

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO COMO DETERMINANTES DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA *

Jürgen Baumert e Dietrich Goldschmidt**

1. A CONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA EDUCACIONAL

A capitulação do Terceiro Reich em 1945 trouxe consigo o fim da Segunda Guerra Mundial e da Alemanha nazista. As potências vitoriosas — Grã-Bretanha, França, E.U.A. e U.R.S.S. — ocuparam um país cujas cidades e indústrias haviam sido destruídas em 80%, e cujas aldeias e cidades menores estavam repletas de pessoas evacuadas dos grandes centros, além de refugiados, em número sempre crescente, provindos das regiões anteriormente alemãs a leste do Elba. A divisão da Alemanha em quatro zonas de ocupação a oeste da Linha Oder-Neisse fora acertada nas conferências de Yalta e Potsdam. Durante os quatro anos subsequentes, até a constituição da República Federal a partir das três zonas ocidentais de ocupação, em 1949, a administração pública foi reconstruída paulatinamente, sob controle das potências ocupantes, e gradualmente a responsabilidade pela vida pública voltou às mãos do povo alemão. A desnazificação do sistema educacional, desde as escolas primárias até as instituições de ensino superior, e a criação de estruturas democráticas na esfera da educação teve um papel marcante em todas as zonas ocupadas. A desnazificação implicava um exame cuidadoso das disciplinas, livros didáticos e, especialmente, do pessoal docente. Logo tornou-se patente uma discrepância entre as práticas rígidas efetuadas na zona de ocupação soviética e a política adotada nas zonas ocidentais, em termos gerais mais generosa. A democratização das estruturas educacionais e das disciplinas constituía uma tarefa complexa, envolvendo questões tais como a estrutura das escolas públicas, a extensão do período de escolaridade obrigatória, o papel das escolas particulares e, finalmente, a questão fundamental referente à centralização ou descentralização política e administrativa. Em todas as quatro zonas de ocupação desenvolveram-se soluções para estes problemas, soluções essas resultantes da combinação das concepções de política educacional próprias das potências ocupantes com várias correntes originárias da discussão da política pedagógica na Alemanha pré-nazista.

* Tradução de Francis Henrik Aubert, da Universidade de São Paulo.

** do Instituto Max-Planck, Berlim.

Por suas constituições, a República Federal da Alemanha foi dividida em dez estados (*Länder*)¹ e Berlim Ocidental, sendo que a soberania cultural (*Kulturhoheit*) foi transferida a estas unidades. Com isto, cabia aos governos estaduais, em cooperação com milhares de municípios, a responsabilidade pelo desenvolvimento, financiamento e administração das escolas e do ensino superior. Este é ainda o quadro vigente em 1980, embora de forma algo modificada. Por sua vez, o governo federal, na década de 50, para todos os efeitos não exercia quaisquer direitos ou responsabilidades no que diz respeito ao ensino primário, secundário, e superior. À primeira vista, poder-se-ia julgar que tal ordenação teria permitido a existência na RFA de sistemas escolares e universitários bastante discrepantes. Contudo, isto não ocorreu, pois todos os estados encontravam-se vinculados por uma tradição comum na organização e administração educacional, e porque os ministérios de assuntos culturais dos diversos estados envidaram esforços no sentido de assegurar um certo grau de uniformidade no sistema educacional, por intermédio da cooperação a nível federal.

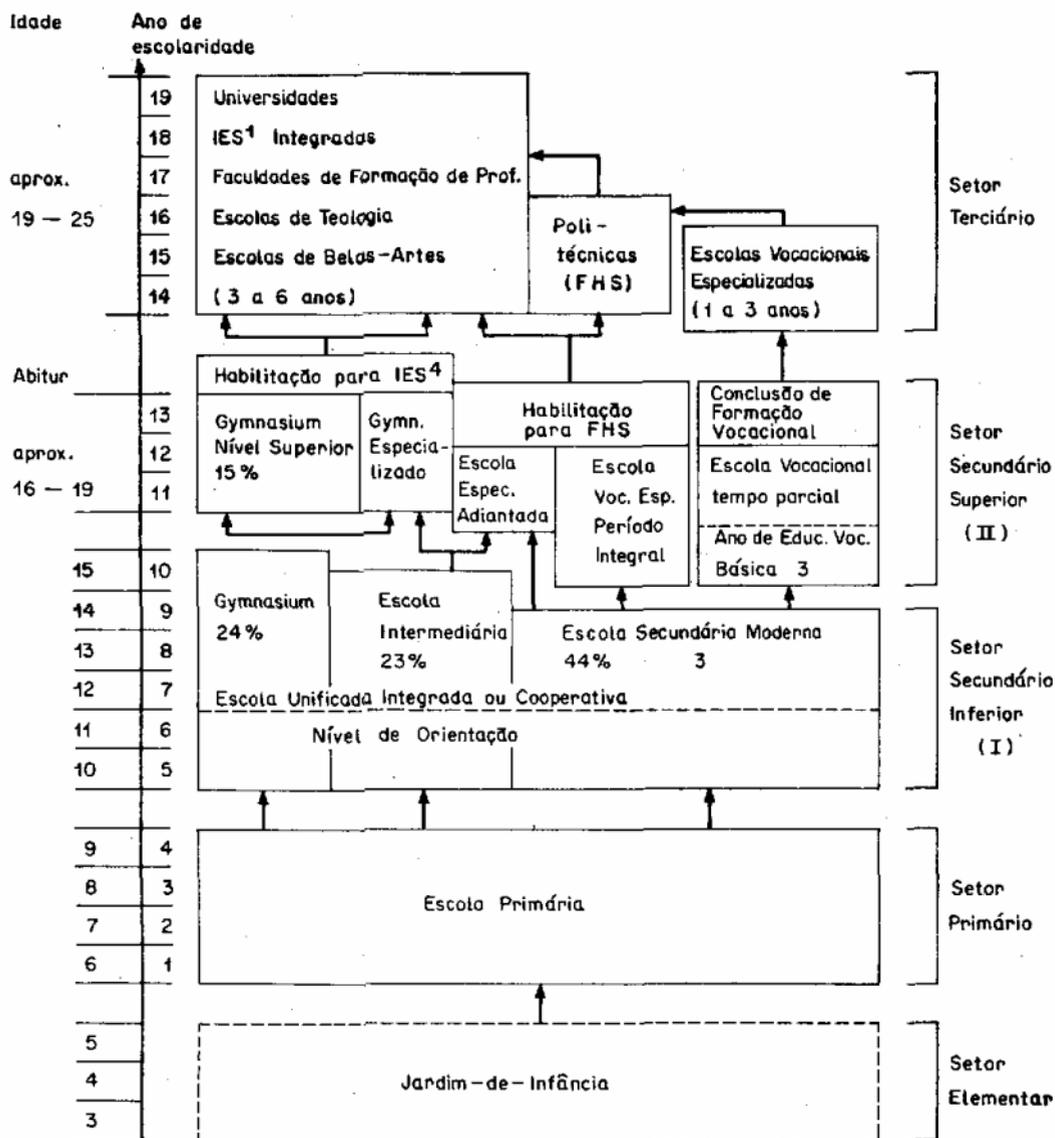
A história da política educacional na RFA após 1949 pode, a grosso modo, ser dividida em três períodos. Até por volta de 1960, levou-se a cabo a reconstrução e consolidação das escolas e universidades, com apoio nas estruturas organizacionais herdadas da época de Weimar. Durante este período de restauração, a estrutura básica foi unificada através de acordos entre os estados, e reprimidas ou mesmo eliminadas várias tendências reformistas decorrentes da influência dos aliados ocidentais. O período de 1960 a 1973 caracteriza-se por uma rápida expansão do sistema educacional, por uma extraordinária aceleração nas atividades vinculadas à política educacional comparada com aquela verificada em outras áreas políticas, e pelo desenvolvimento de uma política educacional de caráter "nacional", embora ainda rudimentar. O período que se segue a 1973 é caracterizado pela consolidação do processo, mas também por uma reação às reformas dos anos 60; a política educacional entra numa fase recessiva, à medida que outros problemas políticos (a crise econômica mundial, a questão energética, etc.) passam a ocupar o primeiro plano, e os recursos disponíveis para a educação vão se tornando escassos.

1.1 O Sistema Escolar

A estrutura básica do sistema educacional, tal como esta se caracteriza até nossos dias, estabilizou-se no início da década de 60. A escolaridade obrigatória tem início para todas as crianças aos 6 anos de idade. Durante quatro anos (seis em Berlim), frequentam uma escola elementar uniforme, geralmente financiada pelo setor público. Antes de atingirem a idade de escolaridade obrigatória — a partir dos 3 anos — as crianças têm em geral a possibilidade de frequentarem, facultativamente, jardins-de-infância, sustentadas por organizações de bem-estar social, igrejas ou municípios. Após o período de escolaridade elementar uniforme, na idade de 10 ou 11 anos, os alunos são divididos entre três tipos de escola secundária. Estes três tipos de escola têm duração diferente e conduzem a certificados de conclusão também diferentes, que por sua vez estão vinculados a credenciais para admissão a diversos tipos de ocupações. Isto significa que uma das decisões mais importantes para a futura carreira profissional do aluno já é tomada na idade de 10 a 11 anos. Até o presente, a maioria do alunado tem se dirigido à escola secundária moderna (*Hauptschule*), nela permanecendo até o final do período de escolaridade

¹ Na presente discussão, empregar-se-á a seguinte terminologia: *Kommune* ou *kommunal*, traduzido como "município ou municipal", indica governo ou administração de nível de cidade ou distrito; *Staat* ou *staatlich*, traduzido como "estado" ou "estadual", indica o nível de governo estadual, *Länder*, e não o estado nacional; *Bund* indica o governo federal; *Kultur*, traduzido como "cultura", inclui as áreas de educação, ciências e artes; assim, o *Kulturministerium*, traduzido como "Ministério da Cultura", é o ministério que se ocupa destas áreas. Recentemente, porém, os tradicionais ministérios da cultura foram, em alguns estados, divididos em um Ministério de Escolas (*Schulministerium*) e um Ministério de Ensino Superior e Pesquisa (*Hochschulministerium*).

Quadro 1 : O Sistema Atual de Educação e Formação Profissional



1 IES: Instituições de Ensino Superior

2 Em alguns Estados; parcialmente experimental

3 Para algumas Escolas; parcialmente experimental

4 Gymnasium Nível Superior: qualificação geral para as IES

Gymnasium Especializado: qualificação para IES

As cifras percentuais são aproximações da matrícula relativa em diversos tipos de escola secundária

Fonte: Preisert, 1978.

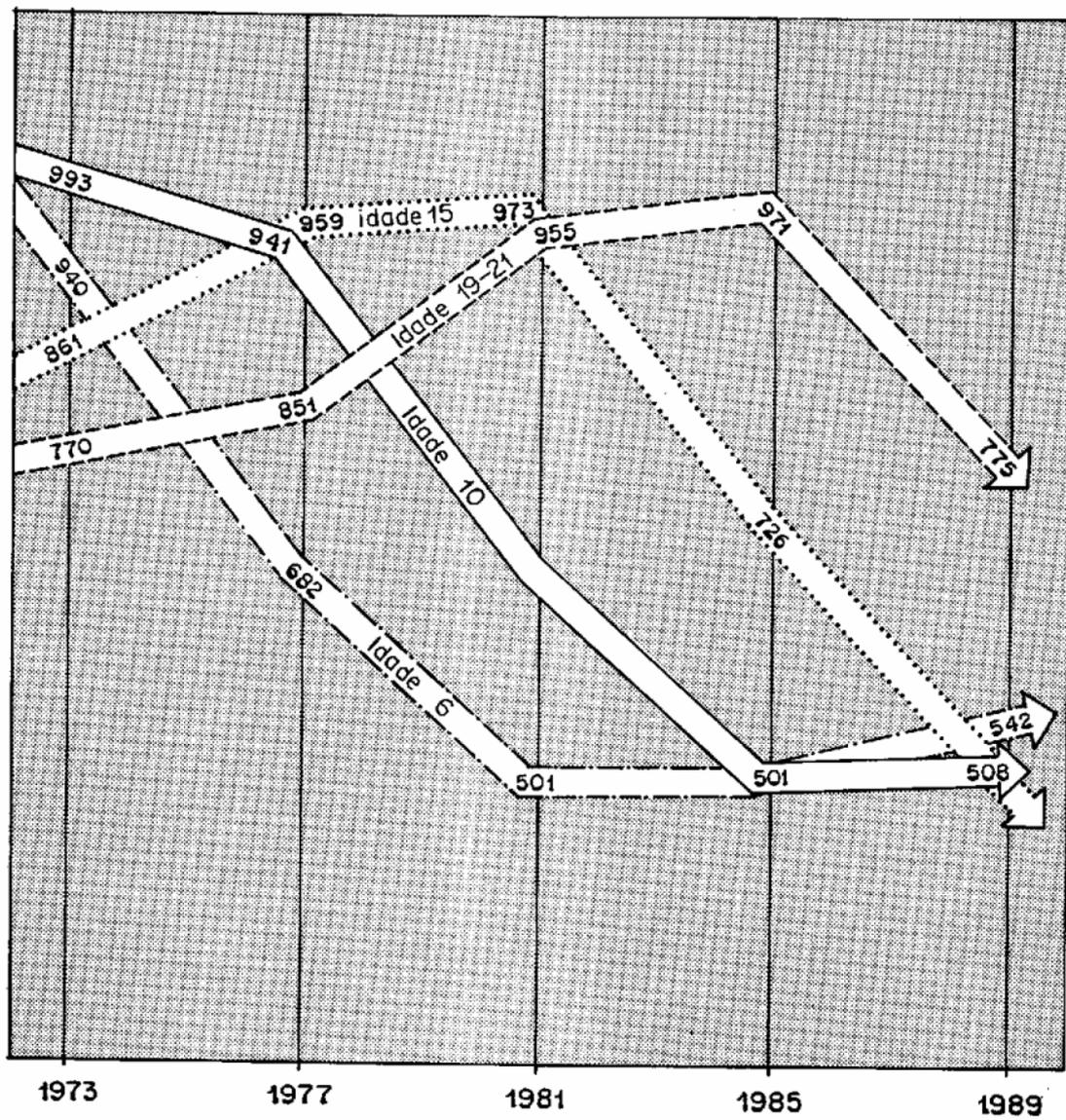
obrigatória em período integral, totalizando 8 (a partir de 1964, 9) anos de estudo. Este tipo de escola conduz, via de regra, a uma formação vocacional prática, ou ao trabalho. Em alguns estados, a escola secundária moderna oferece ainda um décimo ano escolar facultativo — em Berlim obrigatório — ao término do qual pode-se obter um certificado de conclusão de escola intermediária de nível adiantado (*Realschulabschluss*). Um número menor de alunos transfere-se, após a escola elementar, a uma escola intermediária (*Realschule*) que leva a um certificado de conclusão de escola intermediária após 6 anos de estudo. Este certificado abre perspectivas principalmente para as carreiras comerciais e técnicas. Aproximadamente o mesmo número de alunos ingressa, na idade de 10 a 12 anos, e após um processo de seleção, no *Gymnasium*, que conduz a um certificado de escola intermediária após 6 anos e, após 10 anos, ao *Abitur*, que constitui a qualificação que assegura ingresso nas instituições de ensino superior.

Os alunos que concluem a escola secundária moderna, a escola intermediária ou o *Gymnasium* após o nono ou décimo ano de escolaridade, isto é, aos 15 ou 16 anos de idade, têm de decidir se vão cumprir um programa de formação vocacional — seja no assim chamado sistema dual (uma combinação de aprendizagem no local de trabalho com escola vocacional em tempo parcial), seja numa escola vocacional em período integral — ou renunciar à formação vocacional e empregar-se como jovens operários não qualificados ou semi-qualificados. Caso não frequentem uma escola em período integral e tenham 18 anos incompletos, exige-se deles que frequentem uma escola vocacional em tempo parcial, mesmo que não estejam desenvolvendo qualquer programa de formação vocacional ou estejam desempregados. A maioria dos jovens (aprox. 60%) opta pelo sistema dual: assinam um contrato de treinamento com uma empresa pública ou privada, nela completam um aprendizado, e frequentam uma escola vocacional em tempo parcial. A maioria daqueles que frequentam o *Gymnasium* até obterem o *Abitur*, após 13 anos de escolaridade, se engajam num programa de estudos no setor de ensino superior, em grande expansão desde 1960 (vide quadro), imediatamente após a conclusão do *Gymnasium*.

No período de 1960 a 1980 esta estrutura básica sofreu importantes transformações, em parte relacionadas ao processo de rápida expansão, em parte aos resultados de medidas que deliberadamente reformaram esta estrutura. Logo no início dos anos 60, uma onda demográfica espalhou-se pelo sistema escolar, como consequência do grande incremento no número de nascimentos ocorridos essencialmente entre 1955 e 1964. A partir de 1967 a taxa de nascimentos reduziu-se marcadamente, permanecendo desde então a um nível baixo. Além do aumento demograficamente condicionado no número de crianças em idade escolar, que perdurou até 1970, verificou-se um aumento no tempo médio de permanência no sistema escolar, resultante de uma demanda sempre crescente por certificados de conclusão de nível mais elevado. Estes dois fatores levaram, cumulativamente, a um dramático aumento na população escolar. Entre 1960 e 1975 o número de alunos em escolas não-profissionalizantes apresentou um aumento da ordem de 55%, aproximadamente; no mesmo período, triplicou o número de estudantes em instituições de ensino superior.

A crescente demanda por certificados de conclusão de nível mais elevado resultou num deslocamento fundamental no peso quantitativo dos três tipos de escola secundária. Em 1963, 70% de todos os alunos de 13 anos de idade frequentavam a escola secundária moderna, 12% a escola intermediária, e cerca de 15% haviam entrado no *Gymnasium*. Entre estes últimos, menos de 50% chegavam a obter o *Abitur*. Em 1977, as percentagens respectivas eram de 44%, 23% e 24% (vide quadro). No início da década de 60, sensíveis desigualdades sociais, regionais e de sexo caracterizavam este sistema de três níveis, desigualdades que também se refletiam no sistema de ensino superior. O sistema escolar discriminava crianças de famílias socialmente desfavorecidas, especialmente filhos de operários e de moradores dos distritos rurais, através de sua organização, conteúdo e procedimentos de seleção, e, ainda, pela falta de uniformidade entre os cursos de uma região para outra. Os alunos do sexo feminino também eram prejudicados. Já no final da década de 70, os cursos oferecidos nas diversas regiões haviam se tornado mais uniformes, e a discriminação sexual havia cessado, se bem que as mulheres ainda estejam algo sub-representadas nas instituições de ensino superior. Tomaram-se medidas corretivas em relação à composição social das escolas secundárias e das instituições de ensino superior, e a proporção de

Quadro 2 : Desenvolvimento da População por Faixa Etária (em milhares)



Fonte: Die Zeit, 11.11.77

crianças de origem operária aumentou. Contudo, as classes superiores mantêm, ainda, em boa parte, suas vantagens iniciais.

Podem-se destacar três conjuntos de medidas no campo da reforma do ensino:

1. Introduziu-se uma reforma nas escolas secundárias modernas e nas rurais, na segunda metade dos anos 60, objetivando estabelecer unidades escolares maiores e mais diferenciadas, a fim de possibilitar, nas escolas secundárias, um ensino mais atualizado, e ministrado por professores especializados. Em alguns estados, foi fechada quase a metade das escolas secundárias modernas, em poucos anos. Devido à eliminação das escolas de pequeno porte, a reforma levou a uma centralização acentuada nesta área.

2. O programa de reformas — politicamente controvertido — visando o estabelecimento de escolas integradas (*Gesamtschulen*), iniciado por volta de 1970, foi dirigido contra a essência do sistema de três níveis. Contudo, na RFA como um todo, a escola integrada permanece quantitativamente insignificante: apenas cerca de 4% de toda a população escolar freqüenta tais escolas. O “nível de orientação” representa uma espécie de compromisso político. Neste, os três tipos de escola estão integrados, ou, pelo menos, inter-relacionados em termos de sua estrutura curricular, no 5º e no 6º ano de escolaridade, adiando-se o processo de seleção por dois anos.

3. O terceiro conjunto de reformas é constituído pela reorganização do ciclo superior do *Gymnasium*, objetivando sobretudo eliminar paulatinamente a seriação tradicional por faixa etária, introduzindo-se um sistema de cursos e créditos bastante semelhante ao modelo norte-americano.

Inventariar as mudanças no sistema escolar implica também citar as questões políticas mais importantes destes últimos quinze anos: a expansão das escolas secundárias; e as principais reformas estruturais que pretenderam modernizar o currículo e reduzir as desigualdades sociais, regionais e por sexo. Contudo, mesmo uma breve descrição do sistema educacional seria incompleta se não se fizesse menção às seguintes características, que permanecem inalteradas desde 1945:

— As escolas elementares e secundárias, bem como as instituições de ensino superior, encontram-se, em sua maioria, sob controle público, e não do setor privado. As escolas particulares geralmente desempenham um papel reduzido; e não há qualquer instituição de ensino superior particular. Note-se, também, que não há competição entre escolas oficiais e escolas confessionais.

— Isto significa que o setor público assume a maior parte dos custos do ensino em praticamente todos os níveis (taxas, anuidades, custo do material escolar, e bolsas).

— As escolas primárias e secundárias são organizadas predominantemente como escolas de meio período. Apenas em casos excepcionais as instalações e os recursos humanos encontram-se equipados para necessidades extra-curriculares — ou seja, para refeições, instalações recreativas, dormitórios. A escola em período integral (*Ganztagschule*), anteriormente rejeitada por motivos ideológicos, soçobrou, a partir de meados da década de 60, devido a essas dificuldades práticas.

1.2 O Setor Pós-Secundário

O sistema educacional pós-secundário da RFA organiza-se em três grupos:

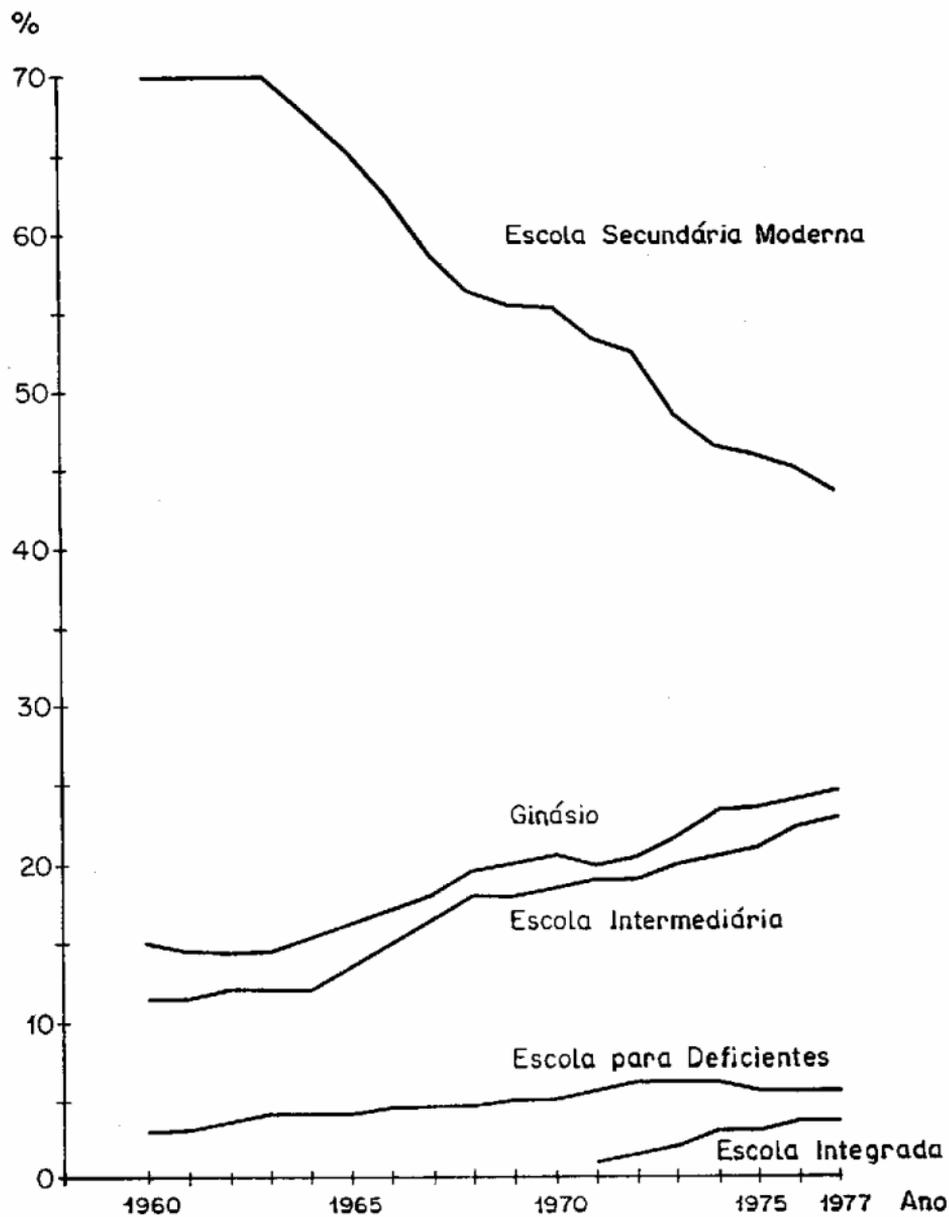
(1) estabelecimentos destinados à formação vocacional e à de adultos, à margem do ensino superior propriamente dito;

(2) politécnicas (*Fachhochschulen*) (FHS), ou seja, instituições de ensino superior não-universitário; e

(3) universidades e faculdades.

Quadro 3:

Coeficientes de Matrícula de Crianças de 13 Anos de Idade (1960 - 1977)



Fonte: Köhler, H. Der relative Schull - und Hochschulbesuch 1952 bis 1975. Berlin 1978

(1) ESTABELECIMENTOS DE FORMAÇÃO VOCACIONAL E DE ADULTOS

Não se exige comprovação de habilitação específica com base em certificados estaduais (certificados de habilitação para as FHS ou níveis A) para matrícula nestas numerosas e variadas instituições. Os tipos de currículo que oferecem vão desde cursos isolados para estudo em tempo parcial, por tempo limitado, até formação em tempo integral estendendo-se por vários anos. Tais estabelecimentos podem pertencer a igrejas, sindicatos, ou organizações patronais, ser financiados por municípios ou por particulares. Quando vinculados a igrejas ou a sindicatos, não há qualquer taxa a pagar, ou esta é meramente simbólica; se constituídos por organizações patronais, as taxas tendem a ser elevadas. Os estabelecimentos de ensino deste tipo estruturam seus próprios cursos; contudo, no caso de cursos que conduzam a certificados reconhecidos pelo estado, as autoridades estaduais de ensino exercem certas prerrogativas de controle sobre a estruturação dos currículos e sobre os exames de conclusão.

Uma discussão mais aprofundada a respeito deste tipo de instituição de ensino pós-secundário foge ao escopo do presente ensaio.

(2) POLITÉCNICAS (FACHHOCHSCHULEN) (FHS)

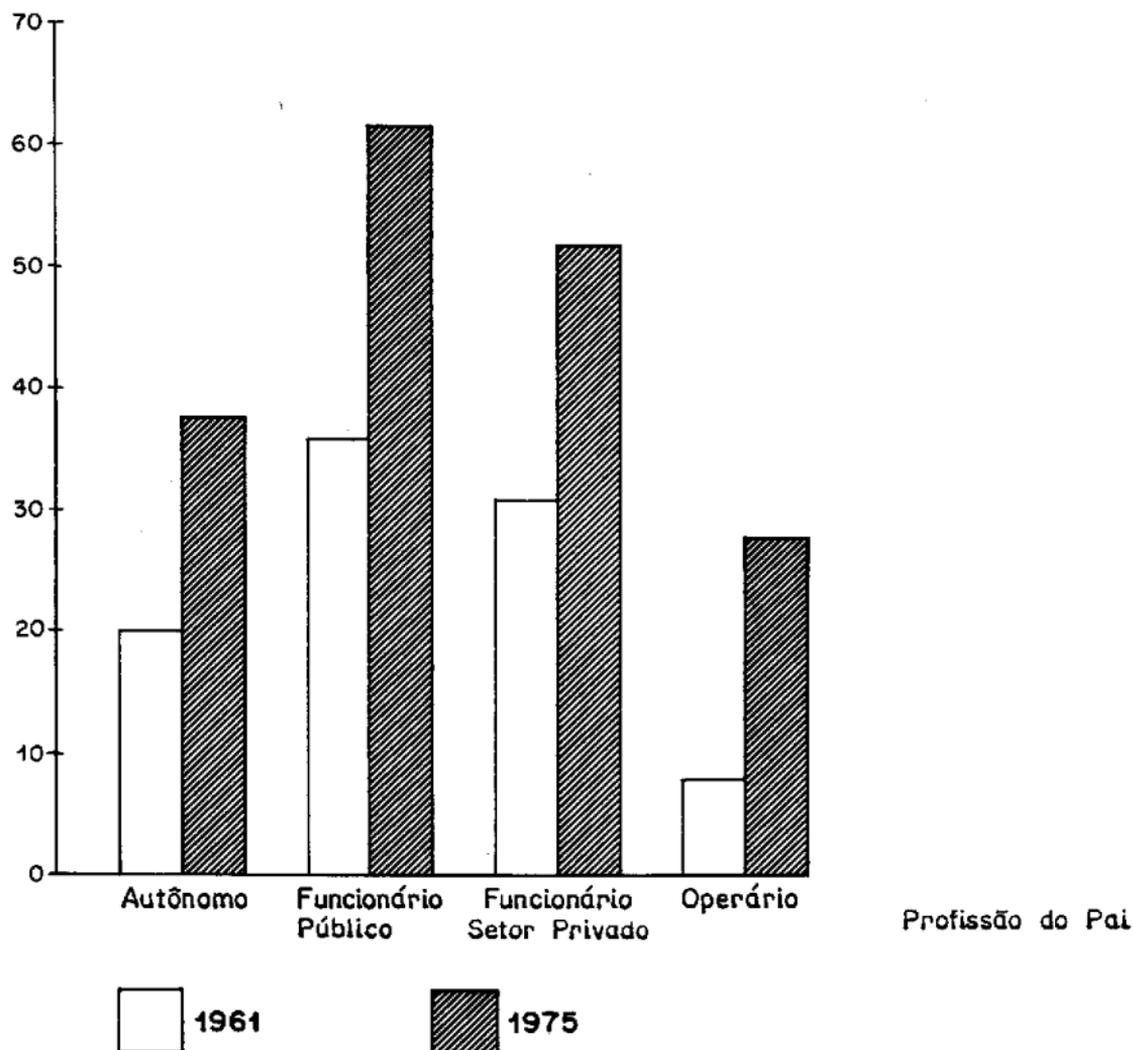
Via de regra, necessita-se de um certificado de habilitação para a FHS ou do *Abitur* (níveis A) para ser aceito numa politécnica. Estas instituições são as sucessoras das escolas especializadas de tecnologia, agronomia, comércio e das profissões sociais e de saúde que começaram a se espalhar com a industrialização, a partir de meados do século passado. Em 1949, ano da constituição da RFA, estas escolas contavam com cerca de 40.000 estudantes. Do início da década de 60 até meados dos anos 70, estas instituições cresceram em número, tamanho e em equipamentos, com extraordinária rapidez. Tendo-lhes sido concedidos certos direitos de auto-gestão acadêmica e oportunidades modestas para desenvolverem pesquisa aplicada, foram elevadas à categoria de *Fachhochschulen* (instituições especializadas de ensino superior), e a partir de então foram classificadas internacionalmente como "instituições de ensino superior de tipo não-universitário". Em 1978 havia 165 FHS com 172.800 estudantes, dos quais 10.000 estrangeiros provenientes, em sua grande maioria, de países em vias de desenvolvimento. Algumas FHS são sustentadas por grupos confessionais ou por particulares. O ensino é gratuito, com exceção de algumas FHS exclusivamente particulares; estudantes necessitados podem obter cobertura para despesas de manutenção através de bolsas parciais ou integrais fornecidas pelo estado. A duração dos programas de estudo é regulamentada, somando um total de 3 anos para praticamente todas as áreas. Os currículos e as exigências para os exames de conclusão são elaborados por cada FHS, mas exige-se a aprovação das autoridades estaduais de ensino superior. Comissões curriculares compostas de representantes das FHS e das autoridades estaduais procuram coordenar as exigências tanto em nível estadual quanto em nível federal. Os graduados pelas FHS recebem o grau de "engenheiro graduado" (*graduierter Ingenieur*) (*Ing. grad.*), "assistente social graduado" (*graduierter Sozialarbeiter*), etc.

(3) UNIVERSIDADES E FACULDADES

Para admissão nas universidades é necessário e, em geral, suficiente, comprovar conclusão satisfatória do *Abitur* (níveis A) ou uma habilitação equivalente (p.ex., conclusão satisfatória do exame intermediário ou final de uma FHS). Para certas áreas de maior procura (p.ex. Medicina), vigoram certos processos adicionais para admissão (*numerus clausus*).

A constituição das universidades remonta historicamente às primeiras fundações européias em Paris e Bolonha, por volta do ano 1200. A primeira universidade no interior das atuais fronteiras da RFA foi fundada em Heidelberg, em 1385. A concepção da universidade alemã

Quadro 4 : Coeficientes de Matrícula de Alunos nas Faixas Etárias de 15 a 25 Anos em Escolas Secundárias e Instituições de Ensino Superior, por Classe Social.



Fonte: Statistisches Bundesamt: Fachserie A, Heft 18, 1961, e Fachserie 1, Reihe 3, 1977.

moderna tem sua origem na fundação da Universidade de Berlim, pelo Reino da Prússia, em 1810. Como todas as atuais universidades alemãs e francesas, e ao contrário das inglesas, esta universidade era uma instituição estatal; todos os catedráticos bem como os quadros docentes suplementares eram funcionários ou empregados do estado. A função principal da universidade era e continua sendo a de formar servidores civis — oficiais, juizes, professores universitários e de Gymnasium, e sacerdotes. Aos poucos, foram surgindo programas de formação para uma grande variedade de outras profissões, e com estes apareceram escolas especiais de tipo universitário (p.ex. universidades técnicas na segunda metade do século XIX e faculdades de formação de professores na segunda década deste século).

Três princípios norteadores da fundação da Universidade de Berlim permanecem fundamentais até os dias de hoje, embora se conceda a todas as universidades um certo grau de autonomia na sua execução. São estes: liberdade de ensino e pesquisa (i.é, liberdade acadêmica para os professores, e autogestão acadêmica); unidade de ensino e pesquisa (i.é, aprendizagem através da pesquisa); e a comunhão entre professores e estudantes (i.é, a relativa liberdade de cada estudante escolher seu próprio currículo e professores, participar na formação do conteúdo das aulas, seminários, etc, e, finalmente, a liberdade de determinar a duração de seu próprio programa de estudos).

Em 1949, por ocasião da constituição da RFA, havia 40 universidades e faculdades isoladas de tipo universitário, com 106.000 estudantes (incluindo Berlim Ocidental). As cifras elevaram-se muito lentamente até o início dos anos 60, a partir de quando teve início um crescimento vertiginoso. Em 1978 havia 142 universidades e faculdades isoladas com 773.100 estudantes (incluindo 43.600 estrangeiros). Neste mesmo ano o corpo docente totalizava 52.700, numa média de 14,4 estudantes por docente. Além disso, havia cerca de 15.000 pesquisadores remunerados por pesquisa encomendada e 8.500 pesquisadores iniciantes empregados em cargos docentes de tempo parcial durante a elaboração de suas pesquisas visando uma qualificação mais elevada após seus primeiros exames (p. ex.. como monitores).

QUADRO 5

República Federal da Alemanha - Matrículas em Instituições de Ensino Superior

Instituição	Tempo de estudo	(anos) Média real 1976	Número de estudantes alemães e estrangeiros (em milhares)							Estudantes alemães 1977			
			1950	1960	1965	1970	1975	1977	1978	Total		Nº no 1º ano	% da Faixa Etária
										Masc.	Fem.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<i>Admissão por Conclusão do Gymnasium (Abitur)¹</i>													
Universidades (inclusive) Universidades Técnicas ²	4-5	6,4	116,9	212,4	266,6	351,6	637,8 ²	676,4 ²	695,2 ²	63,1	36,9	106,4 ²	11,8 ²
Universidades Integradas ⁶	n.d.	4,9	-	-	-	-	43,6	56,2	61,7	70,0	30,0	11,8	1,3
Fac. de Formação de Prof.	3-3 ¹ / ₂	4,6	11,4	27,2	45,3	58,8	n.d.	n.d.	n.d.	33,8	66,2	n.d.	n.d.
Outras instituições de ensino superior (Música, Belas Artes, etc.)	3-4	6,1	5,4	7,6	8,7	9,9	15,4	15,4	16,2	55,7	44,3	2,7	0,3
TOTAL			133,6	247,1	320,6	420,3	696,8	748,0	773,1			120,9	
<i>Admissão por Certificado de Esc. Secundária para Esc. Superiores Vocacionais (Fachschulreife)⁷</i>													
Faculdades Técnicas ⁷	3	3	aprox. 40,0	47,5	60,7	77,0							
Outras Faculdades Vocacionais (Serv. Soc., Comércio, etc.) ⁷	2-2 ¹ / ₂	3,9		aprox. 20,0	aprox. 25,0	35,4	145,5	165,4	172,8	75,5	24,5	44,5	4,9
TOTAL GERAL			174,0	315,0	406,0	532,7	842,3	913,4	945,9	65,6	34,4	165,4	18,4

¹ Incl. desistentes

² Incl. Faculdades de Formação de Professores

³ Faixa Etária - a média, num ano dado, da população de 19-21 anos de idade.

⁴ A admissão era tradicionalmente irrestrita para todos os formados por escolas secundárias apropriadas. Em princípio, isto ainda é garantido pela constituição da RFA. Contudo, como o número de estudantes aumenta mais rapidamente do que as instituições (custos, edificações, pessoa), para um número crescente de áreas a admissão vem sendo restringida desde meados dos anos 60 (*Numerus clausus*).

⁵ Incl. os estudantes de algumas faculdades de formação de professores que foram absorvidas por universidades em certos estados. Para o futuro, é intenção ou elevar estas faculdades ao nível de universidades, ou absorvê-las todas em universidades ou universidades integradas.

⁶ Os estudantes de universidades integradas nem sempre estão freqüentando instituições realmente "novas". Muitas são antigas faculdades de formação de professores, ou faculdades vocacionais (n.d. = dados não disponíveis).

⁷ No período de 1969 a 1971 todos os estados conferiram estatuto acadêmico ("Fachhochschule") ao grupo claramente definido de escolas superiores técnicas, bem como a algumas escolas do sistema algo diversificado de educação vocacional em outros campos. Devido a isto, o número de estudantes freqüentando tais instituições antes de sua mudança de estatuto só pode ser estimado.

Fontes: (não transcrito, por estar em parte ilegível) - N. do Trad.)

QUADRO 6

Matriculas em instituições de Ensino Superior: — estudantes estrangeiros na República Federal da Alemanha.

Ano	Estudantes estrangeiros
1950	2.223 ¹
1955	5.886 ¹
1960	18.396 ²
1965	22.085 ²
1970	21.437 ²
1975	39.437 ²
1977/78	49.808 ³

- 1— Inclui as Escolas Normais Pedagógicas (PH)
- 2— Inclui as Escolas Normais Pedagógicas absorvidas pelas Universidades.
- 3— Universidades e instituições não universitárias (inclui todas as Escolas Normais Pedagógicas e as Politécnicas (FHS).

Fonte: Statistisches Bundesamt: Bildung im Zahlenspiegel 1979. Stuttgart und Maguncia 1979.

As instituições de ensino superior encontram-se sob o controle dos estados. No contexto estabelecido pela “Lei Federal de Diretrizes Básicas para o Ensino Superior” (*Hochschulrahmengesetz*), de 1976, que estabelece certos princípios comuns para a organização de todas as instituições de ensino superior, os estados determinam a situação de suas próprias instituições por meio de leis específicas. As universidades e as faculdades isoladas são quase todas “corporações de direito público” (*Korporationen des öffentlichen Rechts*), e, enquanto tais, possuem direitos limitados de autogestão; as FHS, contudo, geralmente estão sob controle direto dos ministérios. As áreas de autogestão universitária são:

- planejamento, em cooperação com as autoridades estaduais;
- contratação de pessoal (decisões autônomas para pessoal temporário em início de carreira, e recomendação ao ministério para contratações permanentes);
- exigências curriculares e de exames, as quais, porém, requerem aprovação pelas autoridades estaduais (exceto os exames para o serviço público civil, que são organizados pelos próprios estados);
- pesquisa e aquisição de instrumental de pesquisa.

Os estados fornecem os recursos orçamentários para o funcionamento corrente de suas instituições de ensino superior. A expansão destas instituições e a criação de outras são planejadas e financiadas pelos estados e pelo governo federal em conjunto (vide abaixo, seção 2.3 — “Conselho Científico”). Seminários, institutos de pesquisa, clínicas, etc. fazem parte das instituições de ensino superior e como tais são geralmente financiados pelos estados. Para projetos individuais de pesquisa, contudo, são freqüentemente necessários recursos suplementares. Estes são fornecidos primordialmente pela Sociedade Alemã de Pesquisa (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*) (DFG), e também por fundações, a mais importantes das quais é a Fundação Volkswagen. A nível organizacional, a DFG é uma associação de todas as instituições de ensino

superior. Recebe quase metade de seus recursos do governo federal, outro tanto dos estados, e alguns recursos suplementares de fundações e similares. A direção da DFG está nas mãos do Conselho Diretor (*Kuratorium*), que inclui 33 pesquisadores, a maioria eleito, constituindo o "Senado", além de 11 representantes dos estados, 7 do governo federal e 5 das fundações. A DFG distribui seus recursos entre projetos cujos pedidos tenham sido aceitos, após exame por especialistas científicos, pelo Comitê Executivo (*Hauptausschuss*). A este comitê pertencem 15 pesquisadores eleitos, 6 representantes do governo federal, 6 dos estados, e 2 das fundações.

Certas grandes organizações dedicadas à pesquisa, bem como numerosos institutos de pesquisa autônomos, são também financiadas pelo estados e pelo governo federal, às vezes separadamente, às vezes em conjunto. As mais renomadas destas organizações são a Sociedade Max Planck para o Progresso da Ciência (*Max-Planck-Gesellschaft zur Forderung der Wissenschaften*), para pesquisa fundamental (50 institutos, com um total de 4.000 cientistas), e a Sociedade Fraunhofer (*Fraunhofer Gesellschaft*), para pesquisa aplicada. Muitos cientistas ativamente engajados nestes institutos de pesquisa também estão vinculados a instituições de ensino superior como conferencistas (*Lehrbeauftragte*) ou como "Professores colaboradores"; desta forma, ocorre uma certa cooperação, mesmo que a nível estritamente pessoal, entre as instituições de pesquisa e as instituições de ensino superior.

2. O SISTEMA DECISÓRIO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO

2.1 Divisão da Competência entre os Estados e o Governo Federal

Como resultado da experiência centralista sob domínio nazista, a constituição estabeleceu o federalismo como uma das características estruturais mais importantes da RFA, juntamente com os princípios da democracia, do estado social (*Sozialstaat*) e do estado legal (*Rechtsstaat*)². O exercício e a implementação das responsabilidades públicas cabe, em princípio, aos onze estados da federação. A constituição inclui, no entanto, um certo número de artigos segundo os quais o governo federal detém, em determinados setores, direitos competitivos ou mesmo exclusivos de legislar. Assim sendo, praticamente todos os domínios da vida pública se encontram, pelo menos indiretamente, subordinados à legislação federal. No caso específico da educação, porém, a constituição não confere quase nenhuma autoridade ao governo federal. A política e a administração educacionais constituem, por princípio, áreas afetas aos estados — vide acima, seção 1. Em cada estado, portanto, o parlamento e o governo estaduais são responsáveis por todos os assuntos referentes às escolas, universidades e à cultura, ao interior de suas fronteiras. Esta soberania cultural vem sendo restringida por numerosas alterações na constituição federal, como segue:

- O governo federal detém autoridade legislativa sobre o setor quantitativamente importante de formação vocacional, externo ao sistema escolar propriamente dito e, sobre o auxílio financeiro a pessoas que procuram tal formação;
- o governo federal é responsável pelas diretrizes gerais do sistema de ensino superior (vide abaixo);
- dado que as relações exteriores são de competência do governo federal, as relações culturais com os demais países também são de sua responsabilidade. Contudo, verifica-se um certo grau de desacordo tanto entre o governo federal e os estados como entre os próprios estados, quanto ao direito ilimitado do governo federal de concluir acordos culturais internacionais que comprometem também os estados. Desta forma, registra-se um conflito permanente, apesar dos acordos especiais regendo a cooperação entre os estados e o governo federal em assuntos referentes às relações culturais com o exterior;

² Um *Rechtsstaat* é um sistema de governo constitucional e domínio da lei. Seu complexo sistema constitucional, legislativo e de regulamentos mantém a estabilidade; sem este sistema, as tensões políticas dominantes poderiam limitar significativamente a eficácia governamental.

— desde 1969, a constituição reconhece a existência de certas “tarefas comuns” em que os estados e o governo federal podem ou devem cooperar.

No planejamento e financiamento geral da expansão do ensino superior, os estados e o governo federal são obrigados a cooperar. No planejamento educacional e no apoio à pesquisa, o governo federal e os estados podem cooperar com base em acordos administrativos. Esta cooperação foi institucionalizada em 1970 com o estabelecimento da Comissão Federal-Estadual para Obras Universitárias e da Comissão Federal-Estadual para Planejamento Educacional e Amparo à Pesquisa (vide abaixo). Desde o início dos anos 70, o governo federal, através do Departamento de Educação e Ciência e do Departamento de Pesquisa e Tecnologia, assumiu certas competências importantes no campo da educação e pesquisa. Contudo, a política educacional referente ao sistema escolar de primeiro e segundo grau é determinada e administrada pelos diversos estados de maneira bastante uniforme, no quadro da soberania cultural de cada estado. Isto significa que, apesar da cooperação federal a nível da estrutura básica do sistema educacional, persistem diferenças sensíveis entre os estados, especialmente no que diz respeito à organização dos currículos, exames e transferências. Disto resultam certas limitações à mobilidade do cidadão, quando, p. ex., os pais de crianças em idade escolar transferem sua residência de um estado para outro. Tais diferenças levaram o governo federal, recentemente, a exercer pressões em favor de mudanças na divisão de poder, a seu favor; mas tais pressões defrontaram-se com uma resistência unânime dos estados. A questão crucial é de determinar em que medida as diferenças nos sistemas educacionais e as conseqüentes limitações ao direito de ir e vir dos cidadãos devem ser aceitas em benefício do pluralismo federativo.

Dado que o sistema educacional de cada estado é centralizado e uniformemente estruturado, a participação a nível decisório de cada escola e de seus clientes é possível apenas dentro de limites muito estreitos. Desta forma, o federalismo no sistema educacional tem como resultado dar oportunidades a inovações pedagógicas e organizacionais que, por razões políticas, não possam ser implantadas num determinado estado; sempre podem sê-lo em outro estado, e, a partir deste — se bem sucedidas — podem exercer uma pressão inovadora sobre os sistemas educacionais de outros estados.

2.2. Conselhos de Coordenação Federal e Estaduais: Federalismo Cooperativo

O conselho de maior importância para a coordenação entre os estados é a *Conferência Permanente dos Ministros Estaduais de Cultura (Ständige Konferenz der Kulturminister der Länder)* (KMK), que foi instituída em 1949 como um grupo de trabalho voluntário. A KMK tem como tarefa tratar dos assuntos de política cultural de significado supra-regional, com o objetivo de determinar os anseios comuns e alcançar representatividade geral. Os assuntos mais importantes que requeriam coordenação eram a duração do ensino obrigatório, a organização dos sistemas escolares e a regulamentação de transferências e exames. Através da KMK estabeleceu-se a estrutura básica unificada do sistema educacional da RFA e, portanto, um quadro comum para as reformas. Legalmente, os acordos obtidos na Conferência dos Ministros da Cultura têm apenas o caráter de recomendações, que transformam-se em leis estaduais somente quando aceitas pelos corpos legislativo e executivo dos próprios estados. Dado que os estatutos da KMK exigem que suas recomendações sejam emitidas por consenso unânime, essas recomendações, uma vez propostas, têm virtualmente, força de lei.

Freqüentemente, a KMK tem preparado regulamentos de natureza geral e cooperativa no campo educacional, de tal forma abrangentes que têm sido subseqüentemente erigidos em acordos formais entre os estados por decisões da Conferência de Primeiros-Ministros Estaduais (*Konferenz der Länder-Ministerpräsidenten*). Tais decisões da Conferência dos Primeiros-Ministros caracterizam-se, em parte, pela importância do assunto, mas também pelas dificuldades de concluir acordos a nível da Conferência dos Ministros da Cultura. Muitas das decisões da KMK têm por finalidade não apenas organizar a coordenação do sistema educacional, mas também de alcançar uma certa equivalência na estrutura curricular dos níveis escolares e tipos de escola específicos.

É característico do trabalho da KMK como um todo que os acordos são obtidos, para cada caso, ao nível do menor denominador comum. Isto leva a um considerável incremento em decisões e medidas particulares. Em certas áreas da política educacional, porém, não se logra obter qualquer decisão significativa. Assim, a formação de docentes e a formação vocacional por muito tempo estiveram excluídas da pauta da KMK.

Outras áreas de conflito, em que o acordo parece no momento improvável, são:

- a relação do jardim-de-infância e pré-primário (*Vorschule*) com a escola de primeiro grau;
- a extensão do período de escolaridade obrigatória em tempo integral para dez anos;
- a organização dos "níveis de orientação"; e
- a problemática da formação docente.

Um dos principais problemas a nível de cooperação federal, no âmbito da KMK, diz respeito à relação entre este órgão coordenativo e os parlamentos estaduais. Quanto mais difícil se torna a concretização de acordos ao interior da KMK, mais forte a tendência do executivo em influir nas decisões dos parlamentos estaduais através de tais acordos, que praticamente equivalem a acordos formais entre os estados.

Por muito tempo, porém, os parlamentos estaduais vinham aceitando tal comportamento como necessário, embora questionável do ponto de vista constitucional. Mais recentemente, uma relação mais tensa parece estar se desenvolvendo, principalmente devido à introdução da escola integrada, uma causa de conflitos entre os estados que também tem implicações para a relação entre cada governo estadual e seu respectivo parlamento.

A assim chamada *Comissão Federal-Estadual para Planejamento Educacional e Amparo à Pesquisa (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung)* (BLK) foi constituída em 1970 com base em um acordo administrativo entre os estados e o governo federal. Como a KMK este grupo exerce uma função de coordenação entre os estados, mas com participação do governo federal. Segundo este acordo, a comissão é composta de um representante de cada estado e 7 representantes do governo federal, os quais dispõem de 11 votos. A Comissão Federal-Estadual tem por tarefa elaborar planos gerais de longo prazo (*Rahmenpläne*) para o sistema educacional como um todo, planos para fase intermediárias (*Stufenpläne*) e planos e programas parciais para medidas a serem postas em prática a curto prazo, e, em especial, estudar as necessidades financeiras para a realização destes planos. A constituição desta comissão trouxe consigo grandes expectativas no sentido de que seu trabalho conduziria a uma racionalização sistemática da política educacional federal, através do planejamento. Tais esperanças fundamentavam-se na integração entre o planejamento estrutural e o financeiro. Com isto, a comissão assumiu não apenas a tarefa de assegurar a coordenação entre as administrações dos estados, como, também, a de estabelecer um consenso entre os ministros de cultura e de finanças, e entre os conselhos de planejamento financeiro federal e estaduais.

Em 1973, esta comissão apresentou um plano educacional unificado que incluía um programa para o desenvolvimento estrutural do sistema educacional, bem como para a sua sustentação financeira. Contudo, este plano fora adotado com votos em contrário de cinco estados, que haviam apresentado opiniões minoritárias sobre pontos estrategicamente relevantes para o desenvolvimento ulterior do sistema. De qualquer forma, o plano educacional unificado poderia ter sido efetivado apenas a um nível bastante genérico, mesmo que todas as administrações e os parlamentos estaduais o tivessem aceito. Além disso, o plano financeiro enfrentou graves objeções por parte dos ministros de finanças. Os "votos qualificados" ("*besonderen Voten*") das cinco administrações culturais, contudo, opunham-se:

- à matrícula de crianças de 5 anos em escolas infantis;
- à escola unificada como um todo;
- ao décimo ano de escolaridade obrigatória;
- a uma reestruturação da formação docente, que seria orientada não mais a tipos específicos de escola (*Schulformen*) mas a níveis (*Schulstufen*);
- ao desenvolvimento ulterior do nível secundário superior, em que as formações vocacional e geral seriam mais estreitamente inter-relacionadas.

Estes votos ministeriais exprimiam uma polarização política entre os estados que, a partir daí, vem sendo um fator determinante do clima político da RFA. Esta polarização não deve surpreender, visto que a estrutura partidária é essencialmente a mesma a níveis federal e estadual. No setor educacional, este fato leva a uma sobreposição entre as políticas federal e estadual, na medida em que o governo federal entre em coalizão com os estados cujos governos sejam formados pelos mesmos partidos. O plano educacional unificado deveria ter sido ampliado em 1979, mas isto não ocorreu devido a crescentes diferenças políticas.

O desenvolvimento dos trabalhos na BLK diferencia-se claramente do trabalho coordenativo da KMK, tal como foi desenvolvido nos anos 60. Até o fim da referida década raramente registravam-se facções partidárias fechadas na KMK, porque as diferenças geográficas, financeiras, sócio-econômicas e religiosas entre os estados também influenciavam a política educacional. Divisões político-partidárias apareceram na KMK apenas à medida que se fazia sentir o papel crescente do governo federal nas questões referentes à política educacional, a educação passando a constituir um problema de política nacional. Mesmo assim, o estilo de trabalho incrementalista da KMK parece tornar possível superar a polarização, mantendo-se sem solução de continuidade a cooperação nas questões de maior importância.

Desde o início, a atuação da BLK foi marcada por uma certa rivalidade em relação à KMK. Do ponto de vista da BLK, a KMK parecia preocupada com acordos de menor importância; parecia, mesmo, constituir-se em empecilho ao planejamento mais sistemático e de maior alcance da BLK. Por outro lado, do ponto de vista da KMK, a meta maior de uma racionalização sistemática da política educacional, através do planejamento federal, parece ter sido alcançada ao preço de suas recomendações assumirem um caráter eminentemente não-obrigatório, em evidente oposição às decisões imediatamente relevantes da KMK. A influência do plano educacional unificado e, portanto, da BLK, é de fato relativamente reduzida. Isto se deve em primeiro lugar à polarização política e à imposição das opiniões majoritárias contra as da minoria, enquanto que a execução dos planos cabe exclusivamente a cada um dos estados. No que diz respeito à tradução do planejamento central em planejamento escolar a nível regional, estadual ou mesmo municipal, a fraqueza vital da BLK reside também no fato de que as cifras referentes ao planejamento federal são em grande medida não-especificadas, por razões políticas. Assim, só podem ter uma função muito limitada, em termos de orientação para os estados, onde a situação efetiva de cada setor apresenta grande variação. Disto tudo resulta a atual fraqueza política da BLK e a crescente importância da KMK.

2.3 Órgãos Consultivos Centralizados no Sistema do Federalismo Cooperativo

A discussão pública das questões educacionais e as consultas políticas entre os órgãos decisórios da política educacional a níveis federal e estadual foram e são conduzidas por comissões centrais de especialistas as quais em si não detêm qualquer autoridade decisória. Três destas comissões são: a Comissão Alemã para a Educação (*Deutscher Ausschuss für das Erziehung und Bildungswesen*) (1953-1965); o Conselho Educacional Alemão (*Deutscher Bildungsrat*) (1965-1975); e o Conselho Científico (*Wissenschaftsrat*) (desde 1958). Embora dois destes órgãos já tenham sido extintos, estão incluídos nesta apresentação porque representam formas organizacionais específicas de consulta política, cada qual apresentando problemas que lhe são próprios.

(1) A *Comissão Alemã para a Educação* foi instituída em 1953, como resultado de uma tentativa de fortalecer a autoridade do governo federal na área educacional pelo estabelecimento de um conselho consultivo central para questões educacionais no âmbito do Ministério do Interior — o Ministério Federal de Educação e Ciências ainda não existia. Esta tentativa encontrou forte resistência por parte dos Estados e, como compromisso, estabeleceu-se uma comissão consultiva autônoma, cujos membros eram nomeados pelo Ministério do Interior e pela KMK.

À Comissão Alemã foram atribuídas as tarefas mal definidas de acompanhar o desenvolvimento dos sistemas educacionais e de formação profissional alemães, e dar apoio a este desenvolvimento através de recomendações. No quadro destas atribuições gerais, a comissão deveria, por conta própria, desenvolver um programa de trabalho específico. Na prática, seus esforços limitavam-se quase que exclusivamente ao sistema escolar até o nível secundário inclusive. Os integrantes da comissão não eram designados na qualidade de representantes de grupos de interesses organizados, e sim como indivíduos de certa projeção. Uma metade era composta de especialistas acadêmicos em educação e profissionais do ensino, a outra metade de leigos, de diversos ramos da vida pública. Totalizando 20 membros, este órgão atuou por muito tempo contando com apenas um administrador e um reduzido quadro de funcionários de nível de secretários. Esta modesta estrutura organizacional por si só sugere as limitações impostas ao trabalho ao comissão, e o reduzido escopo de sua influência política. Suas atribuições mal definidas e a ausência de uma base institucional, seja no sistema político seja no setor acadêmico, suscitavam dúvidas quanto à sua representatividade, e quanto a seus interlocutores reais. A comissão podia apenas endereçar-se a um público nacional difuso, enquanto que as decisões políticas efetivas eram tomadas pelos governos estaduais.

Enquanto organização consultiva de natureza científica, a comissão mobilizava uma pericia científica e uma quantidade de pesquisas bastante limitadas; enquanto órgão político, faltava-lhe uma base institucional. Este dilema refletia-se em suas recomendações. De um lado, assumiam o caráter de compromissos políticos antecipados, e não incluíam qualquer discussão de políticas educacionais alternativas com base em pesquisas científicas. De outro lado, as referidas antecipações políticas eram necessariamente especulativas, visto faltar a base institucional para consulta junto aos órgãos deliberativos estaduais. As recomendações da comissão eram, portanto, tanto acadêmica quanto politicamente controversas e, de fato, não eram muito importantes.

(2) O Conselho Educacional Alemão foi instituído em 1965 graças a um acordo entre os estados e o governo federal. De certa maneira, era uma organização sucessora da Comissão Alemã, que havia sido extinta há pouco tempo. Este órgão também concentrou-se essencialmente nos problemas da educação de primeiro e segundo graus. O conselho reuniu-se em dois períodos, de 1965 a 1970, e de 1970 a 1975. O acordo não foi renovado após o segundo período. Aplicou-se à organização do Conselho Educacional Alemão uma espécie de princípio bi-cameral. Havia duas comissões: a "comissão governamental", com 11 representantes dos governos estaduais, 4 do governo federal, e 3 de associações comunitárias; e a "comissão de educação", com 18 integrantes, sendo 14 designados pelos estados e 4 pelo governo federal. A comissão de educação era um verdadeiro órgão consultivo de especialistas e de representantes de grupos de interesses. Sua tarefa consistia em determinar as necessidades de pessoal, estabelecer planos de desenvolvimento para o sistema educacional e apresentar sugestões sobre a estrutura e o financiamento do sistema. Contudo, vale observar que a comissão podia divulgar seus planos, sugestões e recomendações apenas após consulta à comissão governamental; e a natureza de tais consultas não era claramente definida. Devido a seu interesse em uniformizar as estruturas educacionais, o governo federal empenhava-se em obter decisões cuja implementação tivesse um caráter compulsório. Contudo, alguns dos estados opunham-se à idéia de que os estados e o governo federal deveriam tomar decisões conjuntas sobre programas educacionais, alegando falta de amparo constitucional para tanto. Estes estados obtiveram ganho de causa e, como conseqüência, a comissão governamental geralmente não emitia um voto formal, limitando-se a exprimir uma opinião geral sobre cada questão.

A comissão de educação pode ser encarada como um equivalente funcional da Comissão Alemã, sob vários aspectos. Contudo, a comissão de educação procurou neutralizar o risco de impotência política por meio de regras de atuação mais explícitas. Estabeleceram-se comitês e sub-comitês para a preparação de recomendações, e neles foram incluídos numerosos especialistas do sistema educacional e, em especial, representantes dos ministérios de cultura. Nestes comitês ocorreu uma intensa troca de informações entre acadêmicos e administradores, resultando num processo de aprendizagem mútua extremamente frutífera. E foi no âmbito destes comitês

que se realizou o trabalho efetivo da comissão. Da mesma forma, tomaram-se precauções estruturais para assegurar a capacidade de consenso e, assim, a influência política das recomendações. De maneira geral, este sistema tornou possível uma consulta política altamente eficaz.

A secretaria da comissão de educação continuou sendo relativamente pequena. De início apenas três, posteriormente dez pesquisadores associados foram contratados. Contudo, a comissão soube criar um equivalente próprio a uma infra-estrutura de maiores dimensões, extremamente eficiente, pela constituição dos sub-comitês. Uma vasta gama de especialidades dos setores acadêmico, administrativo e prático pôde, assim, ser mobilizada, pela contratação de consultores e pelo comissionamento de muitos especialistas. Desta maneira, introduziu-se indiretamente no processo a infra-estrutura das instituições superiores de ensino e pesquisa. Após o estabelecimento de estruturas de consulta política direta, esta foi a segunda realização importante do Conselho Educacional Alemão, realização essa documentada em muitas avaliações publicadas por especialistas, tratando de maneira bastante satisfatória os setores e os problemas do sistema educacional.

A própria comissão de educação publicou um total de 16 recomendações, a mais importante das quais constitui um plano para o desenvolvimento a longo prazo do sistema educacional. As amplas recomendações não fazem análises detalhadas da situação efetiva de cada estado, limitando-se a perspectivas de desenvolvimento sem arrolar medidas específicas. Contudo, a autoridade das recomendações apoiava-se numa revisão cuidadosa do estado da pesquisa em cada área problemática.

Em seu segundo período de atuação, o Conselho Educacional passou progressivamente a ocupar-se de temas politicamente controvertidos e a preencher as lacunas de suas propostas mais abrangentes, com recomendações de detalhes. Neste programa de trabalho superestimou-se a possibilidade de se chegar a um consenso entre as comissões governamental e de educação. A inclusão de representantes da administração pública tornou-se mais difícil, e com isto a comissão de educação viu regredir sua base semi-institucional de influência até que, finalmente, em 1975, o mandato do Conselho Educacional não foi renovado.

(3) O *Conselho Científico* foi constituído em 1957 por meio de um acordo entre os estados e o governo federal. Por ser o primeiro acordo importante desta natureza, sua constituição marcou o nascimento do federalismo cooperativo. O Conselho Científico tem por tarefa elaborar recomendações para o desenvolvimento da estrutura e do conteúdo do ensino e da pesquisa em nível superior; além disso, exerce uma função consultiva especial no que tange à distribuição, construção e equipamento de instituições de ensino superior. Este conselho também está organizado num modelo bi-cameral, modificado pela existência de uma assembléia geral. As duas câmaras são a *comissão científica* e a *comissão administrativa*. Alguns integrantes da comissão científica são indicados por recomendação dos principais órgãos de fomento à pesquisa da RFA, outros por recomendação dos governos federal e estaduais, os quais enviam, ainda, representantes próprios à comissão administrativa. Ambas as comissões reúnem-se em assembléia geral para tomar decisões sobre as recomendações do Conselho. De início, estas recomendações são preparadas em sub-comitês comuns, com representantes das duas comissões; a seguir, são discutidas separadamente em cada câmara; e a decisão final é tomada em assembléia geral. Esta estreita cooperação institucionalizada entre representantes das ciências e dos governos federal e estadual talvez constitua o motivo pelo qual o Conselho Científico tenha se destacado menos pelas inovações de princípios e mais por suas sugestões práticas, de ampla base consensual, especialmente no que diz respeito à expansão quantitativa do ensino superior e a seu ulterior desenvolvimento. Mas foi precisamente por este motivo que se assegurou um elevado nível de eficiência.

Esta eficiência foi sensivelmente aprimorada após a emenda constitucional de 1969 referida acima, que define as "tarefas comuns" (*Gemeinschaftsaufgaben*) a serem desenvolvidas pelos governos federal e estaduais. Com base nesta emenda, impõe-se ao governo federal arcar com 50% dos custos de expansão e construção de todas as instituições de ensino superior. A partir desta época, os governos federal e estaduais tomam decisões conjuntas sobre investimentos neste setor, através de uma "Comissão de Planejamento de Obras Universitárias" (*Hochschulbau-*

Planungsausschuss), constituída em 1970. Nesta, os estados e o governo federal contam com um número igual de representantes. Por sua área de atuação, esta comissão faz parte dos órgãos coordenativos discutidos na seção 2.2 supra. Desempenha um papel essencialmente formal, dado que por lei deve tomar suas decisões com base nas recomendações apresentadas regularmente pelo Conselho Científico. Na realidade, como todas as controvérsias são superadas na comissão do Conselho Científico, a Comissão de Planejamento tornou-se, na prática, apenas uma agência executora das recomendações do Conselho. Desta forma, as recomendações passaram a representar orientações quase intocáveis para as políticas orçamentárias dos Estados neste setor.

O Conselho Científico tem sido menos bem sucedido na área de planejamento curricular, especialmente no que tange a suas sugestões para a reforma dos programas de estudo. Nesta área suas recomendações têm assumido um caráter bastante genérico, não entrando nas conseqüências financeiras e de pessoal — questões específicas deixadas a cargo das próprias instituições de ensino superior, indecisas e não raro dilaceradas por conflitos internos. Por isto, a influência destas recomendações tem tido um alcance limitado.

O Conselho Científico apresentou uma série de recomendações isoladas, sem realizar um plano global para o desenvolvimento do ensino superior e da pesquisa. Contudo, suas recomendações para a expansão, estruturação e organização das instituições acadêmicas têm sido pragmáticas, capazes de obter apoio político e, conseqüentemente, sensíveis efeitos concretos. Os críticos do Conselho Científico suspeitam que este sucesso pragmático constitui uma das razões primordiais para o fato de não ter ocorrido uma reforma profunda do ensino superior e da pesquisa na RFA.

3. CENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA E NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR DOS ESTADOS

Como ficou dito no início deste ensaio, o sistema escolar como um todo, incluindo as escolas particulares, encontra-se sob a supervisão e controle das autoridades escolares estaduais. Na RFA, o conceito geral de supervisão escolar recobre os direitos e deveres dos estados com relação à organização, planejamento, direção e inspeção das escolas, inclusive a determinação dos conteúdos e dos materiais instrucionais a serem empregados. Os parlamentos estaduais participam da supervisão escolar através da legislação e do planejamento orçamentário; os ministérios da cultura, através das autoridades escolares a eles subordinadas, orientam e controlam as escolas no quadro destas leis por meio de regulamentos, portarias e normas diretivas. O direito dos estados de supervisionarem as escolas situa-se no ponto central de um sistema de tensões que inclui igualmente os direitos de auto-administração de cada município, bem como os direitos, limitados mas existentes, dos professores, pais e alunos — e seus anseios por uma participação maior.

3.1 A Divisão de Autoridade e Responsabilidade entre Estados e Municípios

De acordo com a constituição, os municípios têm o direito de regulamentar todos os assuntos locais de forma autônoma, dentro dos limites da lei. Isto inclui também as escolas, principalmente quando financeiramente sustentadas pelos municípios, o que é regra geral. As tensões que resultam desta situação entre a auto-administração municipal e a supervisão estadual conduziram a divisões complexas de autoridade e responsabilidade, que divergem de estado para estado. Apoiam-se no princípio fundamental da separação entre os assuntos escolares "internos" e "externos". As autoridades escolares estaduais são responsáveis pelo planejamento e execução do ensino e educação, e, portanto, pelos planos de aula, horários, livros didáticos, pessoal docente, etc., enquanto que as autoridades municipais são responsáveis pelo setor físico, isto é, pelos terrenos, edificações, materiais de trabalho e pessoal não-docente. Na realidade, porém, as oportunidades de que os municípios dispõem para exercerem um papel mais ativo são li-

mitadas, pois os Estados possuem uma variedade de métodos de controle financeiro através dos quais podem indiretamente reger tanto o planejamento do desenvolvimento quanto a construção de estabelecimentos de ensino nos municípios.

3.2. Administração e Controle Central das Escolas, e a Participação de Professores, Pais e Alunos nas decisões de Política Escolar

Legalmente, as escolas da RFA são instituições estaduais sem direitos próprios; contrariamente às instituições de ensino superior, não têm o direito de autogestão (cf. seção 4). Por isto, os direitos da administração escolar são, de princípio, ilimitados: pode regulamentar todos os aspectos da vida escolar e emitir as respectivas normas e diretrizes aos professores. *Pode fazê-lo.* Na prática, as administrações escolares não o fazem, o que se deve em primeiro lugar aos limites estruturais da regulamentabilidade do ensino e da educação, e, em segundo, ao número limitado de pessoal disponível. Os mecanismos de controle mais importantes das administrações estaduais de cultura são “ordens e proibições” (*Gebote und Verbote*), ou seja, regulamentos e normas legais e administrativos emitidos em cada caso por supervisores estaduais ou diretores de escola.

Os instrumentos de controle mais importantes são os horários (*Stundentafeln*) que identificam as disciplinas de ensino e sua carga horária semanal para cada tipo de escola e cada ano letivo. As características gerais destes horários, que definem a estrutura do programa educacional, são discutidas e aprovadas a nível nacional, na Conferência dos Ministros de Cultura. Os programas (*Lehrpläne*), que identificam as exigências para cada disciplina em um dado ano, estão relacionados a esses horários. No decorrer dos últimos dez anos, os planos de ensino têm sido revistos e modernizados em todos os Estados, levando em conta o desenvolvimento nas disciplinas acadêmicas correspondentes. No contexto desta reforma curricular centralizada a nível estadual, os programas de ensino de cada tipo de escola têm sido mais estritamente vinculados uns aos outros, e orientados com vistas às metas de ensino. Por sua vez, os programas representam a orientação para a adoção centralizada de livros didáticos. Este complexo de regulamentos gerais é suplementado por regras referentes a transferências, exames, e certificados de conclusão (*Abschlüsse*). Os objetivos funcionais desses regulamentos são (1) o estabelecimento de estruturas básicas e, portanto, de uma certa continuidade e uniformidade no processo de aprendizagem em cada escola, mas igualmente (2) a documentação simbólica de uma certa uniformidade nos resultados da educação e a legitimação das medidas de seleção e alocação nas escolas por intermédio de padrões universalísticos.

A real eficácia destes programas de controle é certamente limitada; ainda deixam espaço suficiente para a atuação de cada escola e de cada professor. Contudo, constituem um importante mecanismo de defesa contra a invasão de interesses políticos, econômicos ou regionais de curto prazo. E, se deixarmos de lado as escolas tipicamente “reformadas”, a eficácia limitada das regulamentações administrativas não resulta em qualquer heterogeneidade mais significativa entre as escolas, visto que o processo acadêmico de formação dos professores e a permanência das práticas de ensino e de conteúdo comumente aceitas asseguram a manutenção da continuidade e de padrões suficientemente uniformes.

Comparadas com os instrumentos gerais de controle, as normas individuais de supervisores escolares são menos importantes. Medidas de controle deste tipo limitam-se a pontos importantes da carreira docente, p.ex., os primeiros anos de emprego e promoções, ou a casos problemáticos individuais. Contudo, justamente essas intervenções em casos difíceis têm grande importância simbólica, pois documentam os limites da tolerância política das autoridades escolares. Controles intensivos do pessoal docente só não são praticáveis devido a uma capacidade insuficiente. A relação professores/supervisores é, na RFA, de 3 a 10 vezes maior do que nos E.U.A. Mais recentemente, tem havido uma tendência entre os administradores escolares em transferir suas funções de supervisão aos diretores de escola, envolvendo-os em visitas às salas e na avaliação do desempenho dos professores.

As leis e os regulamentos que descrevem a forma pela qual diretores, professores, pais e

alunos se inter-relacionam nas escolas são coletivamente designados como *constituição escolar*. As constituições escolares vêm sendo reelaboradas em todos os Estados no decorrer do último decênio. As reformas referem-se sobretudo à autonomia pedagógica do professor e à relação entre diretores e conselhos de professores.

Todas as leis escolares reconhecem uma "liberdade pedagógica" do professor, pelo que se supõe garantir a responsabilidade do professor por sua própria atividade educacional e instrucional, embora de forma relativamente vaga. Este estatuto, contudo, é fundamentalmente diverso da liberdade acadêmica do professor universitário, garantida pela constituição. Essencialmente, o que fica garantido é o dever da autoridade supervisora de agir com moderação. A reforma das constituições escolares trouxe, contudo, mudanças sensíveis na relação entre diretores e conselhos de professores. Ainda na década de 60, havia importantes diferenças de organização entre cada tipo de escola, e de Estado para Estado. Desde então, logrou-se estabelecer uma estrutura unificada, em que diretoria e conselho de professores têm autoridade equivalente, e cooperam estreitamente nas decisões internas das escolas. Ao mesmo tempo, com o rápido aumento nas dimensões dos estabelecimentos escolares em anos recentes, desenvolveu-se um sistema diferenciado de conselhos de professores, cada qual podendo tomar decisões em uma área específica de responsabilidade.

Comparada à participação dos professores no processo decisório interno das escolas, a participação de pais e alunos é muito limitada. Todas as leis escolares contêm atualmente uma provisão sobre a participação de pais e alunos em reuniões de professores — via de regra, apenas em função consultiva. Os pais de alunos exercem, porém, uma importante influência supra-regional através de órgãos representativos institucionalizados. Em alguns Estados, os representantes dos pais constituem atualmente grupos de interesse de peso na política educacional. Para resumir de forma simples e em poucas palavras o desenvolvimento da estrutura organizacional do sistema escolar, poder-se-ia dizer que ao interior de um esquema centralizado, organizado burocraticamente, elementos profissionais bem como representativo-democráticos vêm-se desenvolvendo e ganhando em importância nestes últimos anos.

4. PROBLEMAS DO ATUAL SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR E O DESENVOLVIMENTO DE ESTRUTURAS DECISÓRIAS

4.1 A Situação Atual

A presente situação do sistema de ensino superior como um todo (universitário e não-universitário) pode ser descrita em termos dos acontecimentos históricos, das tarefas objetivas e dos problemas administrativos que se seguem:

(1) O sensível incremento no número de estudantes, especialmente nas décadas de 60 e 70. Isto resultou do fato de a taxa de natalidade ter dobrado no período 1949-1964, e do aumento na percentagem de jovens em cada faixa etária prosseguindo em seus estudos superiores; no período de 1949 a 1978, o coeficiente de matrículas nas FHS aumentou de 1-2% a 5%, e o coeficiente de matrículas nas universidades de 5% a 14%. As instituições de elite, principalmente as universidades, tornaram-se, assim, instituições de massa. Tal desenvolvimento trouxe consigo:

- um aumento no planejamento a níveis federal e estadual, e nas próprias instituições.
- um aumento considerável nos gastos financeiros dos Estados e do Governo Federal para a expansão das instituições existentes e para a criação de outras, bem como em despesas correntes, à medida que os equipamentos tornam-se mais custosos e seu emprego mais generalizado.
- uma maior orientação dos programas de formação em função das demandas do mercado de trabalho. O equilíbrio histórico, quase natural, entre o número de graduandos e o número de vagas em profissões que exigem pessoal de formação acadêmica foi per-

turbado de muitas maneiras pelo rápido crescimento da população estudantil. Disso resulta uma situação competitiva, em que é necessário dar maior ênfase à orientação profissional dos programas de estudos.

- na área do ensino, esforços visando limitar drasticamente os três princípios tradicionais — liberdade de ensino e pesquisa, unidade de ensino e pesquisa, e comunhão de professores e alunos — em favor de uma racionalização, isto é, de uma maior estruturação dos programas de estudo e a limitação de sua duração, de 3 a 5 anos de acordo com a área.

(2) Mais recentemente, o ritmo de expansão da população estudantil vem diminuindo de intensidade, devido às crescentes dificuldades em se obter um emprego adequado após a conclusão dos estudos. Visto que a taxa de natalidade reduziu-se quase que pela metade entre 1967 e 1978, pode-se esperar uma sensível redução no número de estudantes frequentando as universidades e FHS a partir de meados da presente década. Em função disso, as instituições de ensino superior já estão planejando uma expansão de seus programas de estudos (formação contínua, programas de especialização para profissionais, etc.), a fim de evitarem a necessidade de reduzir a capacidade instalada e promover cortes de pessoal.

(3) A rápida expansão do ensino superior desde o início da década de 60 foi acompanhada por um sensível aumento do pessoal docente e de pesquisa. A idade média deste grupo é bastante baixa. Com o fim da expansão, e com as perspectivas de redução a partir de meados da década de 80, a demanda para renovação dos quadros docentes é muito pequena. Assim, para a juventude acadêmica as perspectivas de carreira universitária são atualmente muito precárias.

(4) O desenvolvimento futuro das antigas “escolas superiores especializadas”, atualmente promovidas a FHS, é particularmente incerto. Não estão mais situadas no topo na pirâmide do sistema de formação vocacional para os egressos das escolas secundárias modernas ou escolas intermediárias, e não se encontram mais sob a tutela das autoridades estaduais de ensino. Tendo sido deslocadas para o setor de ensino superior, as exigências de ingresso foram aumentadas, sem se tornarem, com isso, equivalentes às universidades. A partir de 1976 verifica-se um decréscimo no número de estudantes que iniciam do seus estudos nestas escolas. Está se evidenciando uma transferência da pressão da massa estudantil das FHS para as universidades, na busca pelo “status” superior e pelas oportunidades financeiras mais bem proporcionadas aos graduados por universidades. Isto está ocorrendo embora os formados pelas FHS tenham uma transição mais fácil para as respectivas carreiras do que os egressos das universidades, devido à maior familiaridade com a prática efetiva de suas áreas.

(5) Todas as universidades e os exames nelas prestados (*Diplom*, Mestrado, Doutorado, e exames para o serviço público e para o magistério) são formalmente equivalentes. As escalas historicamente consagradas de prestígio (p.ex. Munique e Berlim no topo, universidades provinciais na base da escala), e a ênfase dada por certas universidades a áreas específicas (p.ex. Ciências Naturais em Göttingen, Direito em Berlim) foram eliminadas pelos eventos do período nazista, pelos tumulos da guerra, pela divisão da Alemanha e pelas alterações nas fronteiras estaduais após 1945 (especialmente com a dissolução da Prússia). Desde essa época não foi reestabelecida qualquer escala informal de prestígio, embora determinadas universidades tenham atraído reconhecimento ou críticas por motivos políticos. Especialmente durante o período de expansão, o “status” equivalente de todas as universidades, todas elas — excetuadas as universidades técnicas — oferecendo programas de estudo em quase todas as áreas do conhecimento, é compatível com uma abertura mais ampla e democrática do sistema. Contudo, o crescimento e a expansão acelerada criam certos riscos para o desenvolvimento de determinadas áreas, riscos esses que têm de ser enfrentados com medidas não-convencionais.

Quadro 7 : Os Níveis Administrativos e Decisórios no Sistema de Ensino Superior da RFA

Níveis de
Decisão

VI

Ministério Federal de Educação e Ciências (BMBW)

Órgão Consultivo de Planejamento:
Conselho Científico (1957) (WR)
(Representantes dos Gov. Fed.,
Est., Univ.)

Órgão Decisório Político:

Comissão Federal-Estadual de Planejamento (1970) (BLK)

Comissão de Planejamento de Construção Universitária
(Gov. Fed. e Estaduais)

V

Primeiro Ministro Estadual I (II, etc.)

.....Conf. de Primeiros Ministros de 11 Estados

Ministro Estadual de Educação I (II, etc.)

.....Conf. de Ministros de Educação de 11 Estados

IV

Universidades Integradas Planejadas

Universidade Integrada I (II, III, etc.)

III

Universidade ou Univ. Tec.
(II, III, etc.)

Konzil / Senat / Rektor ou
Pres.

Fac. Form. de Prof. Tec.
ou Voc. I (II, III, etc.)

Konzil / Senat / Rektor ou
Pres.

(Ant. Fac. Form de Prof.,
Tec. ou Vocacionais)

Konzil / Senat / Rektor ou
Pres.

..... Conferência dos Reitores da RFA (WRK)

II

Faculdades ou Divisões /
Diretores (Fakultäten
ou Fachbereiche)

Divisões / Diretores
(Fachbereiche)

Divisões / Diretores
(Fachbereiche)

..... Conselhos de Faculdades (por área de
conhecimento) (Fakultätentage)

I

Cadeiras / Deptos. /
Institutos / Clínicas

Deptos. / Institutos

Deptos. / Institutos

..... a) Assoc. Profissionais (por discip.)
b) "Sindicatos" de professores,
assistentes, pessoal téc. e adm
c) Grupos políticos de prof. univers
d) Grupos políticos de estudantes

———— Indica participação no processo decisório

----- Indica caráter consultivo

..... Indica coordenação

Nível IV: Até o presente, apenas três estados constituíram algumas Universidades Integradas (Gesamthochschulen), criadas a partir de antigas Faculdades de Formação de Professores, Técnicas e/ou Vocacionais. Nenhuma delas inclui uma universidade tradicional. Planeja-se, contudo, estabelecer a Universidade Integrada como um esquema organizacional geral para o sistema como um todo. A relação formal () entre as unidades constitutivas (universidades, faculdades) ainda está em discussão. Os conceitos variam desde uma integração completa através da coordenação de ensino e pesquisa até uma reorganização puramente administrativa.

- a) As despesas necessariamente vultosas em muitas áreas de pesquisa (especialmente nas ciências naturais, medicina e tecnologia) significam que nem todas as disciplinas e tipos de pesquisa especializada podem ser representadas em cada nova universidade. A pesquisa moderna não só exige a concentração de esforços em um número relativamente reduzido de institutos, como também é, em certa medida, incompatível com um programa unificado de ensino, por ser tão altamente especializada. Assim, encontram-se em fase de expansão institutos de pesquisa com vínculos frouxos ou mesmo inexistentes com as universidades.
- b) Quanto maior o número de estudantes, maior o número destes que conduzem seus estudos visando uma formação exclusivamente profissional. Esta tendência vem sendo reforçada pelas tentativas de se introduzirem programas obrigatórios de estudos e de se limitar a sua duração. A formação científica propriamente dita, isto é, a prática no tipo de trabalho que caracteriza cientistas e pesquisadores de acordo com a tradição alemã vem, assim, perdendo sua importância.
- c) Está se tornando evidente que terá de ocorrer uma gradativa diferenciação entre os estudos de graduação e de pós-graduação, nos moldes anglo-americanos. A formação estritamente científica poderia, desta forma, ser concentrada em instituições específicas de ensino superior, especializadas em determinadas áreas. Com políticas de planejamento e de pessoal antecipatórias, a nível estadual, a formação básica no âmbito do sistema universitário não seria prejudicada durante o processo.

4.2 O Desenvolvimento dos Processos Decisórios³

Na investigação dos processos decisórios do ponto de vista da centralização e descentralização, distinguimos seis níveis decisórios (vide quadro), que não exigem, neste contexto, maiores esclarecimentos.

Tradicionalmente, tem havido um equilíbrio entre as decisões tomadas a nível estadual, nível V (orçamento, contratação, aprovação de procedimentos de exames), e os níveis de cada instituição de ensino superior, níveis I a III (propostas de contratação, programas de estudo, liberdade de ensino e pesquisa). O regime nacional-socialista limitou drasticamente a competência decisória tradicional destas instituições, eliminou a dos estados, e centralizou os poderes decisórios ao nível VI (então denominado "Ministério do Reich para a Educação" (*Reichserziehungsministerium*)). Com a queda do Reich em 1945, o poder centralizante do Reich foi temporariamente transferido às potências ocupantes. Estas, por sua vez, logo cederam seu poder aos Estados (nível V), alguns dos quais criados após a dissolução da Prússia; ao mesmo tempo, concederam às instituições de ensino superior (níveis I a III) os direitos que estas detinham antes de 1933.

Enquanto instituições, as universidades sofreram menos o impacto das muitas transformações do que os Estados. Sua posição em face dos governos estaduais era, assim, excepcionalmente forte, até por volta de 1965. A inquietação estudantil nos últimos anos da década de 60 e o enorme aumento da população estudantil exigiram que os governos estaduais intervissem legalmente. A necessidade de distribuir os encargos financeiros da expansão de maneira adequada pelo país como um todo levou a uma mudança na constituição em 1969, através da qual o Governo Federal (nível VI) começou formalmente a responsabilizar-se por uma parte dos custos de expansão do sistema de ensino superior e, portanto, formalmente, começou a exercer um certo papel em seu planejamento. Finalmente, as variadas reações legais por parte dos Estados

³ Para o que segue, cf. relatos mais extensos em:
GOLDSCHMIDT, D. Power and decision-making in higher education. In *Comparative Education Review*. Vol. 22, nº 2, junho 1978. p. 212-41.
VAN DE GRAAF, J.H. et alii. *Academic power-patterns of authority in seven national systems of higher education*. New York, 1978.

à inquietação estudantil e às exigências de reformas fizeram com que o Governo Federal aprovasse a “Lei Federal de Diretrizes Básicas para o Ensino Superior” (*Hochschulrahmengesetz*) em 1976, a fim de assegurar uma certa uniformidade no sistema. Entrementes, quase todos os Estados tiveram de adaptar sua respectiva legislação sobre o ensino superior à lei federal. Os principais resultados destes últimos 15 anos de desenvolvimento podem ser resumidos como segue:

- O Estado (níveis V e VI) viu aumentar sensivelmente seu poder decisório, e a tradicional “autonomia” das universidades foi limitada, embora numerosas decisões referentes a detalhes ainda caibam às instituições.
- Ocorreu uma certa centralização nas relações entre os Estados (nível V) e o Governo Federal (nível VI), porque a expansão do sistema de ensino superior só é atualmente possível através da cooperação federal. Tal coordenação é praticável apenas quando os estados simultaneamente conseguem coordenar, ao menos em parte, suas próprias decisões.

A expansão e a crescente necessidade de planejamento conduziram a um certo grau de burocratização dentro das instituições de ensino superior. Aqui também as decisões essenciais são preparadas aos níveis I e II, mas só podem ser adotadas ao nível central III, enquanto que tarefas menos importantes estão sendo progressivamente delegadas aos níveis inferiores.

Ao mesmo tempo, dramáticas mudanças estruturais vêm ocorrendo nas instituições de ensino superior, desde 1965. Anteriormente, as decisões a todos os níveis de autogestão administrativa estavam quase que exclusivamente nas mãos dos professores titulares (*Ordinarien*). Sob pressão da revolta estudantil, estes direitos foram consideravelmente limitados em todos os estados, em favor de outros professores efetivos, assistentes, estudantes, e técnicos. Um acórdão da Corte Constitucional Federal em 1973, concedendo aos titulares certos privilégios com base na garantia constitucional de “liberdade de ensino e pesquisa”, marca o início de um movimento em sentido contrário.

A “Lei Federal de Diretrizes” de 1976 reflete estes desenvolvimentos. Elimina formalmente as diferenças entre professores titulares com respeito aos direitos decisórios. Além disso, confere aos assistentes contratados, estudantes e pessoal técnico certos direitos de representação e participação, embora também assegure certas prerrogativas aos titulares em questões decisivas tais como política de pessoal, planejamento de pesquisa, e a presidência de comissões importantes. Assim, os assistentes contratados, estudantes e técnicos têm indiscutivelmente mais direitos de informação e participação do que no período anterior a 1965; mas sua influência real continua reduzida, exceto no planejamento de programas de estudos. Atualmente, o interesse pela participação está declinando, especialmente entre os estudantes, embora, talvez, por motivos não diretamente relacionados a esta situação. A situação geral é difícil de ser avaliada. É certo, porém, que não há atualmente — ao contrário do que ocorria há 10 anos atrás — qualquer pressão maior visando reformas e mudanças.

5. REFORMA CURRICULAR: ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO

A reforma curricular exemplifica uma questão central da política educacional da última década cujo tratamento foi em grande medida determinado pela tensão entre centralização e descentralização. A discussão e a prática do desenvolvimento curricular na RFA nesse período caracterizavam-se pela falta de percepção de dois conjuntos de problemas. Em primeiro lugar, embora a relação entre os Estados e o Governo Federal, e a relação correspondente entre a administração escolar e cada estabelecimento de ensino interior dos Estados, apresentassem, para cada revisão curricular, problemas de implementação, raramente levou-se suficientemente em conta a importância das estruturas políticas e administrativas nos planos e modelos de reforma. Em segundo lugar, a influência de desenvolvimentos relativamente autônomos no ensino superior e na pesquisa, bem como o efeito da dinâmica da formação acadêmica dos professores, foram extremamente subestimados.

A reforma educacional que se iniciou na RFA nos anos 60 sempre foi, em certa medida, uma reforma curricular, dado que importantes mudanças curriculares sempre acompanharam as medidas institucionais de reforma, tais como a extensão do período de escolaridade obrigatória em tempo integral para 9 anos, a reformulação da escola secundária moderna, a introdução do nível de orientação e da escola integrada, e a reestruturação do nível secundário superior do Gymnasium. No final da década de 60, teve início uma ampla e intensa discussão sobre reforma curricular, para a qual serviram de modelo as reformas iniciadas dez anos antes nos Estados Unidos. Em especial, a fixação institucional das reformas por meio de institutos de pesquisa, centros de desenvolvimento e laboratórios educacionais regionais engajados na disseminação de materiais e no treinamento *in loco* dos professores, parecia seguir exemplos dignos de serem imitados. Fez-se a tentativa de estabelecer uma estrutura institucional similar através de um instituto educacional central, a nível federal, e de centros regionais de professores, distribuídos entre os Estados. Por volta de 1974, porém, ficou patente que as tentativas de construir um instituto curricular central haviam fracassado devido à resistência dos Estados, que não desejavam ver crescente a influência do Governo Federal na política cultural, e não confiavam numa disciplina acadêmica como a pesquisa e desenvolvimento curricular, que quase inevitavelmente interferiria em suas políticas educacionais. A constituição de centros regionais de professores não foi além de 2 estabelecimentos experimentais.

A partir do malogro destes planos de reforma centralizados, com nítida orientação acadêmica, surgiu um movimento pedagógico em prol de uma descentralização total, apoiado por uma crescente crítica dos currículos norte-americanos. O desenvolvimento curricular deveria agora ser levado a cabo pelos próprios professores, em cada escola, e em instituições para treinamento *in loco*.

Na crista desta onda de reforma curricular orientada para a prática, impulsionada sobretudo pelas escolas integradas, foram propostas idéias bastante otimistas, segundo as quais as unidades curriculares desenvolvidas pelos professores poderiam substituir os livros didáticos comerciais e, simultaneamente, fornecer a base para uma revisão dos programas. A despeito da formação geralmente boa dos professores, os resultados em ambas as áreas resfriaram os ânimos. O programa de desenvolvimento curricular "na base", em sua forma radical, levou a um excesso de trabalho para os docentes. Nos locais em que grupos de professores (por vezes contando com o apoio de pessoas vinculadas às universidades ou às faculdades de formação de professores) foram encarregados da tarefa político-administrativa de rever os programas antigos ou conceber novos programas, surgiram propostas que estavam claramente vinculadas a tradições culturais e escolas de pensamento específicas, e, portanto, nem política nem academicamente capazes de obter amplo apoio público. Em alguns Estados, a tentativa de implementar estes programas com apoio estadual levaram a controvérsias políticas muito sérias. Uma outra fonte de sobrecarga para os professores evidenciou-se quando estes tentaram desenvolver materiais curriculares por conta própria, sem instruções preliminares adequadas emitidas pelos Estados. Disso resultaram composições curriculares altamente discrepantes, de qualidade muito variável, e que dificilmente poderiam constituir um todo unificado. Assim, em algumas escolas e em determinadas disciplinas pôde-se observar a ocorrência de uma grande falta de continuidade na aprendizagem. Atualmente, está se tornando evidente que foram extraídas lições dos fracassos tanto da abordagem centralizada quanto da descentralizada da reforma curricular, e os Estados estão tentando alcançar um equilíbrio entre o estabelecimento centralizado de guias curriculares e a provisão de áreas em que os professores podem tomar suas próprias decisões curriculares.

Ao lado das medidas reformistas que acabamos de delinear, emergiu um fator inovador relativamente independente que promete exercer uma influência crescente a longo prazo. No período 1966-1979, e no contexto da expansão do ensino superior, institucionalizou-se a disciplina de Didática. Neste período, a didática de cada disciplina obteve um lugar seguro, como uma especialidade de cada área; e as mudanças nos conteúdos dos programas de ensino foram indiretamente estimulados por publicações e pela formação de professores nesta área. A influência do trabalho especializado de didática revelou-se em programas revistos, em novos livros escolares, e no comportamento diário dos professores.

Um dos efeitos mais importantes deste desenvolvimento foi a adequação entre os currículos dos diferentes tipos de escola secundária, que só se tornou possível com base na didática especializada, abrangendo vários tipos de escola. Com esta reforma, o dualismo fundamental entre a educação "popular" para alunos das escolas elementares ou secundárias modernas e a educação academicamente orientada para os alunos do Gymnasium pela primeira vez pôde ser superada, ao menos parcialmente.

