

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A EDUCAÇÃO FÍSICA ESCOLAR NO PERÍODO 1961 – 2004

Marcos Garcia Neira
Professor Doutor da FEUSP

Jorge Eto
Professor do Curso de Educação Física da UNIVAG

Resumo

Neste estudo foram analisados os sentidos da centralização e da descentralização das políticas que versam sobre a Educação Física escolar, buscando desvelar a liturgia oficial da área e seus efeitos na sociedade. Para tanto, realizou-se uma análise documental das leis 4024/61, 5692/71 e 9394/96, do decreto 69450/71, dos PCN e dos textos iniciais das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Física e confrontada 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.

Palavras-Chaves: Educação Física, 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 of the official liturgy of the area and its effect. For in such a way, a documentary analysis of laws, of decree 69450/71, the PCN and the initial texts of the National Curricular Lines of direction for the courses with the specific literature. The study of this documentation it allowed to infer, initially, a concern of the state with the body formation of worker and, an opening of a culture body citizen.

Key Words: Physical Education, Centralization, decentralization

Resumen

En este estudio las direcciones de la centralización y de la descentralización de las políticas que pertenecen a la educación física de la escuela han sido analizadas, buscando las condiciones del funcionamiento de las leyes del área y de su efecto en la sociedad. Para esto, fué hecho un análisis documental de las leyes, decreto, PCN y los textos iniciales de la dirección para los cursos y compaginada con la literatura específica del área. El estudio de esta documentación permitió deducir que, inicialmente hubo una preocupación del estado con la formación corporal del trabajador y más adelante, una abertura para la corporeidad ciudadana.

Palabras Clave: Educación Física; centralización; descentralización

Introdução:

Comumente, a pesquisa sobre políticas educacionais se dá de forma comparada. Neste sentido, buscamos analisar as políticas públicas nacionais frente a duas categorias que nos permitem iluminar a trajetória da história política do Brasil, são as políticas de centralização e as de descentralização. Historicamente, como se sabe, os rumos que indicam 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. Neste estudo, escapamos dessa confusão ao focar exclusivamente os textos legais da Educação quando se referem à Educação Física, ou seja, configuram a Educação Física na escola.

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 (1961-2004) compreende, parcialmente, os anos em que as vontades populares foram silenciadas, 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 o 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 *ethos* 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, isto se dá a partir da correlação de forças 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, sendo que 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 consideradas as demais políticas sociais. A educação seria uma das áreas permitidas ao Estado interventor. Hayek (1983), como exemplo, não menciona a educação nas quatorze áreas que devem ser subsidiadas pela iniciativa privada, porém este fato é garantido somente na educação básica, delegando aos setores privados a educação profissionalizante e/ou superior, 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. Compreende-se daí que as políticas educacionais serão bem sucedidas 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.” (p.29)

Segundo o autor, discutir a centralização/descentralização no sentido da 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.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4024 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, colocando 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 o termo “na observância da lei” equivale a “na obediência a 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 o Distrito Federal o artigo 16 obriga a [...] “autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencente a União, bem como reconhece-los e autoriza-los.”

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

Sobre a 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 um *status* de instrumento primordial para a implantação das inovações tecnológicas, advindas do sistema de produção em ascensão, pois a operacionalidade das indústrias dependeriam da capacidade de trabalho do pessoal e de utilização dos novos modos de produção.

A Educação Física, apoiando-se no adestramento físico do trabalhador (termo utilizado pela Carta Magna do Estado Novo¹) e discutido exaustivamente em Bracht (1999), 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 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” alicerçados 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-biológicos² 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.

Sobre a prática de Educação Física no Ensino Superior pela via esportiva, Castellani Filho (1988) 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 5692 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 a demanda gerada pelo progressismo brasileiro³. Não é objetivo deste estudo o levantamento das questões relativas ao financiamento do crescimento pretendido, porém vale ressaltar a quantidade de recursos estrangeiros que adentraram ao país, identificado, principalmente, pela implantação de

¹ 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, mas 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 prepara-lo ao cumprimento dos seus deveres com a economia e a defesa da nação.

² 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.

³ Progressismo brasileiro tratado aqui como crescimento sintomático da economia brasileira na época do regime militar.

grandes multinacionais o que estimulou, sobretudo, uma nova preocupação com as questões educacionais.

Tendo em vista a máxima plenitude humana para o desenvolvimento da nação, a 5692/71 explicita a intenção de preparação para o trabalho pela escola já no seu Artigo 1º:

O ensino de 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, o atendimento aos princípios de formação em que a sociedade do trabalho, fortalecida 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 a 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 tinha a função de aprovar, portanto, o repasse dos recursos financeiros da União para os estados e Distrito Federal configurava-se em um dos meios para assegurar a centralidade das ações.

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

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

Persistindo como obrigatória, a Educação Física não se modificou quanto aos objetivos sociais a serem 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 salutar e pelo “espírito competitivo”, isto é, o “corpo máquina” na concepção de Bracht (1999).

Algumas características da lei 5692 de 1971 reforçam a intenção 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 o seu treinamento.

O decreto-lei nº 69450 de 1971 (especialmente dedicado à Educação Física escolar) que regulamenta o Artigo 7º e 22º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4024

de 1961 e a 5692 de 1971, respectivamente, demonstra a preocupação com o aprimoramento físico, com vistas ao mundo do trabalho e a esportivização⁴ 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”.

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 69450 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 enquadram-se 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 nº 9394 de 1996 proporcionou uma maior definição de incumbências, mencionando pela primeira vez as obrigações dos municípios de forma específica e reforçando-as em emenda posterior, o que se constitui em um avanço no que diz respeito à descentralização política.

Ainda tratando da descentralização, um aspecto inovador a 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.

Vale lembrar que, nesse processo, um aspecto relevante que com frequência está disfarçado com o discurso da descentralização é a desoficialização de obrigações financeiras que as instâncias federais delegam para as estaduais e conseqüentemente recaem nas municipais.

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

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

As diretrizes antes explicitadas (aprimoramento físico e esportivização) desaparece 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 (1998) entende que a Educação Física não foi vista pelo legislador como uma 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.

⁴ Tendência em que a principal meta é a formação esportiva dos educandos.

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 fevereiro de 2004.

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-se como patrimônio cultural de um povo. O corpo nesse ambiente pedagógico ganha um novo *status*: é o "corpo cidadão".

Considerações que visam 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 9394/96, foram relacionados alguns tópicos considerados relevantes para a discussão.

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 o 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 a lógica do sistema fabril sem questioná-la, portanto obediente, disciplinado nos padrões hierárquicos das instituições militares. (CASTELLANI FILHO, 1988, 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 9394 de 1996 as propostas de descentralização, tais como: a definição de responsabilidades as 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, porém 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 dos documentos verifica-se que a centralização das LDB 4024 de 1961 e a 5692 de 1971 adequou-se à lógica da produção fabril. Na lei 9394 de 1996 um novo fator despontou e adquiriu enorme importância, na sociedade tecnológica, do

conhecimento e da globalização, o tratamento destinado às questões do corpo não encontra sentido, assim a cultura corporal (ampla, diversificada e em consonância com cada escola) encontra-se na base do entendimento dessa nova Educação Física concebida como elemento estruturante da base comum nacional. Há, contudo que se dizer que nem os professores em exercício, nem tampouco os cursos de graduação encontram-se 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. *Educação Física no Brasil: a história que não se conta*. Campinas: Papirus, 1988.
- _____. *Política Educacional e Educação Física*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- DEMO, P. *Politicidade: Razão Humana*. Campinas: Papirus, 2002.
- GHIRALDELLI Jr, P. *Didática e Teorias Educacionais*, SP: Editora DPA, 2000.
- TUBINO, Manoel José. *Esporte, Educação Física e Constituição*. Ibrasa, 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.

Marcos Garcia Neira
Faculdade de Educação da USP
Av. da Universidade, 308
São Paulo – SP
CEP – 01506-000

Jorge Eto
R. Alessandria, 24a
Cuiabá – MT
CEP – 78060-820

Equipamento: datashow