

A reorganização escolar em São Paulo: uma reflexão sobre o uso de argumentos demográficos em políticas educacionais

Flávia Vitor Longo dos Santos*

Joice Melo Vieira♦

Resumo

Apresentando como justificativa a redução da fecundidade e, por conseguinte, a redução da demanda por vagas na rede, a proposta de reorganização escolar da rede pública do Estado de São Paulo prevê o fechamento de 94 unidades escolares e o reagrupamento de alunos segundo a faixa etária correspondente ao ciclo de ensino (6 a 10 anos para Fundamental I; 11 a 14 anos para Fundamental II e 15 a 17 anos para o Ensino Médio). Este é um exemplo em que a Demografia é apropriada de forma restrita e reduzida à “contabilidade social”, termo empregado no século XIX por pioneiros da área. Propomos neste ensaio discutir o argumento demográfico enquanto subsídio para políticas públicas educacionais, retomando a relação histórica entre Demografia e políticas públicas e reconsiderando formas de aproveitamento do “bônus” demográfico. Intencionamos contribuir para um melhor aproveitamento do que a Demografia tem a oferecer para a gestão pública.

Introdução

Em 2015, o governo do Estado de São Paulo tornou pública uma polêmica proposta de reorganização escolar, utilizando como principal argumento a redução da demanda por escolas públicas. Baseado em um critério de separação das unidades por ciclos, as unidades escolares passariam a receber apenas alunos de uma das três faixas etárias específicas: de 6 a 10 anos; de 11 a 14 anos e; por fim, um terceiro grupo cujos estudantes teriam exclusivamente entre 15 e 17 anos. Diante do declínio do número absoluto de estudantes, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo planeja reagrupá-los segundo o ciclo escolar em que se encontram; fechar salas de aula

* Doutoranda em Demografia pelo Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGD) – IFCH/Unicamp.

♦ Professora do Departamento de Demografia – DD/IFCH/Unicamp e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População Elza Berquó / Unicamp.

consideradas ociosas; mesclar turmas consideradas pequenas em uma única turma maior e; destinar os prédios escolares a outras atividades educacionais. Das 94 escolas com previsão de serem fechadas, 25 encontram-se na capital do Estado.

O fechamento de escolas no Brasil não é uma prática nova (FERREIRA, BRANDÃO, 2012), pois devido à urbanização, muitas escolas rurais já foram fechadas e mesmo abandonadas. No entanto, o caso paulista ganha destaque pela magnitude da mudança proposta em uma das cidades mais urbanizadas e populosas do mundo. No endereço eletrônico¹ da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, está indicada a tendência de queda de 1,3% ao ano da população em idade escolar. Ainda segundo o *site*, entre 1998 e 2015 a rede pública estadual “perdeu” dois milhões de alunos. Podemos supor que a diminuição de alunos no ensino público estadual ocorre devido à evasão, à migração para outra rede de ensino, à redução da demanda ou, ainda que residual, aos casos de óbito. Este último argumento que justificaria a medida de reorganização escolar é um dos desdobramentos da transição demográfica e reflete uma apropriação restrita do conhecimento demográfico.

Objetivos deste ensaio

A partir do mote da situação das escolas públicas paulistas, propomos retratar a relação que se estabelece entre Demografia e Políticas Públicas no campo educacional. Retomamos as considerações acerca da transição demográfica e da redução populacional, buscando problematizar a Demografia quando esta fica reduzida à contabilidade social. Procuramos caracterizar a população nas áreas em que está previsto o fechamento de unidades escolares, bem como indicar se poderia haver alguma relação com o índice de envelhecimento. Por fim, visamos ampliar o diálogo entre a dinâmica demográfica e as alternativas que se colocam para os gestores públicos.

A transição demográfica e a redução do tamanho das populações

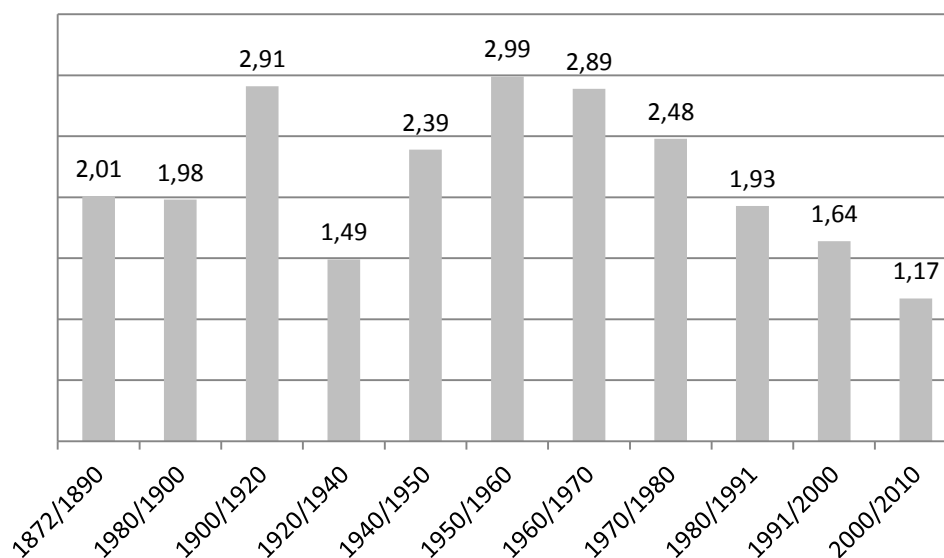
Em linhas gerais, a Transição Demográfica é um processo no qual as taxas de natalidade e de mortalidade das populações humanas passam de níveis elevados para níveis muito baixos. Primeiramente ocorre a redução das taxas de mortalidade. A

¹ Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/reorganizacao>

combinação de elevada natalidade com baixa mortalidade, produz o aumento da taxa de crescimento vegetativo e, conseqüentemente, observa-se um importante incremento do contingente populacional. Em um segundo momento, as taxas de natalidade começam a declinar gradualmente, limitando o ritmo de crescimento. Então, as taxas de natalidade e mortalidade tendem a se estabilizar em níveis muito baixos, provocando um baixo crescimento vegetativo, sendo possível em longo prazo o decréscimo populacional (BRITO et al., 2008).

O ritmo e a intensidade da transição variaram conforme o momento histórico e econômico dos países: na Europa Ocidental, levou cerca de um século para se completar; no Brasil, foi muito mais acelerada, ocorrendo em menos de 50 anos (BRITO et al., 2008). No momento atual, o país se encaminha para a fase de baixo crescimento vegetativo (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Brasil, 1872/2020: Taxa geométrica de crescimento anual



Fonte: Recenseamento do Brasil 1872/1920 Rio de Janeiro diretoria Geral de Estatística, 1872-1930, e IBGE, Censo Demográficos 1940/2010.

Brito et al. (2008) registraram que os chamados países desenvolvidos encontravam-se no final do processo de sua transição demográfica durante a década de 1950. Os autores chamam a atenção para o fato de que no período entre 1950 e 1980 o ritmo de crescimento da população mundial foi mais intenso, com um acréscimo de aproximadamente dois bilhões de pessoas. As taxas de crescimento estavam em torno de 2% ao ano, e começaram a desacelerar em 1970, devido à intensa e acentuada queda

das taxas de fecundidade. Desde então, iniciou-se a tendência de diminuição dos contingentes populacionais nos países desenvolvidos. Associada à diminuição da população devido à queda das taxas de fecundidade, esses países também passam a lidar com o envelhecimento relativo e absoluto de suas populações. A menor proporção de crianças e o aumento da expectativa de vida garantem essa dupla característica do processo de envelhecimento.

Os países que vivenciam a fase final de sua transição deparam-se atualmente com questões relacionadas ao envelhecimento e à perda de população - na ausência de migração que compense os óbitos e a baixa fecundidade. Em 2012, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou uma publicação considerando os impactos locais das mudanças demográficas. O mote que orientou a escrita dos capítulos foi o do “encolhimento” das populações, e das oportunidades e desafios que decorrem desse fenômeno. As pouco mais de 300 páginas dedicadas a narrar como vinte países têm lidado com a redução de suas populações indicam que este processo ocorre de diferentes formas. Estas diferenças devem-se às particularidades de organização de cada país e região e às distintas percepções da própria população acerca da diminuição da população (DALEN, HENKENS, 2011). Aspectos culturais, políticos e econômicos delineiam as demandas e a elaboração de políticas para lidar com o envelhecimento populacional e com a progressiva diminuição do contingente de crianças nas sociedades. Abordamos a seguir os trabalhos presentes na referida publicação da OCDE, que consideraram os impactos da redução de crianças na sociedade, especialmente no que diz respeito ao fechamento de creches e escolas primárias. Os capítulos selecionados versam sobre situações na Holanda, Alemanha e Eslováquia.

Tratando especificamente da região de Zuid-Limburg, na Holanda, Dreijerink, Noort e Kortman (2012) procuraram avaliar a relação entre a diminuição da população e o planejamento urbano. O objetivo foi estudar as possibilidades de reaver áreas verdes, devido ao esvaziamento dos centros. Nessas áreas em processo de desocupação, os autores indicaram que o número de matrículas de crianças atingiu o limite mais baixo que permitiria manter uma escola em funcionamento. Uma saída encontrada foi o de unificar diversos serviços, como escolas e supermercados em uma só edificação.

Na Alemanha, as dificuldades enfrentadas quanto à redução da infraestrutura de apoio às escolas, à cultura e ao transporte público levou a um debate público sobre um padrão mínimo e socialmente aceitável, para a provisão destes serviços em regiões de

“depopulação”. A questão foi levantada tanto para áreas rurais com baixa densidade populacional, quanto para áreas urbanas em que o envelhecimento já é uma realidade. O debate não encontrou solução, sendo que permanece a disputa entre a garantia e manutenção dos direitos *versus* as restrições financeiras, que são fortemente consideradas sobre o padrão de vida dos alemães (WIECHMANN, VOLKMANN, 2012).

Já Bucek e Bleha (2012) ao estudarem sobre o planejamento urbano em grandes cidades da Eslováquia, relataram que uma população menor tem impactos negativos sobre o financiamento estudantil das crianças, pois a transferência de recursos do Estado é calculada com base em cada criança. Portanto, menos crianças implicam em menos recursos para a educação infantil. Os governos locais (municipalidades), por sua vez, não têm instrumentos para lidar com essa questão.

A diminuição absoluta ou relativa da população jovem tem gerado preocupações de diversas ordens, em diferentes países: incertezas quanto à sustentabilidade dos sistemas previdenciários, demandas de serviços próprios para uma população mais envelhecida, receio da diminuição do ritmo de crescimento da economia, mudança na composição populacional do eleitorado em que se baseia a representatividade dos governos democráticos e mesmo a emergência do argumento catastrófico sobre a extinção de determinados grupos populacionais (DALEN, HENKENS, 2011).

A perspectiva pessimista acerca do futuro das populações tem seu contraponto em análises que privilegiam os benefícios desse momento populacional. Coleman e Rowthorn (2011) após avaliarem as consequências de uma menor população para a economia, para a sociedade e para o meio ambiente concluem que tal diminuição não se trata de um problema. Os autores fazem a distinção entre redução e estagnação do tamanho de uma população, pelo fato dela se manter constante ou ser menor que a mesma população observada em período anterior. O mérito é que a redução no número de pessoas reduz a pressão pelos recursos ambientais; diminui o trânsito; diminui os preços por moradia e, em um primeiro momento, aumenta a renda média per capita e o investimento em qualidade de vida.

O problema da “depopulação” talvez recaia não sobre a redução em si, mas em seus significados: o “fim” de uma população representa também o fim de determinadas cultura, estilo de vida e modo de produção e organização econômica. Segundo expõem Dalen e Henkens (2011), o declínio populacional não é um problema no nível global,

mas quando essa realidade se aproxima da escala local, o discurso muda e a falta de pessoas com determinado perfil passa a ser vista como uma ameaça à sociedade.

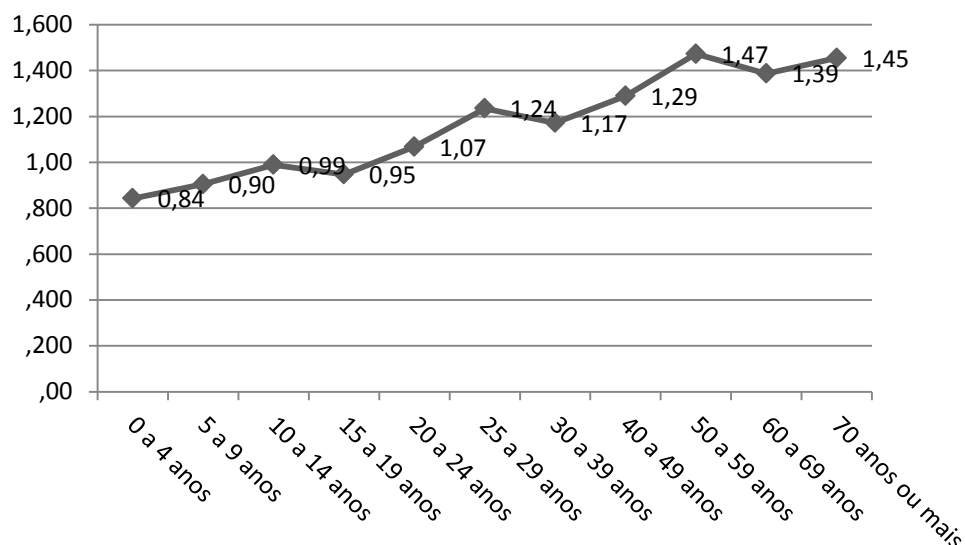
Na História humana, populações já diminuíram drasticamente, mas é a primeira vez que este processo vem acompanhado do envelhecimento populacional (COLEMAN, ROWTHORN, 2011). Segundo os autores, entre as duas Grandes Guerras os países europeus ocidentais e os Estados Unidos tiveram suas taxas de fecundidade em níveis inferiores aos de reposição. As projeções alarmantes sobre a possível extinção dessas populações levaram a políticas pró-natalistas. Em contrapartida, o aumento da população em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial inquietou pesquisadores e governantes de todo o mundo, tornando-se o tema central das conferências de população entre os anos 70 e 80 (BERQUÓ, 1999). Porém, já no final do século XX havia registros da tendência de redução do ritmo de crescimento populacional nesse grupo de países.

Segundo Brito et al. (2008), foi no período de 1970 a 1990 que o crescimento da população diminuiu seu ritmo nos países menos desenvolvidos. É nesse grupo, já em meados dos anos 60, em que se insere o caso brasileiro:

A transição demográfica no Brasil analisada (...) no contexto internacional tem sido muito mais acelerada que a que ocorreu nos países desenvolvidos, não se diferenciando, entretanto, do que vem passando outros países latino-americanos e asiáticos. Após 1965 o declínio da fecundidade teve impacto não só na redução do crescimento da população, mas também na estrutura etária. (BRITO et al., 2008a:63).

Segundo os autores, a faixa etária de 0 a 9 anos começou a declinar em termos absolutos desde os anos 90; e o grupo de 10 a 14 anos teve decréscimo absoluto no período 2000-2010. O gráfico 2 apresenta a razão entre a população por grupo etário quinquenal em números absolutos contabilizados no Brasil em 2010 (numerador) e em 2000 (denominador). Quando a razão é inferior a 1, significa que o grupo etário decresceu em termos absolutos, quando é superior a 1, significa que o grupo etário aumentou em números absolutos.

Gráfico 2 – Razão entre a população brasileira em número absolutos em 2010/2000



Fonte: IBGE, Censos demográficos de 2000 e de 2010.

Paralelamente, a população idosa vem crescendo mais que a de jovens, sendo aquela que mais crescerá em números absolutos a partir de 2030. Até que isto aconteça, o cenário que se estabelece é o da janela de oportunidades demográficas (CARVALHO, WONG, 1995) - quando a razão de dependência entre a população de crianças e idosos em relação àqueles em idade ativa é menor. Brito et al. (2008) argumentam que este é o momento mais favorável para investimento em políticas para a primeira infância, sobretudo nos aspectos que enfatizem a saúde, a nutrição e o acesso à educação. Sobre esta última, a menor pressão que a população de crianças exerce sobre os recursos financeiros públicos, havendo constância nos investimentos financeiros destinados à educação, torna viável o aumento do suporte concedido a cada criança. Em princípio, o momento poderia ser aproveitado para investimento na qualidade do sistema público de ensino.

A transição demográfica no Estado de São Paulo e algumas questões para as políticas educacionais

No estado de São Paulo, a transição demográfica, também não ocorreu de forma homogênea, tendo ritmos distintos segundo as cidades, as regiões econômicas e os padrões de urbanização. Ao mudarmos a escala de análise de um fenômeno, é preciso considerar fatores que atuam em níveis específicos. No caso de São Paulo, Baeninger e

Bassanezi (2006) destacam que neste Estado antecederam transformações observadas mais tardiamente no conjunto da sociedade brasileira, pois sucessivamente apresentou taxas de natalidade e mortalidade menores que as do restante do país. Portanto, a população paulista esteve à frente no que diz respeito ao processo de transição demográfica. O declínio das taxas de fecundidade, por exemplo, teria sido muito mais precoce, já dando sinais de queda em meados de 1940. As autoras retratam o papel que a migração desempenhou na história populacional paulista, especialmente durante o século XIX, com o desenvolvimento da cafeicultura. Oliveira (1992) afirma que a influência dos imigrantes italianos, a urbanização e a organização das famílias tornou a transição muito específica nas regiões de economia cafeeira.

Neste início de século, o balanço feito por Torres e Waldvogel (2013) da Fundação SEADE, indica que no ano 2000, aproximadamente 1/5 dos jovens brasileiros residiam no Estado de São Paulo – cerca de 10 milhões, segundo Brito et al. (2008). Naquele ano, enquanto o Brasil contava com 46 crianças de 0-14 anos para cada 100 pessoas em idade ativa, esta mesma razão em São Paulo era de 39 para cada 100 (BRITO et al., 2008)

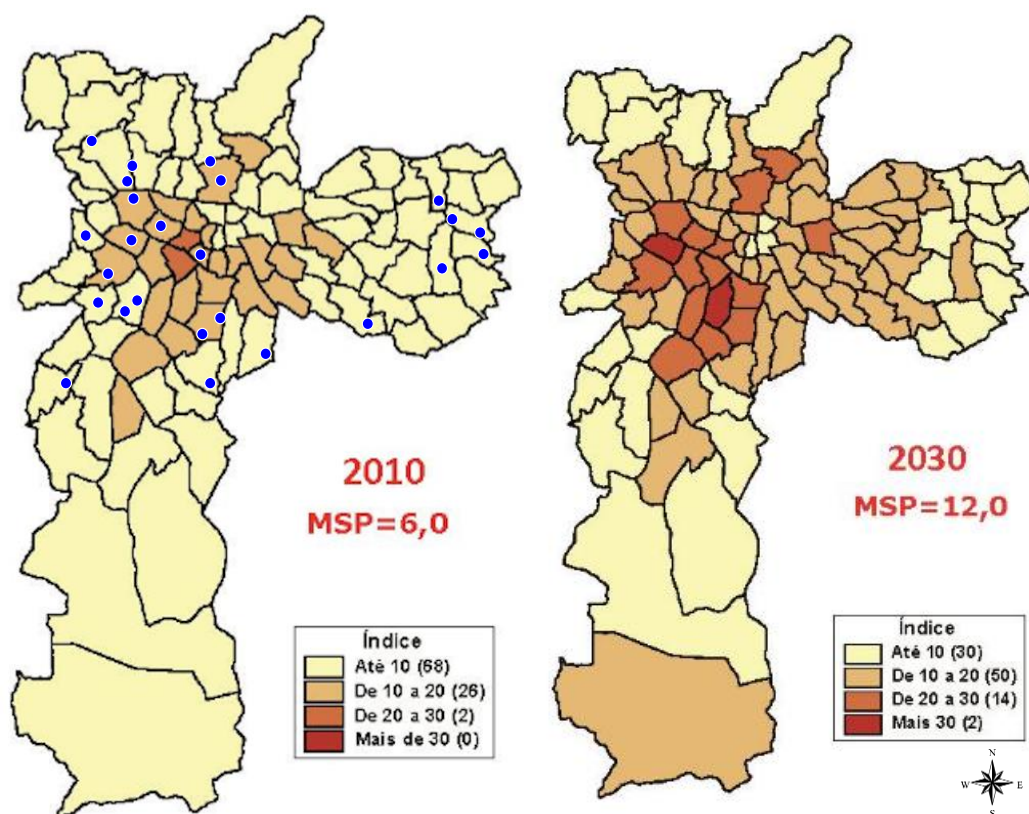
O estágio mais avançado da transição demográfica nesse Estado da federação fez com que se tornasse um dos primeiros a alcançar níveis de fecundidade abaixo da reposição, bem como experimentasse um dos maiores aumentos da expectativa de vida no contexto brasileiro (BRITO et al., 2008). Conseqüentemente, apresenta tendência de redução do segmento infanto-juvenil e crescimento da proporção de idosos. A combinação do baixo crescimento vegetativo e da diminuição do saldo migratório indica tendência de redistribuição da população na capital e em seus distritos (TORRES, WALDVOGEL, 2013).

As projeções da Fundação SEADE revelam um processo de envelhecimento populacional na cidade de São Paulo, que ocorre de forma desigual entre os distritos paulistanos. Os autores apontam para a interferência do mercado imobiliário sobre a dinâmica da mudança de residência entre distritos, a qual altera pontualmente o crescimento das regiões. Áreas mais envelhecidas tendem a apresentar decréscimo populacional e um menor número de crianças e adolescentes. Segundo Brito et al. (2008), a distribuição espacial dos jovens é um indicador do investimento em infraestrutura necessária em seletas áreas.

O mapa abaixo indica o cruzamento de informações entre os índices de envelhecimento na capital paulista e localização das escolas que constavam na lista de

unidades a serem fechadas, segundo a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. O exercício tem o propósito de identificar se a proposta de fechar as escolas encontraria respaldo empírico, dado o declínio da população infanto-juvenil nessas regiões. Este exercício é válido, ainda que não seja realista assumir como pressuposto que necessariamente todos os alunos residem no mesmo distrito em que estudam.

Mapa: Distribuição das escolas a serem fechadas no município de São Paulo, segundo índice de envelhecimento dos distritos: São Paulo, 2010 – 2030.²



Fonte: Fundação Seade. IN: FERREIRA; WALDVOGEL; LOPES (2015:10). Adaptado. Obs.: Foram inseridos pontos azuis no mapa representando as escolas que constavam na lista de estabelecimentos a serem fechados de acordo com a proposta de reorganização escolar.

Assumindo que o índice de envelhecimento teria pouca variação entre 2010 e 2016, observamos que 15, das 25 escolas da capital a serem fechadas, estão em áreas

² Torres e Waldvogel (2013:10) esclarecem em seu artigo a forma como foi calculado o índice de envelhecimento: dividiu-se a população com mais de 60 anos pela população de menores de 15 anos. O quociente foi multiplicado por 10.

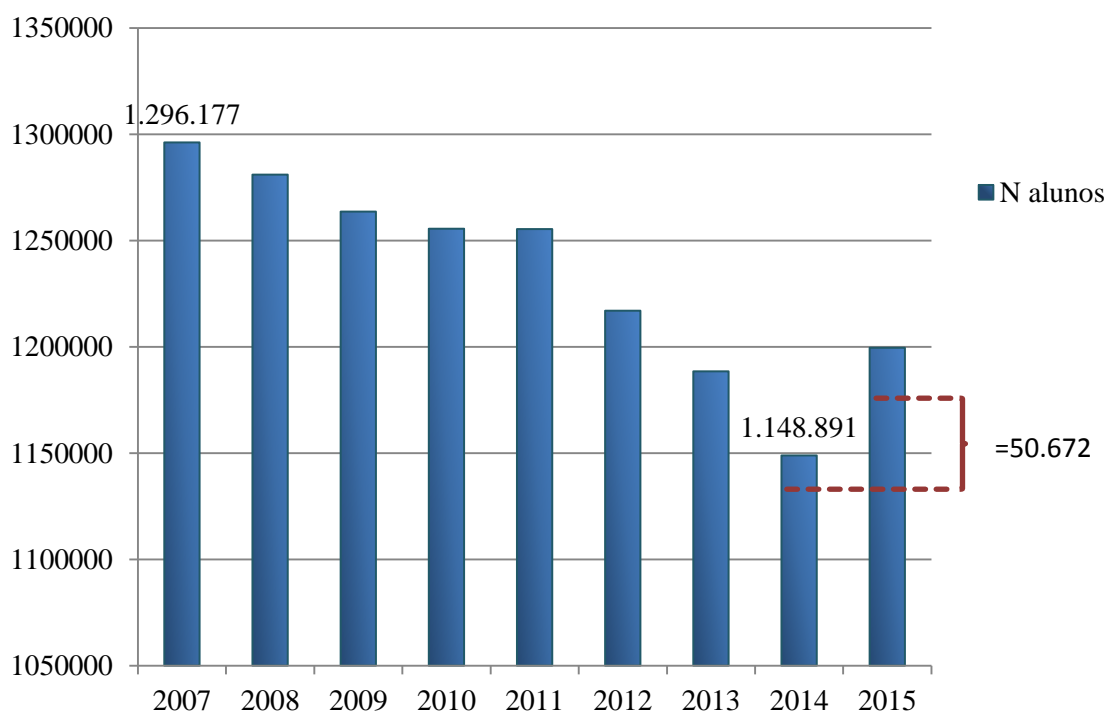
Os pontos azuis no mapa à esquerda representam as escolas a serem fechadas, cuja relação está disponível em:

<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1013.pdf>

onde atualmente consta um baixo índice de envelhecimento populacional. No entanto, onze escolas estão em áreas em que nos próximos quinze anos há tendência de envelhecimento – isto é, a diminuição do número de crianças e o aumento do número de pessoas com mais de 60 anos. Apenas cinco escolas, situadas em regiões periféricas (quatro no extremo leste – Guaianases, Lajeado e São Miguel; e uma na zona sul – Capão Redondo) estão em áreas em que deverá persistir uma baixa razão de idosos.

Abaixo ilustramos a evolução do número de alunos (gráfico 3) e do número de escolas (gráfico 4) da rede estadual de ensino no município de São Paulo, no período entre 2007 e 2015. Observamos que houve uma tendência de queda do total de número de alunos, porém, no período 2014 e 2015 a rede tem um incremento de mais de 50 mil alunos. Uma possível explicação, embora não averiguada, trata-se da crise econômica que pode ter feito com que muitos alunos retornassem à rede pública:

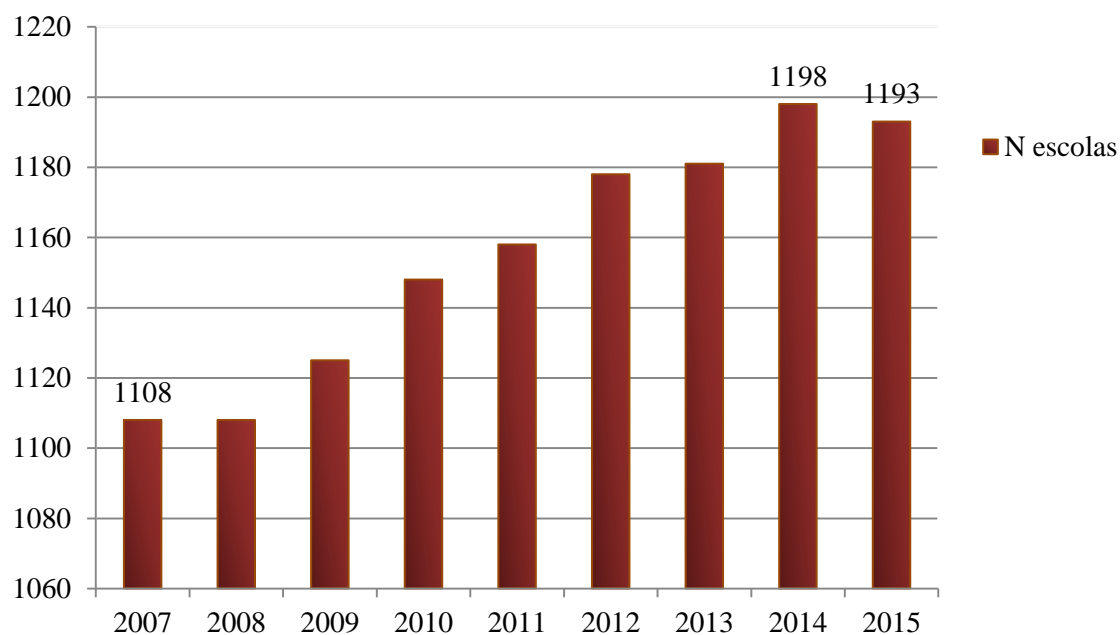
Gráfico 3 - São Paulo, 2007-2015: Número de alunos da rede estadual no município



Fonte: INEP, Censo Escolar 2007-2015. Tabulação própria.

No gráfico do número de escolas, observamos que ano a ano houve um aumento da oferta de escolas. Entre os anos de 2014 e 2015 foram fechadas cinco unidades escolares mantidas pela rede estadual:

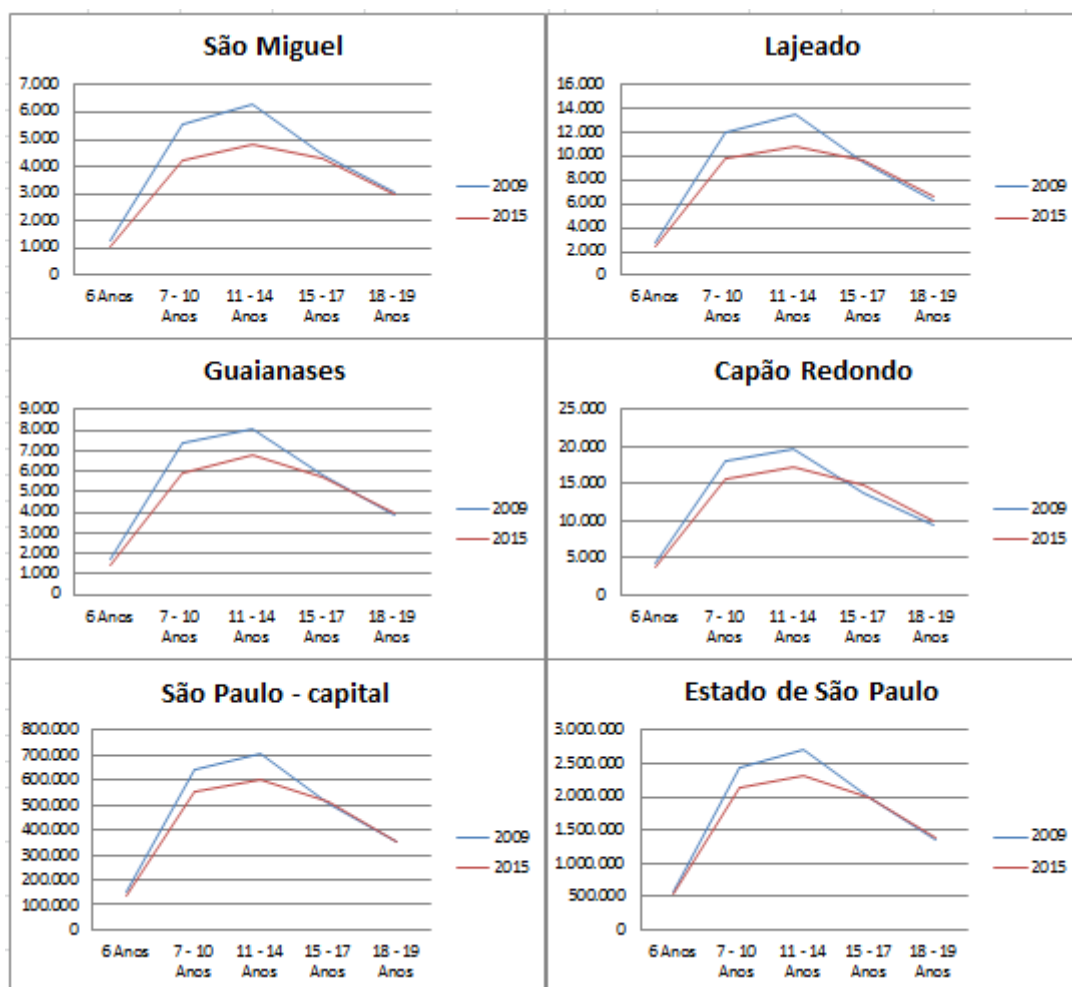
Gráfico 4 - São Paulo, 2007-2015: Número de escolas da rede estadual no município



Fonte: INEP, Censo Escolar 2007-2015. Tabulação própria.

No conjunto de gráficos a seguir, indicamos a diminuição do número absoluto da população em idade escolar no período 2009-2015 para as regiões onde se encontram as cinco escolas, para a capital e para o Estado de São Paulo. Observamos que a população no grupo etário correspondente ao Ensino Fundamental (6-14 anos) diminuiu no referido período.

Gráfico 5 – Conjunto de gráficos referentes à população em idade escolar nos distritos de São Miguel, Lajeado, Guaianases, Capão Redondo, Cidade de São Paulo e Estado de São Paulo: 2009-2015



Fonte: Fundação Seade. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em 20/04/2016.

Dedicamos atenção o fato de que a população com idade para estar cursando o Ensino Médio não diminuiu no período. Nos distritos de Lajeado e Capão Redondo houve um ligeiro aumento do número absoluto da população no grupo etário 15-19 anos. Esse grupo populacional requer especial atenção dos gestores, pois é onde se verifica o aumento das taxas de evasão. Na tabela 1, apresentamos a informação das taxas de abandono da Educação Básica na rede estadual de ensino:

Tabela 1 – Taxas de Abandono da Educação Básica na Rede Estadual Paulista (%): 2011

Localidades	Ensino Fundamental	Ensino Médio
São Miguel	1,5	5,0
Lajeado	1,2	3,9
Guaianases	2,7	9,5
Capão Redondo	1,0	7,7
São Paulo (capital)	1,4	3,2
Estado de São Paulo	1,5	5,2

Fonte: Fundação Seade. Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em 20/04/2016.

Observamos que os distritos destacados apresentam taxas de abandono superiores em relação às da cidade de São Paulo e ao conjunto de cidades do Estado, principalmente no Ensino Médio. O fechamento de escolas nessas áreas pode gerar problemas de acesso, além da já registrada dificuldade de permanência no sistema de ensino. Aproximadamente 10% dos jovens que estudam em Guaianases saem do Ensino Médio antes de concluí-lo, situação semelhante ao que ocorre com os jovens em Capão Redondo.

Se considerarmos apenas a contabilidade social, o fechamento e readequação dos prédios escolares se justificariam para meados de 2030. Até lá, dado o período de 14 anos, podem ser formadas no Ensino Básico (ensinos Fundamental e Médio) todas as coortes que entrem no sistema escolar até 2019.

Outro problema decorrente da reorganização escolar é a proposta de destinar as unidades para ciclos específicos do ensino. Embora tenha sua validade pedagógica, a reorganização desconsidera o atendimento à própria população de estudantes, ao excluir ou dificultar o acesso a determinado nível de ensino em uma localidade próxima à residência do estudante. Muitos alunos deixam de estudar porque a escola não funciona no período noturno, ou não tem atendimento para determinada série, seja do nível Fundamental ou do Médio. O estudo feito por Neri (2009), utilizando o suplemento sobre educação contido na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) anos 2004 e 2006, identificou que 10,9% dos motivos para sair da escola estão ligados à falta de oferta de ensino, que incluiu as categorias “falta de vaga”, “não existir escolar perto de casa”, “escola não oferece série/curso mais elevado”, “falta transporte escolar”,

“problemas de documentação”, “não ter quem levasse à escola” e “doença ou incapacidade física dos estudantes” (NERI, 2009:40). Nesse sentido, o estudo das regiões de entorno das escolas, da composição da população onde elas estão localizadas e do perfil dos alunos atendidos já possibilitaria um diagnóstico mais acurado e orientaria, por meio de embasamento técnico, a decisão de fechar ou não determinada unidade.

Conforme apontou a literatura (CAMARANO, 2015; COLEMAN, ROWTHORN, 2011; DALEN, HENKENS, 2011), o final do processo da transição demográfica chama à atenção para as novas demandas, sobretudo no que concerne às necessidades dos grupos mais velhos da população. No entanto, buscamos olhar simultaneamente para a base e para o topo da pirâmide etária ao final da transição, para identificar os eventuais benefícios na redução da população de crianças e adolescentes, para todos os segmentos da população, incluindo as próprias crianças.

Segundo Brito et al. (2008), o comportamento demográfico beneficia a demanda por vagas escolares mais pela redução da população, isto é, pela diminuição da pressão por serviços e infraestrutura educacionais. Espera-se que o fechamento de escolas comece pelos anos iniciais do sistema educacional, e em áreas com redução da população demandante por ensino. Nesta lógica, áreas rurais tendem a fechar suas escolas antes que as áreas urbanas.

Segundo Ferreira e Brandão (2012), o fechamento ou o abandono de escolas ocorrem no Brasil desde os anos 60, particularmente nas áreas rurais. O encerramento de atividades escolares nessas áreas indica a dificuldade de crianças e adolescentes de completarem seus estudos. No artigo, os autores reiteram que o fechamento das escolas compromete quatro direitos constitucionais à Educação: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade (FERREIRA, BRANDÃO, 2012: 12). Ainda que a busca por oportunidades educacionais faça parte dos motivos do êxodo rural, em um rural cada vez mais mecanizado, fica posta à prova a identidade cultural das comunidades do campo. Os gestores municipais alegam melhoria da qualidade de ensino – das escolas urbanas em detrimento do ensino rural. Na opinião³ do professor da Universidade de Brasília, João Batista Queiroz, ainda que as escolas tenham poucos alunos, elas não

³ Registrada na matéria do jornal Folha de São Paulo “Brasil fecha, em média, oito escolas por dia na região rural”, em 03 de março de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1420332-pais-fecha-oito-escolas-por-dia-na-zona-rural.shtml> . Acesso em 28/04/2016.

deveriam ser fechadas, pois as comunidades rurais poderiam investir em pedagogias próprias.

Utilizando dados do Censo Escolar, Ferreira e Brandão (2012) constataram que entre 2002 e 2010, 10% das escolas rurais foram fechadas, implicando no aumento do número de alunos transportados para terem aulas em centros urbanos. Uma das justificativas é novamente a mudança demográfica, provocada pela diminuição das populações rurais.

As possibilidades da Demografia para a gestão pública educacional

Tanto nos casos internacionais quanto no Brasil, em São Paulo, observamos que a principal medida frente ao encolhimento do tamanho da população é otimizar o uso do financiamento público. Para tanto, cortes de orçamento são feitos em diversos setores, incluindo a Educação.

O resultado de uma equação que considera recursos e população invariavelmente recai sobre uma contabilidade social, onde se prima pelas dimensões quantitativas. Porém, administrar as demandas apenas por essa ótica, resulta em análises e formulação de políticas socialmente limitadas.

Conforme anunciado no início deste texto, visamos ampliar o debate que une o conhecimento demográfico e a gestão de políticas públicas. Em uma breve recuperação da constituição histórica da Demografia, vemos que esta começa como um instrumento de controle social. Uma “proto-demografia” nasce da necessidade identificada pelos governantes da Antiguidade de conhecer, ou no mínimo, contabilizar seus governados. Os censos realizados, principalmente nas sociedades chinesas e egípcias do mundo antigo eram dedicados ao levantamento de dados para contabilidade fiscal, arrecadação de impostos e potencial formação de um exército (VILQUIN, 2000; PAVLÍK, 2000; SZMRECSÁNYI, 1999). Observamos que os censos, fonte de dados muito utilizada pelos demógrafos contemporâneos, tem originalmente um propósito demográfico, o de enumerar uma população; mas, era condicionado às finalidades fiscais e militares.

Ainda que a Demografia não existisse enquanto um conjunto de saberes, questões demográficas também perpassavam outras esferas da vida em sociedade, a exemplo das legislações sobre as formas de matrimônio, os rituais de entrada para o mundo adulto, as regras sobre sacrifícios humanos, as penalidades para infanticídios e homicídios, e a destinação social dada aos mais velhos e aos doentes (PAVLÍK, 2000).

A Demografia, tal como a conhecemos na atualidade, foi assim denominada no século XVII, com a publicação de John Graunt sobre a série de mortalidade na cidade de Londres, intitulada “*Natural and Political Observations on the Bills of Mortality*” (VILQUIN, 2000; PAVLÍK, 2000). Graunt, movido por uma preocupação epidemiológica e científica, utilizou os registros de mortes anunciados nas portas das igrejas para formular uma lei geral sobre a mortalidade. Utilizando métodos estatísticos e aplicando-os aos dados, ele calculou frequências e proporções dos óbitos, corrigiu e avaliou a qualidade dos dados, construiu uma tábua de vida com informações sobre óbitos e sobrevivência às idades sucessivas, e dessa forma deu origem à sistematização de saberes que hoje constituem a Demografia (VILQUIN, 2000).

A proximidade entre Demografia e Políticas Públicas, além do viés histórico também pode ocorrer pelo intercâmbio de conhecimentos quanto ao tratamento de dados, ao emprego de métodos e às diferentes abordagens sobre as dinâmicas de uma população.

Martine (2015) apresenta três grandes vantagens em se conhecer e utilizar a Demografia para o planejamento das políticas públicas. A primeira delas é o fato da disciplina conseguir mensurar os fenômenos sociais. Diante da magnitude e escala dos eventos é possível estabelecer ordens de prioridade e formular políticas mais acuradas.

A segunda vantagem é o da elaboração de projeções e tendências futuras, pois a inércia demográfica é mais estável que os contextos políticos e econômicos. No que tange à Educação, ao ter as taxas de fecundidade e as de mortalidade infantil, pode-se estimar quantas crianças entrarão no sistema escolar em 6 anos; ou a demanda por vagas universitárias em 18-20 anos.

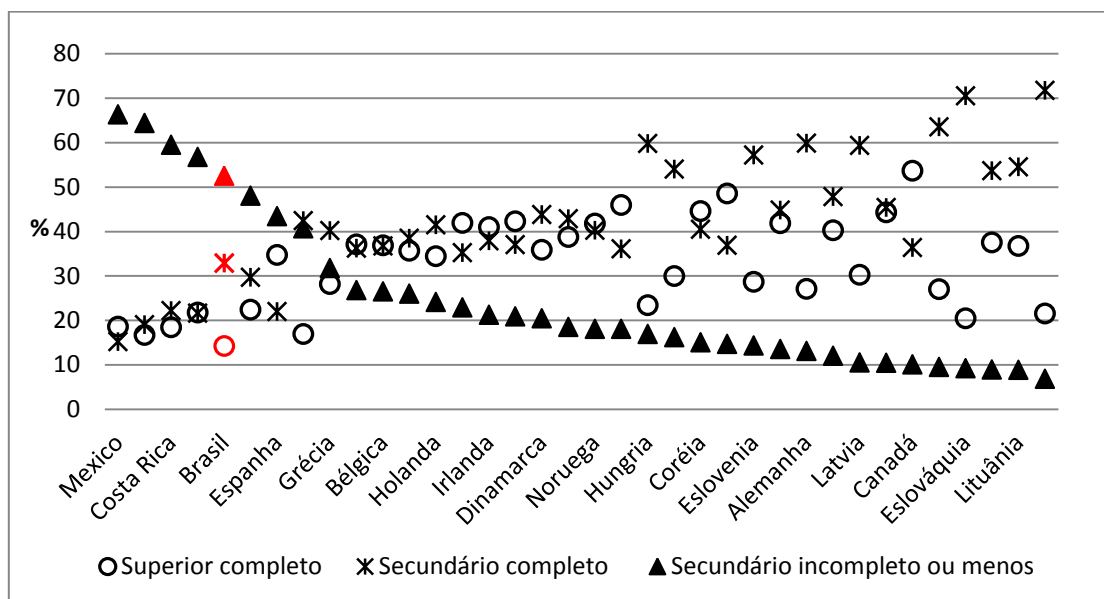
Por fim, a interdisciplinaridade da Demografia, ao unir conhecimentos da Estatística, da Economia e das Ciências Sociais permite manipular os dados e elaborar uma visão sobre a sociedade sob múltiplas dimensões, características que amplia as possibilidades de análise dos dados. O autor cita ainda casos em que o desconhecimento demográfico levou a políticas públicas desastrosas, socialmente e economicamente. Por exemplo, desde o Censo brasileiro de 1980 há uma tendência de estreitamento da pirâmide populacional. No entanto, as políticas elaboradas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em meados dos anos 90, trabalhavam com projeções de 2,5% ao ano. Como consequência, o MEC dedicou-se a construir escolas, quando na prática houve redução da demanda por quantidade. No estado de São Paulo essa realidade foi contornada pela manobra de reorganização das escolas.

Outra abordagem presente nos estudos demográficos é a de curso de vida (ELDER, 1994), que oferece uma leitura mais abrangente, ao compreender os fenômenos demográficos nas diversas fases da vida individual e familiar. A Austrália tem utilizado a noção de ciclo de vida aplicado aos distritos e elaborado políticas educacionais que contemplam o momento do ciclo de vida em que se encontram os alunos e suas famílias. Isto, pois consideram que famílias mais novas, com filhos pequenos têm necessidades diferentes de famílias com filhos mais velhos (AUSTRALIA, 2016).

O aumento da expectativa de vida, corresponsável pelo envelhecimento populacional, também sinaliza que esforços podem ser direcionados em iniciativas como o *lifelong learning* (OCDE, 2001). Este conceito refere-se à capacidade e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, independente da idade e para além da proposta pedagógica dos sistemas escolares. Considerando que as pessoas deixam a pirâmide populacional por meio do óbito, podemos supor que enquanto houver vida, há condições de aprendizado. Nesse sentido, o próprio aproveitamento do “bônus” não se extingue, mas evolui no tempo para idades mais avançadas, cujas coortes experimentam condições de vida melhores que as de seus antecessores.

O Brasil ainda acumula fortes desvantagens em termos educacionais quando se compara o nível de escolaridade alcançado por sua população de 25-64 anos com aquela de países membros da OCDE, ou que são acompanhados atentamente pela organização. O gráfico 6 ilustra esta situação:

Gráfico 6 – Países selecionados, 2014: Nível educacional de adultos (25-64 anos)



Fonte: Education at a Glance 2015. OECD (2016), Adult education level (indicator). doi:10.1787/36bce3fe-en (Accessed on 23 April 2016). Para o Brasil, foram utilizados dados da PNAD 2014.

Observa-se que 52,6% da população adulta de 25-64 anos possuem secundário incompleto ou uma escolaridade ainda inferior a esta. Seria a escolarização dos jovens de até 24 anos a única prioridade das secretarias de educação? Diante de um quadro como o brasileiro e onde se aspira atingir níveis de competitividade internacional, não seria o caso de enfrentar a baixa escolaridade daqueles que não completaram a formação mínima exigida pela sociedade do conhecimento nas idades esperadas?

Mesmo na Região Metropolitana de São Paulo, onde os níveis de escolaridade tendem a ser mais elevados do que a média nacional, 38,4% da população de 25-64 anos possui secundário incompleto ou sequer chegou a este nível.

Considerações finais

Entendemos que a diminuição do número de nascimentos e do envelhecimento populacional são duas pontas não excludentes de um mesmo processo. Sensíveis ao fato de que no âmbito público, as decisões são por vezes urgentes ou emergenciais, compreendemos o fato de que a Demografia seja desconsiderada, ainda que tenha se mostrado relevante.

Ao retomarmos a história da transição demográfica, seja em outros países, seja no Brasil e mesmo em São Paulo, observamos ritmos e intensidades diferentes deste processo a depender das características regionais, da trajetória de urbanização, dos padrões de desenvolvimento econômico e, porque não dizer, da forma como o capitalismo se configura no tempo e no espaço.

Ao avaliarmos a proposta de fechamento de escolas públicas em função da menor demanda de alunos, cabe discutir melhor os limites do uso do argumento demográfico restrito ao volume populacional, sem contemplar em profundidade a composição e a distribuição espacial da população. Os desafios que se colocam para os gestores paulistas exigem a adaptação a um novo cenário típico das etapas mais avançadas da transição demográfica. Este novo cenário também poderia ser contemplado como uma nova oportunidade de sanar as dívidas educacionais com coortes que no passado não foram devidamente assistidas pelo Estado em suas necessidades de escolarização. Se de fato aspiramos dar um salto de desenvolvimento nas próximas décadas, a educação precisa ser considerada como um serviço e um bem público a ser expandido para pessoas de todas as idades.

Referências

- AUSTRALIA, Id. The population experts, **Planning education provision in a changing Australia**, 2016.
- BAENINGER, R.; BASSANEZI, M.S.C.B. **Trajetória Demográfica no Estado de São Paulo, na capital e em outros municípios**. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.
- BERQUÓ, E. Refletindo sobre as questões populacionais neste final de século. **Revista Novos Estudos**, nº 55, 1999, p. 71-81.
- BRITO, F.; CARVALHO, J.A.M.; TURRA, C.M.; QUEIRÓZ, B.L. A transição demográfica e as políticas sociais no Brasil. IN: CGEE. **Populações e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008, pp. 19 -62.
- BRITO, F.; CARVALHO, J.A.M.; TURRA, C.M.; QUEIRÓZ, B.L. A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade IN: CGEE. **Populações e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008a, pp. 63-89.
- BUCEK, J.; BLEHA, B. Planning responses of shrinkage in the Slovak Republic's largest cities. IN: MARTINEZ-FERNANDEZ, C.; KUBO, N.; NOYA, A.; WEYMAN, T. (orgs). **Demographic change and local development: shrinkage, regeneration and social dynamics**. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper. 2012, pp. 141-148.

CAMARANO, A.A. Introdução. IN: CAMARANO, A.A (org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Brasília: IPEA, 2015, p. 15-39.

CARVALHO, José Alberto M. de; WONG, Laura R. **A window of opportunity: some demographic and socio-economic implications of the rapid fertility decline in Brazil.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1995.

COLEMAN, D.; ROWTHORN, R. Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences. **Population and Development Review** 37 (Supplement), 2011, p. 217–248.

DALEN, v. H.P.; HENKENS, K. Who fears and who welcomes population decline? **Demographic Research**. Vol. 25, article 13, 2011, p. 437-464.

DREIJERINK, L.; NOORT, L.V.D.; KORTMAN, J. Sustainability and shrinkage: three cases studies in Zuid-Limburg (Netherlands). IN: MARTINEZ-FERNANDEZ, C.; KUBO, N.; NOYA, A.; WEYMAN, T. (orgs). **Demographic change and local development: shrinkage, regeneration and social dynamics.** OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper. 2012, pp. 71-78.

ELDER JR. G.H. Time, human agency, and social change: perspectives on the life course. **Social Psychology Quarterly**. V. 57, n1, 1994, p. 4-15.

FERREIRA, F. J. ; BRANDÃO, E. C. Educação e políticas de fechamento de escolas do campo. In.: **VIII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Políticas Sociais no Século XXI.** Marília-SP: UNESP, 2012.

FERREIRA, C.E.C.; WALDVOGEL, B.C.; LOPES, L.L.C. 461 anos de São Paulo. O envelhecimento e a dinâmica populacional dos distritos paulistanos. IN: SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **SP Demográfico**. Resenha de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo. Ano 15, nº1, Janeiro de 2015. 15 páginas.

MARTINE, G. A demografia é útil no planejamento e nas políticas públicas? **Revista Coletiva**. Número 15. 2015.

NERI, M, C. O paradoxo da evasão e as motivações dos sem escola. IN: VELOSO, F. et al. (orgs.) **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 25-50.

OCDE. **Economics and finance of lifelong learning**, Paris, OECD, 2001.

PAVLÍK, Z. What is demography. IN: PAVLÍK, Z. **Position of Demography Among Other Disciplines**. Praga: Charles University, 2000, p. 9-18.

SZMRECSÁNYI, T. Da aritmética política à demografia como ciência. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Brasília, 1999, p. 3- 17.

TORRES, H.G.; WALDVOGEL, B. C. O impacto da agenda demográfica nas políticas de educação, emprego e saúde no Estado de São Paulo. **Revista Primeira Análise – SEADE**, 2013.

VILQUIN, E. History of Demography. IN: PAVLÍK, Z. **Position of Demography Among Other Disciplines**. Praga: Charles University, 2000, p. 49-54.

WIECHMANN, T.; VOLKMANN, A. Making places in increasingly empty spaces: causes and outcomes of demographic change in Germany. IN: MARTINEZ-FERNANDEZ, C.; KUBO, N.; NOYA, A.; WEYMAN, T. (orgs). **Demographic change and local development: shrinkage, regeneration and social dynamics.** OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper. 2012, pp. 91-102.