

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO FÍSICA

Jorge Eto¹
Marcos Garcia Neira²

RESUMO

Neste estudo, foram analisados os sentidos da centralização e da descentralização das políticas que versam sobre a Educação Física escolar, buscando desvelar o pano de fundo da liturgia oficial da área e seus efeitos na sociedade. Para tanto, foi realizada uma análise documental das leis 4.024/61, 5.692/71 e a 9.394/96, do Decreto 69.450/71, dos PCNs e dos textos iniciais das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Educação Física, postos em confronto com a literatura específica da área. O estudo dessa documentação permitiu inferir, inicialmente, uma preocupação do Estado com a formação corporal do trabalhador (saudável e competitivo) e, posteriormente, uma abertura para a construção de uma corporeidade cidadã, fruto da descentralização das políticas educacionais.

Palavras-Chave: Centralização, descentralização

ABSTRACT

In this study the directions of the centralization and the decentralization of the politics had been analyzed that turn on the pertaining to school Physical Education, searching to discover the deep cloth of the official liturgy of the area and its effect in the society. For in such a way, a documentary analysis of laws 4024/61, 5692/71 and the 9394/96 was carried through, of decree 69450/71, the PCN and the initial texts of the National Curricular Lines of direction for the courses of Physical and collated Education with the specific literature of the area. The study of this documentation it allowed to infer, initially, a concern of the State with the body formation of worker (healthful and competitive) and, later, an opening for the construction of a culture body citizen fruit of the decentralization of the educational politics.

Keywords: Centralization, decentralization

INTRODUÇÃO

Comumente, a pesquisa sobre políticas educacionais se dá de forma comparada. Neste sentido, buscamos analisar as políticas públicas nacionais diante das duas categorias que nos permitem iluminar a trajetória da história política do Brasil: as políticas de centralização e as de descentralização. Historicamente, como se sabe, os rumos que indicam

¹ Professor do curso de Educação Física do UNIVAG, aluno do programa de mestrado da UCDB

² Professor Dr. do programa de mestrado em Educação da USP

uma ou outra direção dependem, sobretudo, do contexto histórico-social no qual as motivações políticas se inserem, transformando-se conforme a correlação de forças entre os segmentos sociais e o Estado.

Um primeiro aspecto que se destaca e, por isso, merecedor da nossa atenção é a “confusão” estabelecida ao longo dos anos entre políticas de Educação Física e políticas do Esporte. Tubino (2000) nos faz lembrar que, semântica e historicamente, estes termos têm sido interpretados como fenômenos semelhantes, idênticos, sendo o ensino do esporte estabelecido como um dos paradigmas para a Educação Física escolar. Dessa forma, para compreender os processos vividos pelas políticas da Educação Física, torna-se necessária, também, a pesquisa na legislação sobre as políticas do esporte.

Compreendemos a legislação como um dos frutos entre os debates estabelecidos entre o Estado e a sociedade. As leis, em um país democrático, buscam, com frequência, transformar em linguagem a expressão do pensamento e do que deseja a maioria da população. Entretanto, como o período analisado (1961-2005) compreende, também, os anos em que a vontade popular foi silenciada, as políticas representaram praticamente as intenções oficiais e, quando se considera a Educação Física escolar um componente do processo educativo, legislar sobre ela significa interferir diretamente na formação dos cidadãos.

A análise das políticas educacionais pode ser incluída em um contexto mais amplo, que é o das políticas sociais que podem representar a ação do Estado de forma intervencionista nos processos sociais visando ao equacionamento dos desequilíbrios gerados pelas diferenças sociais ou uma ação democrática de construção de formas mais justas para a condução da vida em sociedade. Seja qual for a vertente, o Estado é o *étos* público no qual se estabelece a condensação dos conflitos entre as estruturas de poder de dominantes e dominados.

Assim, configura-se como dado importante a análise de como se constroem as políticas públicas, como são implementadas, reformuladas e desativadas. Na maioria das sociedades modernas, isso se dá a partir da correlação de força entre os diversos segmentos e o Estado, sendo consideradas, para tanto, a história e as características próprias de cada sociedade.

No período referido é possível, segundo Demo (2002), identificar a abordagem neoliberal como predominante na formulação das políticas públicas educacionais, dado que as

três Leis de Diretrizes e Bases da Educação foram fortemente influenciadas pelas leis de mercado, o que as fez agregar à Educação o papel principal no processo de capacitação para o trabalho.

A abordagem neoliberal, advinda do liberalismo clássico e adaptada às mudanças históricas da sociedade capitalista, caracteriza-se, principalmente, pela contestação do Estado interventor, pois, segundo seus princípios, este impediria a expressão das liberdades individuais, ou seja, menos Estado e mais mercado. Nessa perspectiva, o Estado somente se responsabiliza por normas gerais, caso contrário, engendra-se uma discriminação:

Uma sociedade livre usualmente exige não só que o governo detenha o monopólio da coerção, mas que detenha unicamente este monopólio e que, em todos os outros aspectos, atue de acordo com as condições às quais todos indivíduos devem obedecer[...] (HAYEK, 1983: p.270.)

Em relação às políticas educacionais, o neoliberalismo exerce menor influência quando comparadas as demais políticas sociais. A educação seria uma das áreas permitidas ao Estado interventor. Por exemplo, não incluída por Hayek (1983) a educação nas quatorze áreas que devem ser subsidiadas pela iniciativa privada. Essa garantia existiria somente na educação básica, estando a educação profissionalizante sob as normas do direito privado, já que os beneficiários receberiam vantagens individuais de formação de capital humano que serão revertidas em forma de salário.

O neoliberalismo, como base principal de organização social, estabelece que os problemas das políticas educacionais são resultantes da própria inserção do Estado nas políticas implementadas, concebido que as políticas educacionais serão bem-sucedido caso se entreguem à orientação dos ditames do mercado.

Vieira (2000), em sua obra *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*, destaca a importância de uma incursão histórica para que se entenda o processo de centralização e descentralização nas políticas educacionais brasileiras: [...] “concentrar as decisões no poder central tem sido a tônica durante toda a história da educação brasileira, caminhando lado a lado com a pequena autonomia dos municípios ou débeis exigências que sempre se fizeram à instância pública.” (VERAS *apud* VIEIRA, 2000, p.29.)

Segundo Vieira (2000), discutir a centralização/descentralização com vista à divisão de responsabilidades é verificar e decidir a quem compete o quê (ou quem tem competência

para quê), ou seja, na estrutura administrativa pública, qual o papel do município, do Estado e do governo federal na formulação, execução e avaliação das políticas sociais.

A centralização, como o próprio nome diz é ir ao centro. Trata-se da elaboração e avaliação de políticas sociais pelas instâncias federais, delegando às outras, municípios e Estados, a função de executores das ações, sem estabelecer vias de comunicação entre essas instâncias que tenham o objetivo de construção e avaliação conjuntas.

Outro movimento é a desoficialização de obrigações financeiras que as instâncias federais delegam para as estaduais e, conseqüentemente, recaem nas municipais, comumente mascarada em forma de descentralização.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4.024 de 1961 teve, em sua égide, a luta política entre a educação pública e a privada, resultando como produto uma lei de caráter conciliador e agregador. Esse conflito, iniciado nos anos de 1930, configurou-se entre dois grupos: os laicos, publicistas, representados pioneiros da ‘Escola Nova’, e os católicos, privatistas, representados pelos segmentos educacionais da Igreja Católica.

Em seu artigo 11, o legislador esclarece as funções de cada sistema de educação nacional, assegurando que [...] “os estados e municípios poderão organizar seus sistemas de ensino com observância da lei”. Aqui, percebem-se dois aspectos tocantes à centralização: mencionam-se os municípios, e a expressão “na observância da lei” equivale a “na obediência à lei” quanto à organização dos sistemas.

Com relação às obrigações, o artigo 13 aponta a responsabilidade da União “na organização do ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país nos estritos limites das deficiências locais” e [...] “reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior”. No que se refere aos Estados e ao Distrito Federal, o artigo 16 obriga a [...] “autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencente à União, bem como reconhecê-los e autorizá-los”.

Verificamos que a União concentra o poder sobre a educação pública deixando aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade atinente às escolas particulares. Sobre esse fato, convém recordar a pequena quantidade de estabelecimentos privados de ensino superior naquele momento.

No que respeita à Educação Física, encontra-se a seguinte posição:

Será obrigatória a prática da Educação Física em todos os níveis e ramos de escolarização, com predominância esportiva no ensino superior.

Parágrafo único - os cursos noturnos podem ser dispensados da prática da Educação Física.

A possível justificativa do tratamento recebido pelo componente já se encontrava explícita há três décadas pelo modelo econômico empregado a partir da Era Vargas. A gradativa substituição de uma sociedade baseada num modelo agrário-exportador por um modelo industrial. Adequando-se aos “novos tempos”, a educação adquire *status* de instrumento primordial para a implantação das inovações tecnológicas, advindas do sistema de produção em ascensão, pois a operacionalidade das indústrias dependeria da capacidade de trabalho do pessoal e de utilização dos novos modos de produção.

A Educação Física, apoiando-se no adestramento físico do trabalhador (expressão utilizada pela Carta Magna do Estado Novo³ e discutido exaustivamente em Bracht-1989, forneceria a metodologia necessária para a constituição do corpo produtivo ou corpo-dócil, em consonância com o sistema capitalista tão pretendido pelas elites.

Nesse sentido, a obrigatoriedade da Educação Física até os dezoito anos de idade reforça a tese de que a escola era o ambiente no qual o adestramento da mão-de-obra ia ao encontro das necessidades sociais. Configurava-se, assim, a sintonia entre a prática da Educação Física e as intenções estatais mediante a “formação” para o ingresso no mercado de trabalho, destinando às aulas do componente a manutenção da saúde do trabalhador.

A centralização das ações é confirmada quando se preconiza a forma pela qual a Educação Física foi direcionada, desencadeando métodos “de ensino” alicerçado nos aspectos biológicos e negando qualquer abordagem expressiva ou humanista contida nos movimentos dos alunos. Como fator facilitador dessa condição, Bracht (1999) salienta a forte influência militar que a Educação Física recebeu no Brasil, isto é, idênticos preceitos médico-biológicos⁴ dos treinamentos realizados nos quartéis foram utilizados nas escolas, objetivando a construção de corpos disciplinados que atendessem aos fins econômicos e de defesa da soberania nacional.

³ A lei constitucional nº 1 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 10 de dezembro de 1937, trazia em seus artigos 131 e 132: “o Estado fundará instituições ou dará auxílio e proteção às fundadas por associações civil, tendo, umas e outras, por fim de organizar para a juventude, períodos de trabalho anual nos campos ou oficinas, assim como promover-lhes a disciplina moral e o adestramento do físico, de maneira a prepará-lo ao cumprimento dos seus deveres com a economia e a defesa da nação.

⁴ Educação Física médico-biológica tem em vista a formação corpórea e a preparação do físico do ser humano, tendo os princípios médicos, fisiológicos, biológicos como base.

Sobre a prática de Educação Física no Ensino Superior pela via esportiva, Castellani Filho (1988a) destaca a função de desmobilização da massa crítica das universidades, naquele momento histórico, pelo grande incentivo à criação de Atléticas e participação destas em numerosos eventos competitivos estudantis, seguindo o modelo estadunidense.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 5.692 de 1971, construída sob o domínio dos governos militares, nasce com intenções bem-definidas para a época, em conformidade com as metas que pretendiam atender à demanda gerada pelo progressismo brasileiro⁵. Não é objetivo deste estudo o levantamento das questões relativas ao financiamento do crescimento pretendido, porém vale ressaltar a quantidade de recursos estrangeiros que se internaram ao país, identificado, principalmente, pela introdução de grandes multinacionais, o que estimulou, sobretudo, nova preocupação com as questões educacionais.

Tendo em vista a máxima plenitude humana para o desenvolvimento da nação, a 5.692/71 explicita a intenção de preparação para o trabalho pela escola, já no seu Artigo 1º:

O ensino do 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício consciente da cidadania.

Embora mencionada a preocupação com o exercício da cidadania, Ghiraldelli (2004) nos alerta sobre a importância de definir quem é o cidadão na sociedade do trabalho. Segundo o autor, é aquele que se coloca no posto de trabalho e produz de acordo com os fundamentos da sociedade capitalista.

O legislador visou, pela escola, ao atendimento aos princípios de formação em que a sociedade do trabalho, fortalecido pelo momento brasileiro de expansão, demandava, direcionando os sistemas de ensino para a estruturação de escolas que propunham formações técnicas e encurtadas.

Apesar dos indícios de descentralização no texto legal, verificados por meio da criação de conselhos municipais, oferecia posturas contraditórias no que se refere ao financiamento educacional: “A União prestará assistência financeira aos Estados e Distrito Federal” (Artigo 52) e “Cabe à União organizar e financiar os sistemas de ensino dos territórios, segundo o planejamento setorial de educação” (Artigo 55). Como planejamento setorial de educação, entende-se o plano setorial formulado pelos Estados que a própria União

⁵ Progressismo brasileiro tratado aqui como crescimento sintomático da economia brasileira na época do regime militar.

tinha a função de aprovar. Portanto, o repasse dos recursos financeiros da União, para os Estados e para o Distrito Federal, configurava-se em um dos meios para assegurar a centralidade das ações.

O exemplo da Educação Física e de outros “novos” componentes refletem acintosamente a postura centralizadora:

Será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos do 1º e 2º graus, observado quanto à primeira o disposto no Decreto-Lei nº. 869, 12 de setembro de 1969. (Artigo 7)

Persistindo como obrigatória, a Educação Física não se modificou quanto aos objetivos sociais a ser atingidos. Em contrário, reforçou-se uma pedagogia da alienação pelo predomínio da tendência tecnicista de ensino e pelo incentivo à composição de equipes esportivas. Assim, a principal meta a ser atingida era preparar o físico do escolar para que, futuramente, esse viesse a ser um trabalhador disposto e culturalmente formado por hábitos salutareos e pelo “espírito competitivo”, isto é, o corpo-máquina na concepção de Bracht (1999).

Alguns dispositivos da lei 5.692 de 1971 reforçam a característica da formação para o trabalho: a obrigatoriedade da Educação Física até os dezoito anos, a facultatividade para o aluno que trabalhasse mais de seis horas e estudasse no período noturno, para aquele que estivesse cumprindo o serviço militar, para o incapaz fisicamente e para o indivíduo com mais de trinta anos. Observa-se que, nesses casos, as práticas corporais escolares poderiam comprometer a produção ou, talvez, estes corpos já estivessem preparados para o trabalho, sendo, portanto, dispensável seu treinamento.

O Decreto-Lei nº 6.9450 de 1971 (especialmente dedicado à Educação Física escolar), que regulamenta o artigo 7º e 22º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4.024 de 1961 e a 5.692 de 1971, respectivamente, demonstra a preocupação com o aprimoramento físico, com vista ao mundo do trabalho e à esportivização⁶ da prática pedagógica escolar, apresentando no artigo 3º, parágrafo I, do referido: “A aptidão física constitui a referência fundamental para orientar o planejamento, controle e avaliação da educação física desportiva e recreativa, no nível dos estabelecimentos de ensino”.

⁶ Tendência segundo a qual a principal meta é a formação esportiva dos educandos.

O financiamento foi indispensável para que as metas de preparação para o trabalho e da formação esportiva fossem implementadas, sendo expresso no artigo 21 do Decreto-Lei nº 69.450 de 1971:

As verbas federais do setor da educação física escolar, inclusive as provenientes da Loteria Esportiva, deverão ter destinação condicionada a programas e projetos de desenvolvimento, com referência aos objetivos e demais exigências da presente regulamentação.

Assim, verifica-se a centralização política no âmbito da Educação Física, evidenciada pelo direcionamento para a formação desportiva, elemento que, na visão do Estado, atenderia aos anseios sociais da população (ou seriam anseios da elite) pela única via do aprimoramento físico. Esse quadro permite inferir que tanto o exercício físico quanto o esporte se enquadram no repertório de instrumentos de dominação capitalista que propugnavam a Educação Física com real valor social.

Finalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394 de 1996 proporcionou maior definição de incumbências, mencionando, pela primeira vez, as obrigações dos municípios de forma específica e reforçando-as em emenda posterior, o que constitui um avanço no que diz respeito à descentralização política.

Ainda tratando da descentralização, um aspecto inovador à autonomia conferida às instituições escolares para a elaboração do seu projeto pedagógico, desde que respeitadas as diretrizes nacionais e as características de cada região. Nesse sentido, a gestão democrática se destaca, ao considerar fundamental a participação dos docentes, da família e dos discentes na estruturação e implementação do projeto pedagógico e da organização da vida escolar.

Sobre a Educação Física, constata-se a mesma coerência de princípios:

A Educação Física integrada à proposta pedagógica da escola é componente curricular da Educação Básica, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos.

As diretrizes antes explicitadas (aprimoramento físico e esportivização) desaparecem do texto oficial. Entretanto, o desejo de ajuste a cada realidade escolar explicitado pela “integração à proposta pedagógica”, juntamente com a autonomia concedida, poderá contribuir para que o componente seja relegado aos valores de mercado dentro da estrutura curricular da escola, escalonando as áreas de conhecimento que possam parecer mais relevantes no interior de uma sociedade neoliberal. Dessa forma, Castellani Filho (1998b) entende que a Educação Física não foi vista pelo legislador como área essencial para a

formação do cidadão brasileiro, considerando suas poucas possibilidades de adequação às exigências imediatistas do mercado, obrigando-a a disputar espaço e condições na estrutura curricular da escola.

Surge, entretanto, um alento de esperança, pois podem ser identificadas, em diversos sistemas de ensino oficiais, em unidades escolares e nas universidades iniciativas para a construção de propostas fundamentadas em uma abordagem sociocultural do componente. Tal fato pode ser constatado pela elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, editados pelo Ministério da Educação em 1997, 1998 e 1999, pelas discussões efetuadas no âmbito do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e pela elaboração das Diretrizes Curriculares para os cursos de Educação Física, disponibilizadas em 2004 e ainda em fase de discussão.

A concepção externada nessas novas publicações concebe a Educação Física como área de conhecimento que reúne os conceitos, procedimentos e atitudes relativas às manifestações culturais da motricidade. Segundo esses preceitos, a escola é o espaço adequado para a construção e reconstrução das diversas práticas corporais historicamente produzidas pela humanidade. Dessa forma, o movimento é entendido como forma de expressão e comunicação de valores e sentidos, isto é, constitui como patrimônio cultural de um povo. O corpo nesse ambiente pedagógico ganha novo *status*: é o corpo cidadão.

CONSIDERAÇÕES QUE PODERÃO CONTRIBUIR PARA O DEBATE

Tendo em vista que muitas outras leituras e interpretações sobre a legislação educacional brasileira poderão ser realizadas e que, no momento presente, os sistemas de ensino e as escolas ainda se encontram em fase de adaptação à LDB 9.394/96, foram relacionadas algumas considerações sobre a temática.

A Educação Física, na trajetória histórica da legislação analisada, voltou-se inicialmente para o desenvolvimento das capacidades físicas do trabalhador, culminando com uma ação pedagógica esportivizante. Considerando seu reflexo na pedagogia da escola, constataram-se metodologias que conceberam o corpo como massa moldável conforme o que dele se espera, ou seja, o componente foi tratado como área de formação simplesmente motora, desvinculada das questões humanas.

As centralizações das políticas em torno desses objetivos figuraram com intenções de atender ao mercado, constituídas baixo às políticas neoliberais:

[...] à formatação de um corpo produtivo, portanto forte e saudável que fosse ao mesmo tempo dócil o bastante para submeter-se à lógica do sistema fabril sem questioná-la, portanto obediente, disciplinado nos padrões hierárquicos das instituições militares. (Castellani, 1998a, p.6)

A Educação Física, nesses moldes, trazia como instrumentos de efetivação dessas políticas, o financiamento e a formação dos professores de Educação Física, voltados para o esporte e para o adestramento do trabalhador.

Na Lei de Diretrizes e Bases 9.394 de 1996, as propostas de descentralização, tais como a definição de responsabilidades às quais Estados e municípios conseguem autonomia relativa nas questões de planejamento e avaliação das ações, deixando de ser simplesmente executores das propostas da união, as escolas adquirem autonomia para projetar suas ações pedagógicas. Contudo, os ajustes neoliberais efetivados no entendimento da lei poderão promover desenhos curriculares em conformidade com as leis de mercado, segundo as quais as disciplinas que possuem maior valor são aquelas de utilidade imediata e instrumental no contexto da sociedade neoliberal.

Na análise das leis, entendemos que a centralização das LBDs 4.024 de 1961 e a 5.692 de 1971, foram claramente direcionadas com fins bem-definidos, portanto atendiam à lógica da produção fabril. Na lei 9.394 de 1996, outro fator passou a configurar como importante, pois, para a sociedade tecnológica, aquela formação corporal anterior não encontra sentido, assim a cultura corporal (ampla, diversificada e em consonância com cada escola) se encontra na base do entendimento dessa nova Educação Física concebida como elemento estruturante da base comum nacional. Há, contudo, que dizer que nem os professores em exercício, nem tampouco os cursos de graduação se encontram em conformidade com essa visão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, J. M. L. de, **A Educação como Política Pública**, Campinas: Autores Associados, 2004.
- BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**, Campinas: Autores Associados, 1996.

BRACHT, Valter. **A constituição das teorias pedagógicas da Educação Física.** *Cadernos Cedes.* Nº 48, ano XIX, p. 69-88, 1999.

CASTELLANI Filho, L. **Política Educacional e Educação Física,** Campinas: Autores Associados, 1998.

CASTELLANI Filho, L. **Educação Física no Brasil: a história que não se conta.** Campinas: Papirus, 1988.

DEMO, P., **Politicidade:** Razão Humana, Campinas: Papirus, 2002.

GHIRALDELLI Jr, P. **Didática e Teorias Educacionais,** SP: Editora DPA, 2000.

HAYEK, F. **Os Fundamentos da Liberdade.** Brasília: Editora UnB, 1983.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, **Educação Física.** Legislação Básica. SP: SE/CENP, 1985.

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995),** Brasília: Editora Plano, 2000.