

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA LDB

Nacim Walter Chieco* Francisco
Aparecido Cordão**

LDB: sigla que ficou

LDB significa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. E um caso raro, no Brasil, de lei que passou a ser conhecida pela respectiva sigla, ainda que incompleta. Historicamente, essa designação passa a ser amplamente utilizada com o projeto, que tramitou por um longo período no Congresso Nacional, convertido na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Essa primeira LDB vinha em atendimento ao artigo 5º da Constituição de 1946, que dispunha:

Compete à União: XV

— legislar sobre:

d) diretrizes e bases da educação nacional.

Após os prolongados e intensos debates, a Lei fixava os princípios gerais e a estrutura da educação no país, compreendendo todos os graus de ensino.

* Presidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e assessor da Diretoria do Senai de São Paulo.

** Presidente da Câmara do Ensino de 2º Grau do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e assessor da Diretoria do Senac de São Paulo.

Sem aprofundar a questão da educação profissional, o Capítulo III do Título VII — *Da Educação de Grau Médio* estabelecia algumas regras mínimas e confusas sobre o ensino técnico. Além dos cursos técnicos agrícolas, industriais e comerciais, havia uma vaga e deslocada referência a cursos pré-técnicos, cursos de aprendizagem e cartas de ofício.

A Lei nº 4.024 representou, sem dúvida alguma, uma conquista e um significativo avanço no cenário educacional brasileiro, mas quase nada acrescentou em matéria de educação profissional.

O ensino superior foi objeto de tratamento legal específico com a Lei nº 5.540, de 28 de dezembro de 1968. Corresponhia essa Lei à definição de um espaço e caminho próprios, sobretudo com referência ao princípio da autonomia universitária. Comentário à parte: raramente o ensino superior foi visto como uma modalidade de educação profissional; prevalecia a idéia de preparação da elite dirigente e de pesquisadores, mesmo sabendo-se que o maior contingente preencheria os quadros profissionais necessários ao desenvolvimento econômico e social do país. Parece que a profissão não passava de um simples subproduto do ensino superior.

Dez anos depois, em pleno regime militar, o ensino de 1º e 2º graus também foi objeto de legislação específica. Em 11 de agosto de 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692 que passou a ser chamada nova LDB.

Conforme foi amplamente conhecida, a Lei nº 5.692 tinha forte caráter profissionalizante. Entre outras, duas razões nortearam

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.65, jan./mar. 1995

essa característica. Uma, mais imediata e prática, era a preocupação governamental com a excessiva pressão às portas das universidades pelos excedentes dos vestibulares. Outra razão, derivada da política macro-econômica, era a necessidade de formação de técnicos para o desenvolvimento econômico acelerado — era a teoria do capital humano legalmente instituída.

Essa nova LDB, antes das mudanças posteriormente introduzidas, estabelecia como obrigatória a habilitação profissional juntamente com o ensino de 2ª grau.

Após um breve período, no início, de euforia geral, essa Lei começou a sofrer fortes críticas e uma reação insuportável em todos os pontos do território nacional. Viu-se logo que a profissionalização compulsória no 2ª grau, por um lado, não correspondia à alegada demanda do mercado e, por outro, gerou inevitáveis simulacros e encenações das instituições escolares para o cumprimento da lei. Estabelecimentos que tradicionalmente preparavam seus alunos para o prosseguimento dos estudos em nível superior viam-se na desconfortável obrigação de formar profissionais de nível médio que, ao concluírem o 2º grau, iriam para a universidade ou, pior ainda, não encontrariam lugar no mercado que em pouco tempo estaria saturado.

Além disso, para agravar o quadro, a própria rede de ensino técnico existente antes da Lei nº 5.692 sofreu uma sensível e crescente queda de qualidade. Salvaram-se alguns centros de excelência no imenso território brasileiro. É evidente que o setor produtivo não podia ficar à mercê do ineficaz sistema educacional e, por isso, grande parte das empresas passou a preparar sua própria mão-de-obra. Esta solução intensificou-se com

a Lei nº 6.297, de 1975, que dispunha sobre incentivos fiscais às empresas que realizassem programas de formação profissional; essa Lei atualmente encontra-se suspensa.

Os vestibulares também já não justificavam a profissionalização universal no 2ª grau como forma de aliviar a pressão na entrada das universidades; a adoção do sistema de exames puramente classificatórios em função do número de vagas praticamente fez desaparecer os excedentes.

Cumprir lembrar que um dos argumentos também utilizados para o ensino profissionalizante era o combate ao preconceito de raízes coloniais contra o trabalho manual. A esse respeito, é interessante notar que, mesmo decorrido quase meio século de República, a Constituição de 1937 refletia essa distorção ao dispor no artigo 129 que "... o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado ...". Como em tantas outras ocasiões, foi uma tentativa frustrada de alterar um forte traço sociocultural sob o comando de uma lei.

A situação se agravou a tal ponto que o Governo, acolhendo sugestões de diferentes segmentos da comunidade educacional, editou a Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982, retirando a obrigatoriedade da habilitação profissional no 2ª grau.

Embora modificada, a LDB continuou sofrendo forte rejeição em decorrência, sobretudo, do ambiente autoritário em que havia sido produzida.

As críticas à profissionalização estavam fortemente impregnadas por divergências políticas e ideológicas. A experiência

internacional tem mostrado, atualmente, que a preparação para o trabalho na fase final da educação básica não é uma estratégia equivocada de atendimento às necessidades da população. De qualquer forma, as avaliações desse período histórico do Brasil sempre estarão intimamente relacionadas ao quadro político institucional instalado pelo regime militar.

Com a gradual restauração da democracia, na década de 80, o país passou a viver um clima geral de reestruturação política e administrativa. O primeiro passo foi a reforma constitucional em 1988 que manteve a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV).

Na esteira da nova Constituição, houve uma mobilização nacional para a alteração radical ou simples remoção do *entulho autoritário*, como passou a ser designado todo o corpo de leis e normas do período anterior.

A LDB de 1971 mesmo antes de 1988 já era considerada fruto do autoritarismo e da tecnoburocracia.

As inúmeras sugestões de mudanças na LDB, provenientes dos segmentos organizados da comunidade educacional, foram reunidas e organizadas em um projeto apresentado, em 1988, à Câmara Federal pelo deputado Octávio Elísio.

Neste ponto, cabe o esclarecimento de que o propósito deste trabalho é, justamente, examinar aspectos da evolução da educação profissional no projeto de LDB originário da Câmara dos Deputados e atualmente sob a apreciação do Senado.

O projeto de LDB e a educação profissional

O projeto de LDB nº 1.258 foi apresentado em 1988 à Câmara dos deputados pelo então deputado Octávio Elísio. Vários outros projetos relacionados com a matéria foram incorporados ou simplesmente anexados.

Em 1989, a Câmara promoveu discussões e consultas envolvendo os segmentos interessados da comunidade educacional e da sociedade em geral. Após esse período de consultas e de apresentação de emendas pelos parlamentares, o deputado Jorge Hage, designado relator na Comissão de Educação, preparou um primeiro e, em 1990, um segundo Substitutivo.

Em 1991 e 1992, o projeto permaneceu em discussão e tramitação na Comissão de Educação e no Plenário da Câmara dos Deputados, tendo por relatora a deputada Angela Amin. Novas emendas foram propostas, e em maio de 1993 o projeto foi aprovado na Casa de origem, passando para discussão e votação na outra Casa do Congresso Nacional, o Senado.

Paralelamente, em 1992, os senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Corrêa apresentam outro projeto de **LDB** no Senado. Entretanto, com a aprovação, na Casa de origem, do projeto da Câmara, este ganha precedência no Senado. É o que estabelece o preceito regimental do nosso sistema bicameral.

Na Comissão de Educação do Senado, o projeto recebeu emendas e foi aprovado em 1994, tendo como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho.

Atualmente, o projeto encontra-se no Plenário do Senado, aguardando-se o reinício das discussões na Câmara Alta.

Essa foi, resumidamente, a tramitação do projeto até este momento. Ao longo desses seis anos, comparadas a primeira versão e a última aprovada na Comissão de Educação do Senado, observam-se profundas diferenças.

Interessa-nos examinar mais detidamente o último texto do Capítulo X — *Da educação profissional*. A pergunta que se poderia formular, desde logo, seria a seguinte: qual a razão do nosso interesse por um projeto que poderá ser muito modificado até a aprovação final ou, ainda, nem mesmo ser retomado pelo novo Congresso Nacional? (Aliás, embora a educação conste como prioridade do novo Governo, o projeto de LDB está longe do centro das atenções).

A resposta é simples: trata-se de um projeto em que a educação profissional é apresentada numa concepção global, articulada e inovadora. A análise e a compreensão desse texto pode ter caráter pedagógico e doutrinário, independente do futuro do projeto.

Para os comentários a seguir, o texto do referido Capítulo encontra-se anexo.

Em primeiro lugar, cabe destacar a designação *educação profissional* de caráter abrangente e adequada a um projeto de LDB. Substitui e compreende inúmeras outras expressões amplamente utilizadas: formação profissional, educação técnica, ensino técnico, formação técnico-profissional, educação tecnológica, capacitação profissional, ensino profissionalizante, etc.

No primeiro artigo do Capítulo, a educação profissional é conceituada segundo uma visão internacionalmente difundida de formação ampla ao longo de toda a vida do indivíduo; as dimensões educação e trabalho são integradas, objetivando, sem receios ou disfarces, a vida produtiva. A própria Organização Internacional do Trabalho adota esse conceito para formação profissional na Recomendação n^o 150, de 1975, da qual o Brasil é um dos signatários.

O segundo artigo dispõe sobre a abrangência da educação profissional, que

poderá ser desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no próprio trabalho.

De fato, a educação profissional articula-se com o ensino fundamental com caráter de orientação para o trabalho ou iniciação tecnológica na escola regular ou, de acordo com a legislação específica, como aprendizagem profissional (§ 1^o do artigo citado).

Com o ensino médio, a articulação concomitante ou posterior conduz à habilitação profissional de técnicos e de auxiliares técnicos de nível intermediário na estrutura ocupacional das organizações, compreendidos os professores para a educação infantil e para até a 4^o série do ensino fundamental (parágrafos 2^o, 3^o e 4^o).

O parágrafo 5^o do mesmo artigo explicita que, no ensino superior, a educação profissional terá a finalidade de graduar tecnólogos e outros profissionais de nível superior.

Além das formas de articulação com o ensino regular, há espaço ilimitado de realização da educação profissional nas diferentes estratégias de educação continuada (§ 6º) e no próprio trabalho ("caput" do artigo), objetivando a qualificação e o permanente aprimoramento profissional, segundo necessidades dos trabalhadores e do setor produtivo.

Nesse sentido, o projeto introduz uma inovação de inegável potencialidade para a sociedade brasileira. Trata-se do § 2º do artigo 45, que dispõe:

O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no próprio trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos, bem como para o exercício profissional, de acordo com legislação específica.

Esse assunto é importante e atual, mas suficientemente complexo, de forma que não pode esgotar-se no texto de uma lei geral de educação. Precisa ser objeto de lei específica, uma vez que deve resultar de ampla discussão entre educadores, trabalhadores, empresários e demais segmentos da sociedade. A certificação, também já adotada em outros países, é muito coerente com a própria política nacional de qualidade, produtividade e competitividade. Certificar profissionais, segundo padrões previamente estabelecidos pelos agentes econômicos e sociais, significa oferecer possibilidades de garantia de qualidade de produtos e de serviços. Além disso, é um campo aberto para o aproveitamento dos conhecimentos adquiridos no exercício profissional e no autodidatismo, que, por sinal, não têm recebido a atenção que merecem.

E evidente que a certificação deve ser uma atividade extremamente criteriosa, com credenciamento de instituições e estabelecimentos de ensino competentes e idôneos e presença constante dos órgãos responsáveis pela fiscalização do exercício profissional e pela defesa do consumidor.

O artigo 46 consagra a possibilidade de organização da educação profissional em currículos modulados e, conseqüentemente, em módulos de formação. É um modo muito eficaz de organização do ensino e da educação profissional. Um currículo modulado expressa-se pela programação do ensino organizada em módulos, com unidades de conteúdo *intercambiáveis* e distribuídas em seqüência lógica no processo de ensino-aprendizagem, *componíveis* em função dos perfis profissionais requeridos. A formação modular pode se configurar em um sistema flexível e integrado que permite entradas para o processo formativo, saídas para o mercado de trabalho em função de necessidades do aluno e retornos com aproveitamento dos conhecimentos adquiridos no trabalho.

Em resumo, é a primeira vez que, no Brasil, apresenta-se, num projeto de lei, o conceito e a abrangência da educação profissional de maneira simples e objetiva. Introduce, ainda, duas idéias provocativas e inovadoras: a certificação e a modulação.

Com ou sem LDB

Como já foi dito, a apreciação do Capítulo referente à educação profissional na LDB, na sua última versão aprovada na Comissão de Educação do Senado, justifica-se seja qual for o destino

do projeto. Trata-se de um texto interessante, oportuno e útil, pela sua clareza e objetividade.

E importante, finalmente, destacar que, em virtude das interrelações objetivas e diretas, a educação profissional articula-se com outras áreas, a saber:

— com a educação básica, que, ao proporcionar os requisitos culturais mínimos, favorece uma adequada e oportuna profissionalização. A educação básica pode ser orientada para o trabalho e para o uso crítico e criativo da tecnologia, com o apoio das instituições de educação profissional, por meio de projetos específicos, como base para uma política mais ampla de atuação. Afinal, uma grande parcela de jovens e adultos é capacitada no próprio trabalho, e, nesse caso, são fundamentais os conhecimentos e habilidades adquiridos na escola comum;

— com a ciência e a tecnologia, fontes geradoras de inovações e conhecimentos a serem incorporados ao setor produtivo, que, no mundo atual, busca constantemente alcançar novos padrões de qualidade e de produtividade para poder competir e vencer no mercado. A educação profissional desempenha um relevante papel na incorporação e na transferência das inovações tecnológicas para as atividades econômicas;

— com o setor produtivo, que, ao introduzir novas tecnologias e reorganizar os processos de produção e de gestão, redefine os perfis de qualificação da força de trabalho. As instituições de educação profissional precisam responder, com a agilidade necessária, a esses novos requerimentos, sob pena de se tornarem totalmente inúteis.

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.65, jan./mar. 1995

A educação profissional, como decorrência necessária do direito de cada cidadão ao trabalho, constitui necessidade básica da população e do país; nesse sentido, com ou sem LDB, é essencial a formulação e implementação de políticas da educação profissional articuladas e em sintonia com as políticas de educação básica e de desenvolvimento científico, tecnológico e econômico.

Anexo — Projeto de **LDB, texto aprovado, em 1994, na Comissão de Educação do Senado**

Capítulo X — Da educação profissional

Art. 42. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, conduz à formação integral do cidadão pela descoberta e desenvolvimento de suas aptidões individuais para a sua participação no trabalho.

Parágrafo único. Os pressupostos da educação profissional são o conhecimento científico, o desenvolvimento tecnológico e a cultura do trabalho.

Art. 43. A educação profissional poderá ser desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no próprio trabalho.

§ 1º Se articulada ao ensino fundamental, a educação profissional terá o caráter de orientação para o trabalho e de iniciação tecnológica ou, nos termos da legislação específica, de aprendizagem profissional.

§ 2º No ensino médio, a educação profissional desenvolver-se-á nas modalidades Normal e Técnica, podendo o estabelecimento de ensino, quando dedicado exclusivamente a uma dessas modalidades, usar, respectivamente, a denominação Escola Normal ou Escola Técnica:

a) a modalidade Normal destina-se à preparação de professores para a educação infantil e para até a 4⁸ série do ensino fundamental;

b) a modalidade Técnica destina-se à habilitação profissional de técnicos e de auxiliares técnicos de nível médio.

§ 3º As modalidades Normal e Técnica terão a carga horária mínima de 2.400 horas, mais o período, concomitante ou não, do estágio profissional supervisionado, de acordo com as exigências de cada habilitação.

§ 4º As habilitações profissionais poderão ser desenvolvidas em instituições especializadas, concomitante ou posteriormente ao ensino médio regular, exigindo-se para a obtenção do respectivo diploma a conclusão deste nível de ensino.

§ 5º No ensino superior, a educação profissional terá a finalidade de graduar tecnólogos e outros profissionais de nível superior.

§ 6º Nas diferentes estratégias de educação continuada, a educação profissional objetiva a qualificação e o permanente aprimoramento profissional, segundo necessidades dos trabalhadores e do setor produtivo.

Art. 44. O Conselho Nacional de Educação, ouvido o órgão colegiado do Ministério responsável pela área do trabalho, definirá as diretrizes da educação profissional e as habilitações com validade nacional.

Parágrafo único. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino poderão definir habilitações profissionais com validade regional.

Art. 45. Os diplomas dos cursos referentes às habilitações profissionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, quando registrados, terão validade nacional.

§ 1º Será assegurada a obtenção de certificado de conclusão do ensino médio ao aluno que conclua, com aproveitamento, os estudos correspondentes à educação básica, previstos no art. 40 desta Lei.

§ 2º O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no próprio trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos, bem como para o exercício profissional, de acordo com a legislação específica.

Art. 46. A educação profissional poderá ser organizada em currículos modulados, correspondendo cada módulo a um conjunto de conhecimentos técnicos e de habilitações profissionais.