

ENSINO SUPERIOR E VOCAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE REFERIDA AO NORTE FLUMINENSE

*Rosélia Piquet**

Abstract

This text aims at discussing the federal government proposal to identify regional vocations in order to authorize the opening of new higher-education courses. It argues that the regional vocation concept is complex, difficult to apply, and even outdated, using as an example the Rio de Janeiro State Northern Region, which radically changed its internal characteristics and regional borders in a short time frame. The article concludes that the proposal for a university education policy based on the territorial aspect of the regional vocation concept is out of tune with our times.

Keywords: Higher Education; Economic Development; Research; Rio de Janeiro; Rio de Janeiro State Northern Region.

INTRODUÇÃO

Em recente audiência pública na Comissão de Educação do Senado, o ministro da Educação anunciou mudanças nas regras para a abertura de novos cursos de ensino superior. A partir de agora, o Ministério da Educação – MEC levará em conta, na análise dos pedidos, se o curso contribui para o desenvolvimento da região em que será oferecido. O argumento é que a extrema liberdade para a abertura de novos cursos pela iniciativa privada provocou distorções em sua oferta, como a que ocorre, por exemplo, em regiões do interior do país de óbvias vocações para a agropecuária, mas onde só existem faculdades de Letras e não de Veterinária ou Agronomia. Assim, o MEC pretende identificar as “vocações regionais” e lançar editais para que os interessados disputem a licença para a oferta dos cursos.¹ A discussão sobre “vocação regional” é uma antiga questão para quem trabalha com o tema do desenvolvimento. Definir o que se compreende por “região” ou o sentido com que se está utilizando o termo não é tarefa simples; para alguns especialistas da área, trata-se de um dos conceitos mais pretensiosos da Ciência Regional. Chega-se mesmo a questionar se e até que ponto o conceito é capaz de expressar realidades efetivamente existentes.

A discussão sobre o que se entende por “vocação regional” atinge quase o extremo da impossibilidade, pois, diante do emaranhado de novas interpretações sobre a questão regional em face do processo de globalização, o máximo que se pode asseverar é que convivem diferentes possibilidades de se trabalhar com o conceito, de modo a apreender seu sentido dinâmico, histórico e pluriescalar. Sem entrar no mérito do fato de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não confere ao MEC o poder de decidir qual a “vocação educacional” de uma região, o que se pretende discutir é o quanto pode ser equivocada a adoção de uma política educacional sob essa orientação. Para fins de argumentação e para tornar o debate menos abstrato, o exemplo da região norte-fluminense será utilizado, pois acredita-se ser este um caso paradigmático. Essa região vem passando nos últimos 30 anos por profundas mudanças. De espaço regional de secular base primário- exportadora definido pela agroindústria açucareira, em apenas duas décadas tem sua dinâmica determinada pelo estratégico e internacionalizado setor petrolífero.

Em função dos fortes contrastes econômicos, sociais e culturais que essas mudanças ocasionaram, os rumos do desenvolvimento regional são objeto de grande interesse nos fóruns de debates locais. A questão educacional, notadamente o papel da educação universitária e a natureza dos cursos que devem ou deveriam ser implementados, vem ocupando um crescente espaço nesses debates, sob a influência da recente literatura que destaca as relações entre desenvolvimento regional, de um lado, e a presença de centros de ensino e de pesquisas e a oferta de mão-de-obra qualificada, de outro.²

Os argumentos elaborados no texto pretendem tão-somente mostrar a fragilidade que poderá assumir uma política de desenvolvimento educacional tendo como norte o conceito de “vocação regional”, posto que impreciso e mutável.

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Transpondo para o contexto brasileiro as evidências empíricas observadas nos países de capitalismo avançado, tornou-se lugar comum afirmar que tanto a modernização quanto o desenvolvimento de novas atividades produtivas exigiriam, como pré-requisito, a presença de centros de pesquisa e de um ambiente universitário desenvolvido. A literatura que trata do desenvolvimento, em geral, e do desenvolvimento regional, em particular, sem negar a importância da base de recursos naturais para o desenvolvimento – as chamadas vantagens comparativas naturais ou ricardianas –, indica que o potencial produtivo de uma região deve ser avaliado em função de sua capacidade em criar vantagens comparativas construídas. A disponibilidade de uma moderna infra- estrutura de pesquisa e de capacitação profissional passa então a ser considerada peça vital dessas vantagens comparativas construídas. Ou seja, entende-se que a competição capitalista do período em que vivemos – também conhecido como a era do conhecimento – assenta-se primordialmente na qualificação da mão-de-obra e na existência de centros de pesquisa.

São então destacadas as estreitas relações entre o desenvolvimento regional e a qualificação de quadros e instituições, sendo citados à exaustão exemplos de sucessos econômicos regionais propiciados pela presença de institutos de pesquisa e pela oferta de mão-de-obra qualificada, tais como o crescimento da indústria de alta tecnologia na região de Boston, nos EUA, baseado na articulação do setor produtivo com o sistema universitário e de pesquisa, com destaque para o papel do Massachusetts Institute of Technology – M.I.T. e da Universidade de Harvard. Para a Inglaterra, é sempre citado o exemplo do eixo Cambridge-Bristol, e, para o caso brasileiro, as experiências de Santa Rita do Sapucaí, em Minas Gerais, e a de São José dos Campos, em São Paulo.

Nesse novo quadro tecnológico produtivo da atualidade, a região norte-fluminense, por ser dotada de vastas reservas petrolíferas e de gás natural, desempenhando um papel-chave na matriz energética brasileira e detendo elevados níveis de concentração de empresas de alta tecnologia, deveria, caso a proposição do Governo Federal fosse adotada, reorientar a estrutura de ensino local para atender às demandas do setor petrolífero. Seriam privilegiados os cursos técnicos em engenharia do petróleo; perfuração em águas profundas e outros semelhantes, pois afinal a região fornece 80% do petróleo e 42% do gás consumidos no país! Vejamos com mais acuidade alguns desses pontos.

Como afirmado anteriormente, o conceito de região é complexo e não caberia aqui aprofundar essa discussão. Contudo, algumas considerações são essenciais. No texto, compreende-se região como uma expressão da heterogeneidade e diferenciação no território decorrentes da espacialização do desenvolvimento capitalista, ou seja, das formas espaciais que este assume. Sendo a região uma forma de classificação do território, necessita, para existir, ser *reconhecida*, e, para tanto, um decreto da autoridade político-administrativa não basta. O reconhecimento de uma região como tal requer a existência de uma identidade relativa a um determinado espaço territorial que dê suporte a uma forma dominante de representação dos interesses locais. Exige, portanto, portavozes e um discurso, reconhecidos e legitimados internamente, dirigidos a outras escalas de poder. Portanto, falar em região pressupõe simultâneas a idéia de diferenciação – a identidade própria da região – e a idéia de articulação com outras bases espaciais.³

Nessa linha de argumentação, a concepção de região que mais se ajusta ao enfoque do texto é, sem dúvida, a de Francisco de Oliveira. Segundo o autor,⁴ o fechamento de uma região por suas classes dominantes requer, exige e somente se dá enquanto estas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação. A abertura da região e sua conseqüente integração nacional se dá quando a relação social não pode mais ser reproduzida, ocorrendo a perda de hegemonia das classes dominantes locais e a sua substituição por outras de caráter nacional ou internacional.

A noção de região, tratada como instrumento da ação política, é inseparável da noção de “regionalismo”. Este, visto como o discurso que a representa, é um movimento de reivindicação de tratamento diferenciado a um determinado espaço territorial. É uma expressão de luta de poder no interior dos espaços regionais quanto ao direito sobre a representação externa da região nas diversas escalas de poder. O regionalismo constrói, reforça e atualiza uma identidade regional que mobiliza as mentes locais na identificação dos representantes da região e de seus “adversários” – os locais e os de fora.

No caso em análise, até os anos 1970 o setor da agroindústria sucroalcooleira logra implementar uma estratégia de ação regionalista pela qual monopoliza a representação dos interesses regionais. O predomínio da atividade açucareira, de baixa exigência quanto à qualificação de mão-de-obra pouco requer e pouco se relaciona com o sistema educacional, apesar de ter sido forjada, ao longo do século XX, uma forte estrutura educacional e de formação profissional, centrada na cidade de Campos dos Goytacazes. Sendo também uma atividade geradora de um mercado de trabalho sazonal de baixo poder aquisitivo, leva a uma restrição do emprego nos demais setores e à conseqüente transformação da região em exportadora de mão-de-obra, com ou sem qualificação.⁵

A exploração do petróleo na plataforma continental da Bacia de Campos confere à região um novo status. De região protegida pelo Estadonacional desenvolvimentista brasileiro e fechada por sua elite açucareira, torna-se uma região globalizada, inserida em um mundo – o do petróleo – complexo, rico e pouco afeito ao local. Transformando-se, aparentemente, em uma região produtora de petróleo, todo um aparato de ensino técnico é montado regionalmente, com laboratórios especializados e cursos universitários dirigidos ao setor.

O petróleo é uma riqueza finita, de poucos efeitos multiplicadores locais, posto constituir uma atividade altamente globalizada. Em certos segmentos da cadeia produtiva – como na prospecção e na perfuração –, só existem no mundo duas ou três empresas capacitadas, dadas as exigências com a sofisticação dos equipamentos e com a qualificação da mão-de-obra. Nesses casos, tudo e todos vêm de fora. Não apenas de fora da região, mas de fora do país. Mesmo em outros segmentos produtivos do setor, as firmas são altamente especializadas e só agora, já decorridas quase três décadas de atividades na região, estão substituindo a mão-de-obra vinda do exterior por contingentes de trabalhadores especializados no país. Se para a definição da “vocação regional” tomarmos como referência a estrutura produtiva dos municípios que compõem a região tendo como indicador a ocupação da mão-de-obra local, conforme apresentado na *Tabela 1*, chega-se à conclusão de que os municípios do Norte Fluminense, com exceção de Macaé, *não são produtores de petróleo*, pois o emprego no setor é inexistente. Contudo, a legislação brasileira para fins de pagamento de *royalties* e de *participações especiais* oriundos do petróleo, define como “produtor” todo município confrontante com poços em operação na plataforma marítima continental. Como a Bacia de Campos é riquíssima em óleo e gás – se fosse um país, poderia tornar-se membro da OPEP, pois sua produção é maior que a da Argélia e do Qatar –, a receita dos *royalties* que lhe é destinada é elevada e seus municípios tornaram-se detentores das maiores receitas orçamentárias *per capita* do país, como pode ser constatado nos dados da *Tabela 2*. Somente a Prefeitura de Campos dos Goytacazes recebe R\$ 1 milhão por dia, inclusive aos domingos! Cabe então indagar: o que legitima a cobrança de *royalties*?

TABELA 1

Postos de trabalho por setores da atividade econômica, em municípios selecionados do Norte Fluminense - 2001

Setores da Atividade Econômica	CABO FRIO ⁽¹⁾	CAMPOS DOS GOYTACAZES	CASIMIRO DE ABREU ⁽²⁾	MACAÉ ⁽³⁾	SÃO JOÃO DA BARRA	TOTAL DA REGIÃO
Extrativa Mineral (*)	650	154	17	10.496	2	11.319
Extração de petróleo e gás natural	0	0	0	10.432	0	10.432
Extração de outros minerais	650	154	17	64	2	887
Indústria de Transformação	641	5.096	252	4.390	486	10.865
Serviços Industriais de Utilidade Pública	261	574	109	89	3	1.036
Construção Civil	796	3.228	1.165	8.625	78	13.892
Comércio	6.232	12.965	1.448	6.239	317	27.201
Serviços	9.884	17.909	1.408	18.487	531	48.219
- Instituições de crédito, seguros e capitalização	231	716	75	369	34	1.425
- Comércio de imóveis e outros	3.006	2.504	361	7.874	287	14.032
- Transportes e comunicações	1.250	3.800	128	5.024	15	10.217
- Alojamento, Alimentação e Manutenção	3.906	4.059	593	3.444	99	12.101
- Serviços médicos, odontológicos e veterinários	675	3.720	25	743	63	5.226
- Ensino	816	3.110	226	1.033	33	5.218
Administração pública direta e autárquica	4.334	5.450	2.831	6.153	822	19.590
Agropecuária, extração vegetal e pesca	234	2.567	269	608	206	3.884
TOTAL	23.032	47.943	7.499	55.087	2.445	136.006

Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego, tabulação da autora.

(*) Setor desagregado segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE.

(1) Inclui os dados de Armação de Búzios, desmembrado como novo município em 01/01/1997.

(2) Inclui os dados de Rio das Ostras, desmembrado como novo município em 01/01/1993.

(3) Inclui os dados de Carapebus e Quissamã, desmembrados como novos municípios em 01/01/1997 e 01/01/1990, respectivamente.

TABELA 2

Receita Orçamentária *Per Capita*
Municípios Produtores de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro e
Conjunto dos Municípios Brasileiros, segundo tamanho populacional

Faixa de Tamanho Populacional (hab.)	Ano	População	Receita Orçamentária <i>per capita</i> (R\$)	Receita Média <i>per capita</i> do conjunto dos municípios brasileiros em 2002
> 20.000	2002			783,00
Quissamã	2003	13.674	6.582,00	
Carapebus	2002	9.365	4.093,00	
Armação de Búzios	2002	18.204	3.091,00	
{20.000; 50.000}	2002			531,00
Casimiro de Abreu	2002	23.526	1.777,00	
São João da Barra	2003	28.193	1.880,00	
Rio das Ostras	2003	45.874	4.214,00	
{50.000; 100.000}	2002			555,00
{100.000; 250.000}	2002			655,00
Macaé	2002	140.466	2.572,00	
Cabo Frio	2002	137.863	1.242,00	
{250.000; 500.000}	2002			628,00
Campos dos Goytacazes	2002	417.763	1.078,00	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apud SERRA & LEAL, 2003. Para o ano de 2002 as receitas se referem à execução orçamentária; para 2003, expressam as receitas orçadas.

Royalty é um tipo de imposto que é cobrado em produções relativas a *recursos finitos*. Isto porque, quando se explora um poço de petróleo, uma reserva de minério de ferro, de ouro ou de bauxita de uma localidade, se está retirando das gerações futuras os recursos de que a Natureza dotou esse lugar. Tal fato é sintetizado em ditado que circula no meio mineral brasileiro: “minério não dá duas safras”.

Assim, a cobrança de impostos sobre a extração de recursos não-renováveis tem um sentido *compensatório*, que visa cobrir não apenas os impactos negativos do presente, mas também preparar novas alternativas para o futuro, de modo a promover justiça intergeracional. Portanto, a distribuição dos *royalties* obedece a uma legislação definida para esse fim, não é um *direito divino*. Essa legislação não é idêntica em todos os lugares e não será assim para sempre em nosso país.⁶

Caso se aceite a proposição de que os municípios do Norte Fluminense não são produtores de petróleo mas apenas recebedores de *royalties*, as diretrizes para o ensino regional se alterariam profundamente. Seria aceitável, por exemplo, alocar elevados recursos na formação de mão-de-obra a ser empregada em um setor que é dominado por grandes empresas transnacionais que se orgulham de não ter pátria, na medida em que estão e estarão em qualquer lugar do mundo onde exista petróleo? O que justificaria destinar recursos do Estado à formação de engenheiros especializados em perfuração, prospecção ou outras especialidades do setor e “cedê-los” gratuitamente para as grandes empresas, enquanto a região registra um dos mais elevados índices de trabalho infantil, principalmente nos canaviais que ainda existem e resistem?

Se os argumentos anteriores são válidos, seria um engano estruturar o ensino local para servir ao setor petrolífero. Essa seria uma visão exclusivamente de curto-prazo. Seria mais adequado, talvez, preparar as gerações de universitários para serem capazes de conhecer a região em que vivem, em seus múltiplos aspectos: suas demais reservas naturais, seus recursos turísticos, a qualidade de suas terras,

onde, nestas sim, é possível extrair várias safras. Enfim, para o domínio de saberes diversificados, pois a universidade exerce um papel estratégico como *agente de mudanças*.

Preparar o estudante para conhecer a região em que vive não é formá-lo com uma visão regionalista curta e ideologizada, mas torná-lo apto a reconhecer que muito do que vem de fora não é “contra” a região, mesmo porque referir-se à região sem dissecá-la é escamotear seus conflitos internos. Afinal, a rica “região dos usineiros” era injusta socialmente, e suas seqüelas ainda são sentidas nos elevados índices de pobreza e analfabetismo da população acima de 40 anos. O petróleo também não é necessariamente garantia de melhores dias para a região, pois constitui um setor cujas empresas organizam o espaço de modo extremamente seletivo e voltado para fora. As áreas produtoras funcionam frequentemente como simples “*campos de fluxos*” que articulam nós de uma sofisticada rede de plataformas, portos, dutos, aeroportos e estações de processamento, que captam e redistribuem fluxos de produtos, homens e informações.

Cabe por último registrar que a definição brasileira de *município produtor de petróleo* introduziu um elemento diferenciador entre os municípios do Norte Fluminense, antes delimitado em função da produção açucareira. O dinheiro dos *royalties*, recebido de modo significativo apenas pelos municípios litorâneos, redefine as alianças locais gerando um novo recorte regional. Portanto, ainda que se aceitasse como válida a busca da identificação da “vocalização regional”, esta seria indeterminada e mutante.

CONCLUSÃO

Em síntese, o que se tentou argumentar ao longo do texto foi a imprecisão de uma proposta que procura direcionar o crescimento do ensino superior no país em sua dimensão territorial, tomando como norte a característica dos espaços regionais brasileiros.

Em um mundo globalizado, cuja dinâmica é cada vez mais determinada pelas grandes empresas transnacionais, que selecionam as regiões segundo seus próprios interesses, transformando-as em regiões *ganadoras* e regiões *perdedoras*, é natural que as lideranças regionais assumam uma postura competitiva agilizando mudanças capazes de viabilizar uma trajetória de sucesso para o desenvolvimento local. Nesse afã, desfazem-se e estabelecem-se alianças que de modo geral redefinem os conteúdos e os contornos regionais.

Nesse quadro, como operacionalizar o conceito de vocalização regional para fins de política educacional, sendo esta sabidamente de resultados de médio e longo prazo? O exposto permite concluir federal para o ensino universitário, ao ser orientada, em sua vertente territorial, pelo conceito de “vocalização regional”, é, no mínimo, uma idéia fora de seu tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENKO, Georges; LIPIETZ Alain. La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

CRUZ, José Luis Vianna da. Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense nas décadas de 1970 a 2000. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia. (Org). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 163-184.

_____. Federalismo Fiscal e repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. Cadernos IPPUR/UFRJ. Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. v. 7, n.1, Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RALLET, A. Développement local et globalisation. Sciences Humaines, Paris, n. 90, p. 34-37, jan. 1999.

SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

VAINER, Carlos B. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, Maria Flora. (Org.). O novo Brasil Urbano: impasses, dilemas e perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-82.

NOTAS

1 A proposta do governo, divulgada em 13 de maio do corrente ano, além da referência quanto à regionalização, trata da questão das cotas raciais e de egressos das escolas públicas, aspectos que têm despertado maior atenção, uma vez que mais polêmicos.

2 O Sebrae-RJ e a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes promoveram, em junho de 2003, o 1º Seminário sobre “As instituições de ensino superior no desenvolvimento regional” e, em maio de 2004, um segundo seminário sobre o mesmo tema. Os organizadores do evento afirmam que o Norte Fluminense é o 2º maior pólo de educação superior do Estado do Rio de Janeiro, com 11 instituições e cerca de 25 mil estudantes. Contudo, é enorme a imprecisão sobre o número de estudantes universitários e sua distribuição por cursos. Sendo as prefeituras regionais ricas e diante da grande aceitação pública com gastos em educação, o número de bolsas concedidas é elevado viabilizando a existência e o crescimento das instituições de ensino superior.

3 José Luis Vianna, em sua tese de doutorado Projetos Nacionais, Elites Locais e Regionalismo – desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense, (ver bibliografia), apresenta uma excelente síntese sobre os conceitos de região e regionalismo, base de sua análise sobre o Norte Fluminense.

4 Francisco de Oliveira, em 1977, lança seu livro Elegia para uma Re(li)gião, em que analisa de modo contundente o caso nordestino. O livro, desde então, tornou-se um clássico da literatura regional brasileira, adotado em praticamente todos os cursos sobre o tema e citado por “nove entre dez” textos sobre o assunto.

5 Nelson Crespo desenvolve uma acurada análise sobre as relações entre o ensino técnico e o contexto do Norte Fluminense em Educação Técnica e Região: um estudo do Cefet Campos. Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes – Campos, Campos dos Goytacazes, 2003.

6 Há um baixo grau de conhecimento pela população local sobre a importância da adequada aplicação desse imposto como uma

questão central não apenas em suas vidas, mas também na de seus descendentes. Esse aspecto é desenvolvido por Agostinho Leal e Rodrigo Serra em Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos, artigo publicado na coletânea Petróleo, Royalties e Região.

* Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Coordenadora do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes. E-mail: ropiquet@terra.com.br.