

O Programa de Bolsas de Estudo do Município de Quissamã/RJ: uma política pública de desenvolvimento socioespacial?

Leticia Alves Pessanha^{1*}
Rita Nonato Melo^{2**}

Resumo

Esta pesquisa tem como tema o programa de bolsas de estudo do município de Quissamã/RJ e sua função como política pública provedora do desenvolvimento numa escala local. O município de Quissamã, localizado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, é o recorte espacial desse estudo. Emancipou-se em 1989, portanto dentro do contexto de valorização da escala municipal por parte da Constituição de 1988 e do recebimento de *royalties* do petróleo por ser um município confrontante. O programa de bolsas de estudo, implementado pela prefeitura municipal por meio da Secretaria de Educação em 1995, tem concedido bolsas de estudo à população residente no município, no intuito de aumentar a sua escolaridade e de alavancá-la para o mercado de trabalho.

Palavras-chave: Política pública. Escala local. Desenvolvimento socioespacial.

Introdução

Esta pesquisa tem como tema o programa de bolsas de estudo do município de Quissamã/RJ e sua função como política pública provedora do desenvolvimento socioespacial numa escala local. A escala geográfica indica o espaço de referência de um estudo sobre uma realidade percebida. Isto é, um recorte dessa realidade a partir da intenção do sujeito que está realizando a análise do fenômeno que se apresenta naquele determinado recorte espacial. Enfim, a escala é uma escolha por uma divisão específica do espaço.

O fragmento eleito para estudo da realidade foi o município, entendido como escala local, onde se dão às ações políticas e sociais da vida cotidiana, as relações de acesso aos direitos sociais fundamentais aos cidadãos, e ainda, “[...] é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos, e deveres, da cidadania, onde buscamos os serviços a que temos direito como cidadãos; onde votamos e somos votados.” (CASTRO, 2003 apud CASTRO 2009, p. 135). Este recorte federativo, com atribuições e recursos próprios, torna-se por excelência uma escala política, lócus onde se concretizam as políticas públicas que devem ser implementadas pela administração pública.

O município de Quissamã, localizado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, é o recorte espacial desse estudo. Emancipou-se em 1989, portanto dentro do contexto de valorização da escala municipal por parte da Constituição de 1988 e do recebimento de *royalties* do petróleo por ser um município confrontante, que tem seus limites territoriais na plataforma continental confrontante com campos petrolíferos (SERRA; TERRA; PONTES, 2006b).

Com a emancipação, a prefeitura tornou-se o principal agente modificador do espaço. Essas mudanças passam pelo aumento da urbanização, estímulo à dinamização econômica por meio do crescimento do setor terciário e dos incentivos à produção agrícola diversificada. Essa enorme capacidade de investimentos ocorreu

^{1*} Graduanda em Licenciatura em Geografia pelo Instituto Federal Fluminense. Email: lekapessanha@gmail.com.

^{2**} Mestre em Geografia pela Unicamp. Professora do Instituto Federal Fluminense. Email: ritanonato@hotmail.com.

devido ao recebimento dos *royalties* do petróleo, “[...] que em 1991 representavam 96,1% da receita total do município” (RAMUZ; NATAL; MENDONÇA; RUA, 2000, p. 80). Isso dá a Quissamã a posição privilegiada de detentor da maior receita municipal *per capita* do país (SERRA; TERRA, 2006a), graças ao repasse dessas rendas do petróleo.

Quissamã tem ganhado destaque no que se refere aos benefícios sociais, criando uma rede de proteção social a partir da implantação de um conjunto de políticas públicas que se iniciaram no período anterior à elevação sofrida pelos recursos orçamentários do município devido às rendas petrolíferas.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender o conceito de política pública, que são criadas essencialmente por conta de uma agenda, ou seja, um problema, e se apresentam geralmente “sob a forma de um programa de ação governamental para um setor da sociedade inscrita num espaço geográfico” (LEMOS, 2008, p. 74). Portanto, essas ações do poder público provocam mudanças nas vidas das pessoas, tanto sociais quanto geográficas.

O programa de bolsas de estudo é uma política pública implementada pela prefeitura municipal por meio da Secretaria de Educação em 1995, tem concedido bolsas de estudo à população residente no município, no intuito de aumentar a sua escolaridade e de alavancá-la para o mercado de trabalho.

A formulação desta política pública esteve relacionada à necessidade de formação profissional para o município recém-emancipado que, segundo Ramuz, Natal, Mendonça e Rua (2000) historicamente se caracterizou por um baixo crescimento demográfico marcado por uma intensa emigração. Com a emancipação e a novas necessidades de força de trabalho criadas por esse contexto histórico, houve uma mudança nesse quadro de estagnação e emigração, proporcionando o processo inverso que seria de crescimento populacional (LEMOS, 2008).

A princípio, as bolsas de estudo concedidas foram direcionadas aos segmentos do ensino médio e ensino superior em instituições particulares, por meio de convênios entre estas e o poder municipal.

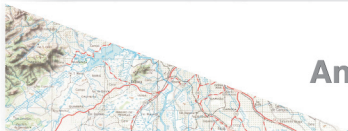
Objetivos

A pesquisa que aqui se apresenta pretende investigar o programa de bolsas de estudo, analisando se seus objetivos estão sendo atingidos, no que tange à elevação do nível de escolaridade da população e a promoção do desenvolvimento do município, especificamente, no que se refere à elevação do nível educacional dos cidadãos. É importante analisar as consequências do programa no desenvolvimento do município, no que diz respeito à elevação da qualidade de vida por meio da elevação do nível de ensino.

Relevância do tema

Cabe ressaltar que o estudo do programa de bolsas de estudo do município de Quissamã torna-se relevante, pois, ele promove o aumento da escolaridade e a conseqüente capacitação profissional para o mercado de trabalho da população. Diversos estudos já foram realizados sobre as políticas de desenvolvimento de Quissamã, porém sobre outras perspectivas. Devido à inexistência de estudos relacionados a essa política pública de concessão de bolsas de estudo, faz-se necessário entender se este programa tem contribuído para o desenvolvimento municipal, por meio da ampliação da formação educacional da população e da inserção desses formandos no mercado de trabalho local.

A produção de estudos relativos aos efeitos das políticas públicas, como ações que produzem impactos na vida das pessoas, tanto social quanto geograficamente, dão a relevância social desta pesquisa.



Metodologia

Tipologia das fontes

As fontes que serão utilizadas na pesquisa são:

- fontes escritas bibliográficas: livros, periódicos, especificamente revistas científicas;
- legislação: documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Quissamã, como a lei do programa de bolsas de estudo.
- fontes orais: serão entrevistados o Secretário de Educação e a Coordenadora da Comissão de Bolsas de Estudo do município.

Método

Os métodos que permitirão a operacionalização da pesquisa serão os seguintes:

- de gabinete ;
- entrevista semiestruturada com os representantes da prefeitura;
- questionários com os alunos formados por meio do programa de bolsas de estudo;

Contribuições geográficas

Esse trabalho traz contribuições para os estudos da geografia, principalmente para a geografia política, por ser preocupar em analisar uma política pública e seus efeitos num dado território, que é municipal, que compõe uma escala, a local.

A geografia política tem suas preocupações voltadas para a “relação entre a política – expressão e modo de controle dos conflitos sociais – e o território – base material e simbólica da sociedade [...]” (CASTRO, 2009, p. 15). Portanto é inegável a relação existente entre a política e a geografia.

Esta ciência se preocupa com os recortes administrativos, um deles enfatizado na pesquisa é o município, que é “[...] lugar do aprendizado da cidadania e da democracia – do exercício do direito político e do acesso às políticas públicas.” (CASTRO, 2003 *apud* CASTRO 2009, p. 136). Com isso, esse é um estudo que contribui com a ciência geográfica, à medida que ressalta a importância da escala geográfica nos estudos de política e desenvolvimento.

Discussão dos dados

Com o intuito de analisar se o programa de bolsas de estudo é um vetor do desenvolvimento socioespacial do município de Quissamã, realizou-se uma pesquisa com formandos. Nessa pesquisa, o ano de 2009 foi eleito por ser o que tem o maior número de formandos desde 2005³. De um universo de 157 formandos neste ano de 2009, foram entrevistados 63, portanto, usou-se uma amostragem de aproximadamente 40% do total⁴.

Nas entrevistas realizadas, verificou-se se os formandos estavam atuando em suas respectivas áreas de graduação no município de Quissamã, conforme destaca a figura 1. Constatou-se que 32% deles trabalham no município em área compatível com sua formação e 32% estão no mercado de trabalho de Quissamã, porém numa área diversa da sua formação de nível superior.

³ Ano em que se têm os primeiros dados dos números de formandos por área.

⁴ A amostra foi obtida por meio da seleção de menos da metade do número de formandos de cada curso.

Os que foram trabalhar em áreas afins às suas em outros municípios são 17%, e aqueles que estão no momento desempregados são 11%. Os que trabalham em áreas distintas da sua formação em outro município, correspondem a um percentual de 8% dos entrevistados.

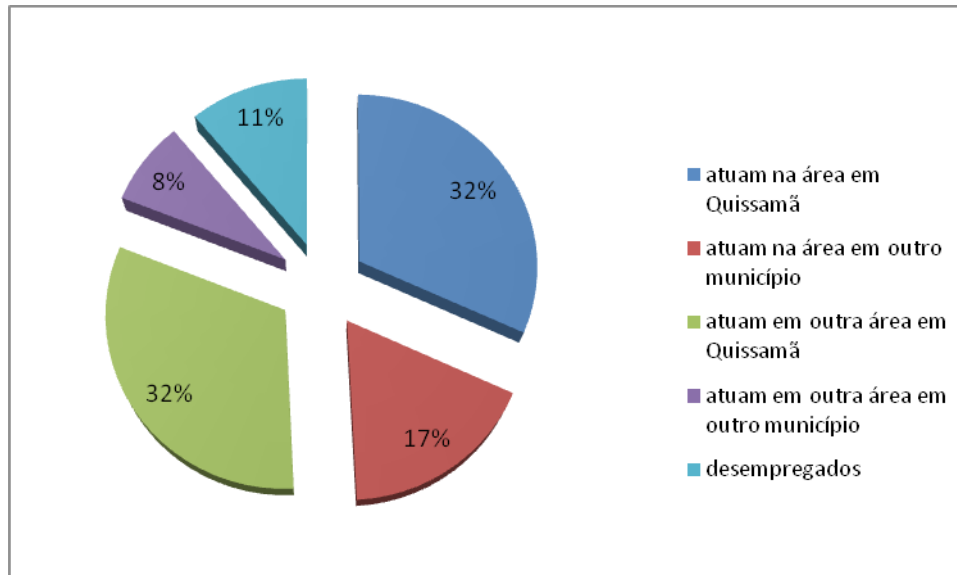


Figura 1 – Atuação dos formandos por área e município
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa realizada.

Os dados relativos ao ano de 2009 mostram que 25% dos formandos se inseriram no mercado de trabalho de outros municípios. O programa de bolsas de estudo promove, por meio dos seus bolsistas que tem de sair do município de Quissamã e ir a fim de outros para cursar o nível superior, fluxos extramunicipais que são formadores de interações espaciais, que segundo Corrêa (1997),

refletem as diferenças de lugares face às necessidades historicamente identificadas. [...] as interações espaciais caracterizam-se, preponderantemente, por assimetria, isto é, por relações que tendem a favorecer um lugar em detrimento do outro, ampliando as diferenças existentes, isto é, transformando os lugares (CORRÊA, 1997, p. 280).

O município de Quissamã apresenta pouca capacidade de atração, de exercer centralidade e seus moradores precisam se deslocar para outros municípios. Segundo Silva (2008, p. 2), “a mobilidade espacial da população está ligada ao trabalho e à dinâmica da economia”. Isso se refere ao caso dos formandos entrevistados que, por falta de postos de trabalho no mercado local migram para outros municípios. No que concerne à migração pode-se acrescentar que,

a migração pode implicar na transferência dos elementos mais produtivos (os jovens, os fisicamente vigorosos, os mais educados ou treinados, os mais criativos, etc.), se assim for, então as áreas que enviam esses elementos estão sendo destituídas de importantes recursos humanos, e as que recebem são presenteadas com esse novo potencial (MARTINE, 1974 apud SILVA, 2008, p. 3).

Faz-se necessário, atenção a esta questão. Esses munícipes que têm seu nível de escolaridade ampliado, porém estão migrando para outros municípios. Quissamã teve um histórico de intensa emigração,

que transformou o processo migratório em fator mais importante da dinâmica populacional do município. Com a emancipação houve um crescimento populacional elevado, devido às novas necessidades de forças de trabalho criadas à época, porém um município “que se julgava incapaz de manter em seu interior todos os que nasceram em seu território” (RAMUZ; NATAL; MENDONÇA; RUA, 2000, p. 69) e que tem uma estagnação de seu processo de criação de novos empregos (PINTO, 2006), necessita rever suas políticas para não ver seus recursos humanos indo presentear outros municípios.

Esses dados do ano de 2009 mostram que 64% dos formandos permanecem em Quissamã, sendo que 32% desses estão em áreas distintas às de suas formações. O que nos leva a crer que existe uma identidade dessas pessoas com o município, com essa parcela do espaço e suas manifestações culturais e com sua história que é distinta das dos demais lugares, que os fazem se identificar com esse local.

Dos outros 32% que trabalham em Quissamã em área compatível com a sua formação, 80% estão empregadas na Prefeitura Municipal, maior empregadora do município. Pode-se verificar uma dependência da administração pública, com um índice de participação relativa dessa área na economia do município de 56,34% (SERRA; TERRA, 2006).

No que concerne ao desemprego, 11% dos entrevistados encontram-se sem ocupação. Esse é um dos maiores problemas do município, que gera desigualdade social (PINTO, 2006) e falta de perspectiva por parte dos cidadãos no que diz respeito à própria permanência em seu município.

Diante disso, é fundamental pensar políticas públicas que gerem empregos para que esses formandos, nos quais são feitos investimentos públicos, possam retribuir ao município esse benefício. Para isso, é importante planejar uma estratégia que considere essas especificidades locais para constituir um desenvolvimento socioespacial em Quissamã. Para isso se realizar é necessário, além do aumento dos níveis de escolaridade, o aumento dos níveis de geração de emprego e de renda, para que se eleve cada vez mais a qualidade de vida da população de Quissamã.

Portanto, o programa de bolsas de estudo pode auxiliar o desenvolvimento socioespacial do município de Quissamã, pois é uma política pública que promove o desenvolvimento dos níveis educacionais, contudo, sozinha não pode provocar esse processo de mudança social positiva.

Considerações finais

Nesse trabalho considerou-se a importância da escala local, que é onde se dá a vida cotidiana e as relações sociais do dia a dia, um lócus das ações políticas e espaço ideal para a promoção das políticas públicas. Entendida como espaço do fazer político e como base onde se constrói a identidade, torna-se essencial a análise das políticas públicas e a implantação de um desenvolvimento socioespacial pensado por meio das características locais.

O município como um recorte federativo é o lugar do aprendizado da cidadania, e tanto do fazer quanto do acesso às políticas públicas. Em Quissamã, grande receptor de rendas petrolíferas, dono de um vultoso orçamento, realizam-se várias políticas públicas, como o programa de bolsas de estudo, foco dessa pesquisa.

Por meio do programa, diversos municípios já se formaram no ensino superior, nível analisado por este estudo e também em outros níveis de ensino. Porém, muitos deles não estão trabalhando em áreas compatíveis com suas formações ou estão empregados em áreas afins as suas graduações, contudo em outros municípios, ou ainda estão desempregados. Esta é uma realidade de Quissamã.

A prefeitura municipal ainda se apresenta como grande empregadora no município, que mesmo com tanto recursos não tem conseguido gerar empregos para todos esses formandos. E eles, por conseguinte, não conseguem retribuir ao município o benefício da bolsa de estudo que lhes foi concedido.

A administração pública municipal deve estar atenta a essas pessoas que acabam tendo que ir para outros municípios em busca de emprego. Essa situação tende a ser prejudicial, pois são pessoas qualificadas, que têm formação e que estão migrando. Considera-se, aqui, uma perda de recursos humanos para o município.

Nesse sentido, além da Educação, deve-se preocupar com a geração de empregos com o intuito de que haja cada vez mais melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e que eles possam usufruir de uma mudança social positiva, conseqüentemente de um desenvolvimento socioespacial.

Para isso, as políticas públicas dos diferentes setores devem ser pensadas conjuntamente, com base nos recursos humanos, ambientais, culturais, econômicos e políticos disponíveis no município, a fim de que possa haver uma estratégia para obter o desenvolvimento socioespacial, que abarque sociedade e espaço como um conjunto que necessita de planejamento para que possam se desenvolver de um modo harmônico.

Por fim, deve ser pensada uma política pública que tenha como objetivo a geração de empregos, integrada ao programa de bolsas de estudo para que o município, além de ter um aumento da escolaridade de seus munícipes, possa ter um aumento do número de formados por esse programa empregados no próprio município nas áreas compatíveis com suas formações. É fundamental, então, investimentos na diversificação da economia local, para que o município tenha a capacidade de empregar cada vez mais ex-bolsistas em seu território para que eles possam contribuir também na construção de um desenvolvimento mais harmônico e sustentável para o município.

Referências

CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. Interações Espaciais. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa (Orgs.). *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

LEMOS, Linovaldo Miranda. *O papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios "novos ricos" fluminenses: o programa "Saúde da família" de Quissamã e o Orçamento participativo de Rio das Ostras*. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Geociências (IGEO), 2008.

PINTO, Ana Beatriz Manhães. *Desemprego e políticas sociais em Quissamã: o desafio do desenvolvimento com cidadania*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de cidades) - Universidade Cândido Mendes, 2006.

RAMUZ, P. F.; NATAL, C. B.; MENDONÇA, J. R.; RUA, J. Quissamã: quadro de uma população estável no Norte Fluminense. In: RUA, João. (Coord.). *Quissamã: em busca de novos caminhos*. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ. Departamento de Geografia, 2000.

SERRA, Rodrigo Valente; TERRA, Denise Tavares. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M. de; TOTTI, M. E. F. (Orgs.). *Formação histórica e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006a.

_____; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*, n. 18-19, p. 59-85, jan./dez. 2006b.

SILVA, Érica Tavares. Desenvolvimento regional e movimento pendular: questões recentes no Norte Fluminense. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu, MG. Caxambu, MG: ABEP, 2008.