximos 5 anos, deverão dispor de 8,4 bilhões para os planos estratégicos; O programa busca melhor sintonia com as necessidades industriais e dos empregados, especialmente nos clusters (nível nacional prioritariamente).

Investimento:

- a taxa marginal de tributação sobre os lucros caiu para 30 por cento, tendo sido estabelecida em 10% para firmas pequenas (nível nacional);
- criação do Enterprise Fund, que em parceria com o Small Business Service (SBS) e com o setor privado deve prover capital de risco para empresas novas e em crescimento. O objetivo é estabelecer 1.000 novos empreendimentos até 2004 (nível nacional);
- Com relação aos clusters, o governo solicitou às RDAs um mapeamento dos possíveis clusters a serem desenvolvidos e a estimulá-los (nível regional);
- O regime de tributação sobre os ganhos de capital foi alargado e melhor apropriado para proteger as empresas no ciclo econômico (nível nacional);

- O estímulo ao financiamento será feito através de: a) através do SBS (“Small Business Service”) em parceria com o setor privado, provendo capital de risco para pequenas empresas de crescimento rápido, objetivando beneficiar ao menos 1000 empresas nos até 200; b) através do European Investment Bank; c) Phoenix Fund (100 milhões) destinados para as áreas mais problemáticas e grupos mais excluídos (nível nacional);
- c) criação do Regional Venture Capital Funds, com parceria pública-privada, para financiar as firmas novas e em crescimento. O caráter regional dos fundos objetiva reduzir custos de monitoramento e garantir uma melhor escolha das firmas a serem beneficiadas. Este fundo é gerido pelas RDAs. Previa-se que 79 milhões de libras do fundo seriam do governo, enquanto 86 milhões de euros viriam do European Investment Fund. A distribuição para as regiões foi a seguinte: 50 milhões de libras para Londres, 30 milhões de libras para North West e South East, 25 milhões de libras para South West e para Yorkshire and the Humber, 20 milhões para East, West Midlands e East Midlands, 15 milhões par North East (nível regional).;
- Aumento do valor agregado e do nível tecnológico das manufaturas através do Manufacturing Advisory Service (juntamente com RDAs). Esta meta conta com a identificação de problemas e consultaria dos Centros Regionais para Excelência da Manufatura (“Regional Centres for Manufacturing Excellence”), e com informações obtidas a nível nacional através do Business Link Information and Advice Service (nível regional);
- estímulo ao investimento local, notadamente nas áreas mais depauperadas. 800 milhões de libras serão alocadas até 2004 para as 88 áreas mais comprometidas (nível local).

Empreendedorismo:

- Foram alocados ao SBS 75 milhões de libras para estimular empresas incubadoras. Os recursos darão também prioridade a criação de novas firmas com forte participação de mão-de-obra feminina e outros grupos, sendo o objetivo a criação de: 75 incubadoras até 2004, envolvendo um número de 2500 empresas (nível nacional). O European Investment Bank poderá contribuir com mais 75 milhões de libras;



Como exemplo, A RDA do Leste está estimulando firmas em telecomunicações e na indústria de energia de óleo e gás; a do Noroeste está desenvolvendo um cluster em alta tecnologia;

- Business Link, coordenado pelo SBS, para estimular empresas de rápido crescimento com acesso a financiamento; acesso a novas tecnologias; aconselhamento, inclusive sobre empreendimentos no exterior. O objetivo de estimular o crescimento destas empresas é realizado em colaboração com o local Learning and Skill Council, identificando os gaps educacionais necessários para garantir acesso à mão-de-obra com qualificação necessária para dar suporte ao crescimento destas empresas. O SBS tem estimulado parceria de novas firmas com o staff das grandes empresas (nível nacional).

Inovação:

- Em abril 2000, houve um aumento no subsídio em P&D para pequenas e médias empresas para 150% (nível nacional);
- Criação de centros de inovação universitários, viabilizando a ação conjunta das universidades com as empresas (nível regional):

Cinco centros foram criados, financiados também pelo Higher Innovation Fund, contando com o aporte de mais 80 milhões de libras até 2004. Os centros foram baseados em cinco projetos, sendo eles:

• Setor	• Região	• Empresas e Universidades
• Microsistemas de nanotecnologia	• North East	Bae Systems e Procter and Gamble + Universidades de Durham e Newcastle
• Química orgânica	• North West:	• Astra Zeneca, Avecia, UCB Films, Unilever + Manchester Polymer Centre
• Comunicações e Computação	• South West	• HEWLETT Packard, STMicroelectronics, Broadcom + University of Bristol
• Business e-commerce	• West Midlands	Marconi, Sun Microsystems e Parametric Technology Corporation + Universidade de Warwick •
• Manufatura Aeroespacial	• Yorkshire	Boeing Company, the Hamble Group, Technicut + Universidade de Sheffield •

- Novos centros tecnológicos, com parceria entre universidades, colleges e empreendimentos locais: o objetivo é garantir cursos técnicos, podendo se estender o nível de qualificação à pós-graduação, além de garantir estágios e cursos de treinamento ministrados pelas firmas locais (nível regional/local).
- coordenação entre RDAs autoridades locais, universidades e empresas para ampliar a capacidade de inovação. 45 milhões de libras foram destinados ao programa University Challenge, visando estimular o desenvolvimento de pesquisas de caráter comercial em 37 universidades (nível regional/local);

Competição:

- Enterprise Bill, com regulamentação e penalidades para cartéis (nível nacional).

A nível local (National Strategic for Neighbourhood Renewal & Single Regeneration Budget):

As RDAs juntamente com as autoridades locais promovem investimento em infra-estrutura e regeneração de áreas. 800 milhões de libras, desde 2000, foram providos para iniciar a regeneração

de 88 áreas locais. Parcerias entre empresas, autoridades locais e/ou voluntários elaboram projetos para desenvolvimento local que são submetidos à avaliação e à “leilão”. Esta alocação de recursos segue o estabelecimento de metas locais para os serviços públicos (local Public Service Agreement – PSA) No entanto, houve uma especial atenção para a revitalização das áreas mais críticas do Reino Unido. Para atender as mesmas, foram criadas metas mínimas dentro do PSA. Este programa teve início em abril de 1994, mas somente adotou o formato atual em 95/96. São elas:

a) reduzir o desemprego dos 30 distritos com piores condições no mercado de trabalho, tentando reduzir a diferença com a média nacional;

b) redução em 25% dos roubos, sendo que nenhum distrito pode ter uma média 3 vezes superior à nacional (até 2005);

c) aumentar a porcentagem de alunos que obtenham nota cinco ou maior nos GCSEs (A*-C) (20 % até 2004 e 25% até 2006), sendo que 38% dos alunos em qualquer distrito deve ter este padrão;

d) reduzir em 10% ou mais a desigualdade de expectativa de vida das áreas nos 15 menores quintiles, até 2010; reduzir, até 2010, em pelo menos 60% a taxa de concepção de menores de 18; reduzir a taxa de mortalidade em pelo menos 10% , até 2010;

e) reduzir, até 2004, em um terço a porcentagem de pessoas habitando domicílios abaixo das condições “decentes” (HM Treasury & DTI, 2001).

O atendimento destas metas também é sujeito a leilão: autoridades locais, empresários e representantes locais, coordenadas pelos GOs, submetem ao governo suas metas, que são selecionadas. Observou-se nos dois primeiros anos relativo sucesso neste tipo de atuação, inclusive, na segunda rodada de leilões, houve melhoria das localidades situadas nas áreas mais atrasadas, com menor probabilidade de sucesso por possuírem menor representação e terem menos experiência neste novo arranjo. (DRTE, 1998) Por sua vez, as representações voluntárias têm mostrado menor interesse em participar dos projetos.

As áreas alvos deste programa são as de maior pobreza, sérios problemas ambientais, fraca economia, altas taxas de desemprego e exclusão social. (DETR, 1998). O desemprego nas mesmas costuma ser maior do que 40% da média nacional, com fortes divisões étnicas e exclusão dos jovens, sendo ainda a população pouco qualificada. Alta criminalidade e indicadores piores de saúde também são características das áreas alvos do programa. (DETR, 1998)

Nos primeiros dois leilões, 373 projetos foram aprovados, financiados por 11 bilhões de libras, sendo 2,2 bilhões de libras do Single Regeneration Budget (SRB), enquanto 4,37 e 4,44 bilhões de libras foram angariadas de outras fontes públicas e do setor privado, respectivamente. (DETR, 1998)

A área de abrangência dos programas costuma ser pequena (68% dos projetos), e normalmente não demandam individualmente quantias altas: 37% dos projetos demandaram entre 1 a 5 milhões de libras; 20% receberam no máximo 500.000 libras; com somente 9% recebendo quantias entre 10 a 15 milhões de libras. Os programas maiores em geral envolvem a regeneração de áreas dentro de grandes conurbações. (DETR, 1998)

Para se ter uma idéia do perfil da distribuição dos recursos do SRB em termos per capita, as 20 mais críticas áreas (“districts”) receberam 942,2 milhões de libras do SRB, ou 174 libras per capita (5,5 milhões de pessoas); aos 56 distritos mais críticos foram destinados 138 libras per capita; aos 99 dos distritos mais críticos, 122 libras por pessoa; enquanto os 267 distritos não críticos receberam 21,5 libras per capita (DETR, 1998).

6. PRINCIPAIS CRÍTICAS E COMPARAÇÃO COM AS POLÍTICAS ANTERIORES

Não parece ser no diagnóstico das causas da desigualdade que se encontram problemas na atual política regional. Há uma clara preocupação com as causas fundamentais da desigualdade: taxas de investimento, produtividade, diferenciais de educação, ritmos distintos de inovação, necessidade de coordenação, provisão de bens públicos, bem como clareza sobre efeitos concentradores das economias externas em combinação com os custos de transporte.

A análise do mercado de trabalho não somente foca na questão da geração do emprego, mas também na questão da inatividade.

Com relação ao mercado de trabalho, Mackay (2002) é cético quanto às políticas pelo lado da oferta do governo, dado que o problema central seria a desistência da procura do trabalho. No entanto, no caso em que um desemprego elevado gera desalento, políticas pelo lado da oferta também são necessárias.

Já em 1974, Cameron (1974) chamava atenção que a política não deveria se centrar em estímulo somente à manufatura. A política atual não restringe os setores a serem estimulados e focaliza no aumento do valor agregado da própria manufatura.

A política ainda não reproduz alguns erros da política passadas como: auxílio a empresas decadentes; pouco estímulo ao investimento local, insuficiente discussão do treinamento da força de trabalho. Há claros avanços ainda na tentativa de descentralização da política regional. Deve ser salientado que se amplia a gama de instrumentos da política regional, bem como a gama de atores no seu desenho.

No entanto, embora tanto os elementos pelo lado da demanda, quanto da oferta, que afetam a produtividade e o mercado de trabalho, estejam sendo considerados, há uma diferença preocupante com relação à política passada: não há preocupação com a redução do crescimento das regiões mais ricas, o que manterá mais forte a pressão inflacionária do país como um todo, além de manter os desequilíbrios ambientais e urbanos observados na região central.

Segundo Morgan (2002), o governo New Labour não está comprometido com a redução do crescimento no Sul. Como exemplo, mostra a reação do governo dando suporte às pressões do lobby do Sul no arrefecimento do controle de construção de casas, ocorrido no Relatório Crow.

“ Assim como o quinto terminal de Heathrow, o Relatório Crow é um testamento simbólico do fato de que o crescimento econômico no Sudeste vai ser instigado, ao invés de cerceado, pelo New Labour” (p. 800)

Segundo Morgan (2002), o governo, ao estimular políticas que venham de baixo ao invés de tomar ações centralizadas, está se esquivando da responsabilidade da política regional. Para o autor, uma combinação das duas políticas, bem como uma combinação de políticas de crescimento na periferia com estímulo à realocação da população no Sul seria o correto.

A questão da descentralização tem merecido atenção destacada. Tomaney (2002) e Mackay (2003), embora não neguem avanços na área, percebem que o governo tem hesitado em promover uma efetiva descentralização da política. Embora a criação das RDAs date do primeiro turno do mandato, o aumento de suas verbas e maior flexibilidade dos seus atos somente passaram a ocorrer na virada para o segundo mandato. Segundo Tomaney (2002), isto pode indicar que a ação do governo neste sentido está apenas refletindo pressões eleitorais e/ou que somente houve efetiva atenção para o problema a partir de 2000. Por sinal, não houve ações incisivas para realmente promover eleições para as câmaras regionais.

Tomaney (2002) acha, no entanto, que a discussão sobre a devolução do poder afetou a consciência da população sobre sua identificação espacial. Citando uma pesquisa da BBC, 36% a população se considera “provinciana”; 27%, inglesa; 22% britânica; e 13% cosmopolita. 2/3 da população estava favorável à introdução das eleições para as Câmaras Estaduais. Os votos a favor desta medida estavam assim distribuídos: 73% em West Midlands; 77% no North East, 72% no North West e 72% em Y&H. No Sudeste e nas regiões do leste estas proporções caem para 49% e 55%, respectivamente.

Observando-se as políticas listadas no item anterior, fica claro que os instrumentos e metas mais objetivos estão sendo distribuídos a nível nacional. As metas delineadas a nível regional dependem, em sua maioria, da capacidade de articulação das regiões, deixando os resultados da política imprevisíveis. Por um lado, como sugere Porter (2003), a descentralização da política pode de fato permitir uma melhor identificação dos problemas e potencialidades locais. Por outro, como sugerido pelos editores da *Regional Studies* (2003), há uma alta probabilidade das regiões mais prósperas se apropriarem mais fortemente dos estímulos fornecidos pelo governo central e de conseguirem maior articulação interna dentro da própria região.

Com relação à participação do governo, além da discussão sobre a efetiva redistribuição de poder, segundo Mackay (2002), embora tenha havido substantivas transferências de recursos para as regiões atrasadas (além da ação dos estabilizadores fiscais), Londres concentra uma proporção significativa dos gastos públicos, notadamente em função de problemas causados por congestão, agravando a questão da desigualdade. Acha que a descentralização da administração pública é crítica pois além de uma melhor distribuição de funcionários mais qualificados, a presença de fortes burocracias atrai atividades.

A questão da distribuição dos gastos governamentais é difícil de ser tratada, pois os dados são precários (Heald & Short(2002). Heald & Short (2002), embora sugerindo cautela na análise dos dados, indicam que os gastos governamentais contribuem para as desigualdades regionais. Em 1999/2000, 41.3% dos gastos (TMES=total managed identified expenditures) eram destinados às regiões do Sul; 59% para o Nordeste e 17,2% para Londres. Os índices de gastos per capita apresentaram uma queda na região Nordeste (109 para 102), uma manutenção no Sudeste (84) e um aumento em Londres (113 para123).

Os maiores gastos são para previdência, seguidos por saúde e educação. Há forte desigualdade nos gastos no primeiro item, notadamente concentrados no Nordeste. Saúde e Educação são mais homogeneamente distribuídos.

Respostas diferenciadas das regiões também se observam na inserção com a Comunidade Européia, segundo Burch & Gomez (2002). Para os autores, a União Européia pode estimular a força de descentralização, tanto por estar baseada no conceito de regiões, quanto pelas possibilidades econômicas que podem advir de acordos entre regiões de distintos países, pela necessidade de interferir no desenho político e pelo uso dos fundos. A Inglaterra como um todo, embora ainda tenha pequena ação do ponto de vista regional, vem ampliando sua participação especialmente na busca de maior participação nos fundos e na criação de lobbies em Bruxelas.

Segundo os autores, a maior participação dos representantes regionais contribuiu para quase dobrar os recursos dos fundos europeus (EU structural funds) destinados às regiões, no período 1988 a 1993, muito embora a submissão final de pedidos à UE seja ainda dependente do governo

central. Por sua vez, no período 1989-1994, 17 entidades sub-nacionais da Inglaterra abriram escritórios em Bruxelas. Destaca a participação dos GOs, que foram crescentemente aderindo aos interesses de suas regiões.

Um comentário adicional deve ser feito sobre o Regional Funds: segundo Mason & Hanson (2003), embora concordem com a necessidade do fundo, acham que o governo está equivocado na medida específica em função dos seguintes problemas:

a) há dificuldade de achar pessoal especializado em tratar com o “classic venture funds” (858), os seja, ao financiamento a etapas iniciais de formação de empresas; a pequena escala destes fundos, que podem ter prejuízos altos em função dos elevados custos fixos; o governo teria errado o alvo do “equity gap”: segundo os autores, este está situado entre 250000 a 1 milhão de libras, e não abaixo de 250 000, para o qual o fundo é desenhado.

7. CONCLUSÃO

A perda do dinamismo da indústria tradicional gerou fortes desigualdades no Reino Unido no pós-guerra, as quais não se manifestaram inicialmente como desigualdades de renda per capita e de consumo (em parte em função das transferências governamentais), mas sim em desigualdades no mercado de trabalho.

A migração do capital e do trabalho e deseconomias de aglomeração não promoveram em grau suficiente a redução destas disparidades. Ao contrário, no período liberal das décadas de 80 e 90, não somente houve uma deterioração do mercado de trabalho das áreas prósperas, como as desigualdades de bem-estar, medidas através de diferenciais de renda per capita e de consumo, se fortaleceram.

A política regional dos anos 60 e 70 teve um sucesso apenas relativo, ao nosso ver causado fundamentalmente pela dificuldade dos formuladores de política econômica em perceberem a extensão das mudanças em curso. Além da insuficiência e/ou da inadequação dos instrumentos escolhidos, fundamentalmente voltados para dirigir a indústria do centro para as áreas atrasadas,

teria sido necessário medidas que garantissem às regiões maior qualificação de sua força de trabalho e maior coordenação nas decisões de investimento e inovação.

O governo New Labour tenta dar nova resposta ao problema regional, mostrando uma visão clara dos principais determinantes da mesma. No entanto, a forma institucional proposta para a política regional, baseada em forte descentralização, pode vir a ser perniciosa para as regiões mais atrasadas, se houver uma correlação entre avanço econômico, capacidade de mobilização dos agentes internos e capacidade de elaboração de melhores propostas (dado que as propostas das várias regiões competem pelos recursos).

Deve-se acrescentar que não há intenção evidente de restringir o crescimento do centro, e que a congestão no mesmo, bem como sua maior taxa de desemprego, não necessariamente irão funcionar como forças centrífugas, especialmente em função da possibilidade de migração da produção para a União Européia.

Referências Bibliográficas:

Burch, M. & Gomez, R. (2002). The English Regions and the Europeans Union, *Regional Studies*, v. 36, n. 7, p. 767-778, outubro.

Cabinet Office/ Department of Transport, Local Government and the Regions (CO/DTLR) (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, Cm 5511. The Stationery Office. London.

Cameron, G. C. (1974) Regional Economic Policy in the United Kingdom. In: Sant, M. (ed.) *Regional Policy and Planning for Europe*. Westmead & Lexington: Saxon House & Lexington Books.

Department of Environment, Transport and Regions (DETR) (1998). *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund – a partnership for regeneration – an interim evaluation.*

Department of Trade and Industry (DTI) (2001). *Opportunity for all in a World of Change: a White Paper on Enterprise, Skills and Innovation.* Department of Trade and Industry/ Department of Education and Employment. London (<http://www.dti.gov.uk/opportunityforall>)

Gaskin, M. (1974). Centre and Region in Regional Policy. In: Sant, M. (ed.) *Regional Policy and Planning for Europe.* Westmead & Lexington: Saxon House & Lexinton Books.

Heal, D. & Short, J. (2002) *Regional Studies*, v. 36, n. 7, p. 743-756, outubro.

Hall, P. (1970). *The Theory and Practice of Regional Planning.* London: Pemberton Books.

HM Treasury & DTI (2001). *Productivity in the UK: The Regional Dimension,* London.

Mackay, R. R. (2003). Twenty – five Years of Regional Development, *Regional Studies*, v 37. n. 3, p. 303-317, Maio.

Moore, B. & Rhodes, J. (1974). The Effects of Regional Economic Policy in the United Kingdom. In: Sant, M. (ed.) *Regional Policy and Planning for Europe.* Westmead & Lexington: Saxon House & Lexinton Books.

Morgan. K. The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation, *Regional Studies*, v. 36, n. 7, p. 797-810, outubro.

Porter, M. E. (2003) *Regional Studies*, v. 37, n 6&7, p. 549-578, agosto/outubro.

Sala-I-Martin, X. (1996). “The Classical Approach to Convergence Analysis”, *The Economic Journal*, 106, Julho, p. 1019-1036.

The Editors (2003) Rethinking the Regions, *Regional Studies*, v. 37, n 6&7, agosto/outubro.



Tomaney, J. (2002). The Evolution of Regionalism in England, *Regional Studies*, v. 36, n. 7, p. 721-731, outubro.