

## PARA ENTENDER A LDB

*Rui Martinho Rodrigues*

*José Cândido Lustosa Bitencourt de Albuquerque*

### Introdução

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação completa vinte anos. Trata-se de um diploma legal de largo alcance, incidindo sobre um amplo leque de atividades ligadas ao mundo da educação. Mas o que será mesmo uma lei, no sentido usado quando empregamos este vocábulo aludindo à LDB? O que essa lei representa, qual o seu significado? Todas as leis são comparáveis? Como podemos entendê-la em seus múltiplos sentidos?

A LDB é uma lei em sentido jurídico, distinto, portanto, do significado de lei usado nas ciências da natureza. E é uma lei ordinária, mas com um alcance que a diferencia, destinada que é a regulamentar todo um campo de atividades, cumprindo comandos constitucionais, distribuindo competências entre os entes federativos; enumerando direitos e deveres dos cidadãos e dos agentes políticos, criando ou legitimando órgãos públicos e entidades privadas; encampando valores em nome do Estado e da sociedade.

O significado das espécies normativas; a hierarquia entre elas; a compreensão da regulamentação de uma norma por outra; a distinção entre recepção e uma suposta regulamentação antecipada de um diploma legal, juntamente com outros fatores compõem um conjunto mínimo de noções de hermenêutica jurídica necessários ao entendimento da legislação pertinente ao desafio da educação, posto pela própria vida a todos nós.

Além de ser uma lei em sentido jurídico, devendo ser compreendida nesta perspectiva, a LDB também é uma ma-

nifestação política e social, que expressa a dimensão histórica do seu tempo e lugar, como todas as leis integrantes de um ordenamento jurídico. Precisa, pois, ser compreendida na perspectiva transdisciplinar. A interpretação da LDB deve consultar, além dos ditames da hermenêutica jurídica, as demais disciplinas humanísticas necessárias ao entendimento de todas as dimensões aludidas.

Assim sendo, podemos começar pela hermenêutica jurídica. O que seja uma lei, quando esta espécie normativa deva ser qualificada conforme toda uma longa tipologia de leis, distinguindo entre espécies de leis e tantos outros detalhes que podem adquirir importância, conforme a natureza da análise pretendida; como solucionar aparentes antinomias do ordenamento jurídico, tudo isso deve ser considerado na primeira parte deste estudo.

Acrescente-se o que significa ser uma norma, a qual se atribuiu o título de lei de “diretrizes e bases”, que, neste caso, é da educação.

Outra parte das reflexões aqui reunidas têm como objeto a educação, considerando-a na perspectiva formal, não formal e informal. O que a educação representa para o educando, para a formação do cidadão e para a economia. Considerando que uma interpretação, do que quer que seja, se avizinha de uma teoria sobre o significado daquilo que se interpreta, considerando que interpretar é, portanto, teorizar, e que quem teoriza nada mais faz do que estabelecer uma rede de relações entre conceitos ou significantes cujo significado se busca encontrar, estudemos os conceitos associados na formação na LDB para melhor entendê-la.

Evitemos, todavia, a modificação do sentido das palavras, para não incorreremos em hermetismos nem em paralogismos ou sofismas, valemo-nos da semântica dos vocábulos nos limites da forma como está dicionarizada.



## Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Entender a LDB começa pelo entendimento (I) do sejam as leis, (II) sua legitimidade política, que é o seu fundamento de validade do ponto de vista histórico e social.

### O que é uma lei

Não se confunda lei em sentido jurídico com o significado de que se reveste vocábulo citado nas ciências da natureza. As ciências da natureza e a Filosofia assim consideram:

Lei, em um sentido mais geral, é a expressão de uma relação causal de caráter necessário [constante], que se estabelece entre dois eventos ou fenômenos. As leis, em seu sentido mais amplo, são relações necessárias, derivadas da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis (colchetes deste estudo). (JAPIASSU; MARCONDES, 1996, p. 160).

A LDB não é uma lei em sentido científico ou filosófico. Não expressa relações de causalidade. Não prediz relações necessárias. Não deriva da natureza mesma das coisas às quais se refere. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação é uma norma jurídica, assim entendida como a expressão de um dever ser. Busquemos a compreensão desta espécie normativa, considerando os seus múltiplos aspectos.

Lei – etimologia incerta. A mais aceita faz derivar o termo do sânscrito *lagh*, que originou o verbo grego *légein* e a conhecida expressão latina *lex*, sugerindo, por outro lado, a ideia de *estabelecer*, *tornar estável*, *permanente*. Todavia, em Cícero (*De legibus*, I, 6, 19), *lex* deriva do verbo *legere* ou *deligere*, *eleger*, porque a lei indicaria o melhor caminho a ser trilhado pelo cidadão. O próprio Cícero, contudo, insinua que *lex* poderia derivar, também, de *legere*, ler (*lex a legendo*), pelo fato de as leis serem escritas e dadas ao povo para leitura

e conhecimento. Santo Isidoro adota essa etimologia, contrapondo, assim, lei a costume, este uma lei não escrita. Santo Agostinho fica com a primeira hipótese. Outra etimologia bem aceita é a que faz *lex* derivar de *ligare* (ligar, unir, obrigar), porque é próprio da lei unir a vontade a uma diretriz, obrigando-a a tomar determinada direção: *dicitur enim lex a ligando, quia obligat ad agenda*. Santo Tomás de Aquino elege essa etimologia (grifos do original). (SILVA, 2001, p. 481).

Fica estabelecido que, inobstante divergências em torno de firulas, leis jurídicas, além de se diferenciarem das leis no sentido científico, se distinguem das leis consuetudinárias, dos costumes. São escritas e dadas ao povo, que deve se unir em torno de suas diretrizes, da direção dada por elas.

### A legitimidade política das leis

Acrescentando-se a legitimidade política dos dispositivos jurídicos ao nosso estudo. Assim temos:

A lei, pois, é o preceito escrito, formulado solenemente pela autoridade constituída, em função de um *poder*, que lhe é delegado pela *soberania popular*, que nela reside a suprema força do Estado. E, neste sentido, diz-se *commune praeceptum* ou *norma geral obrigatória*, instituída e imposta coercitivamente à obediência geral. Corresponde a este sentido a perfeita definição do insigne Clovis Beviláqua: “A ordem geral obrigatória que, emanando de uma autoridade competente reconhecida, é imposta coativamente à obediência de todos” [...] para manter o equilíbrio entre as relações do homem na sociedade, no tocante a seus direitos e deveres (grifos do original). (SILVA, 2001, p. 481).

Unir em uma direção. Acrescentemos que, pelo espírito da lei, somam-se esforços em prol de um objetivo. A paz social, a segurança jurídica e o interesse público são objetivos permanentes da lei, que devem habitar no coração da LDB.

Ainda conforme o autor citado, a lei é formada por conceito, que é o seu espírito ou *mens legis*; e é, ainda, constituída pela forma (ou palavras) com que exprime os seus conceitos, devendo ser breve e clara para ser compreendida pelos não doutos em seu sentido normativo, ou seja, em sua materialidade. A LDB não é breve. Nem sempre é clara. Até os doutos têm dificuldade para entendê-la.

Emanada de autoridade competente, produzida em conformidade com o devido processo legislativo, a LDB é uma norma jurídica legítima, o que vale dizer, do ponto de vista de vista formal é um ato jurídico perfeito. A sua representatividade social, todavia, tem sido discutida, por força do desgaste do nosso Poder Legislativo e de entendimentos divergentes de alguns dos seus aspectos materiais.

Chegamos assim ao exame do que a Teoria Geral do Direito chama de fontes materiais do direito.

*Fontes materiais* ou *reais* não são só *fatores sociais*, que abrangem os históricos, os religiosos, os naturais (clima, solo, natureza geográfica do território, constituição anatômica e psicológica do homem), os demográficos, os higiênicos, os econômicos e os morais (honestidade, decoro, decência, fidelidade, respeito ao próximo), mas também os valores de cada época (ordem, segurança, paz social, justiça) dos quais fluem as normas jurídico-positivas. São elementos que emergem da própria realidade social e dos valores que inspiram o ordenamento jurídico. (DINIZ, 1995, p. 258).

O nosso Congresso pode não ser muito representativo do ponto de vista dos interesses comuns, mas é muito representativo do ponto de vista cultural, aspecto que inclui a representatividade dos valores presentes ou ausentes na nossa sociedade. Ressalte-se que, inobstante as imperfeições da representação, do ponto de vista dos interesses comuns, que acometem o Legislativo brasileiro, não há outra instância

mais representativa do que ele. Fosse fechado o Parlamento e os seus críticos sentiriam dolorosamente a sua falta.

### **Aspectos materiais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

Estabelecida a legitimidade da LDB, examinemos a sua forma e matéria. Trata-se de uma lei que pretende estabelecer a organização da educação brasileira de modo a constituir um sistema organicamente integrado e coerente. Leis com este perfil, analogamente a que define a magistratura brasileira em todos os seus aspectos, recebem o qualificativo de orgânicas.

Considerando a sua elaboração pelos órgãos da Federação, é também uma lei federal. O ordenamento jurídico brasileiro enfrenta o desafio da complexidade dos sistemas federativos, no que concerne à repartição de competências. A Constituição Republicana de 5 de outubro de 1988 adotou um sistema complexo, ao definir as competências dos diversos entes federativos, procurando compatibilizar: (a) enumeração de competências (dada a União); (b) competência residual (sobre o que não foi enumerado, dada aos estados federados); (c) delegação de competência; (d) formas concorrentes de competência (quando mais de um ente federativo tem competência sobre o mesmo objeto) (SILVA, 1999). Competência concorrente não significa invasão de competência, como pode parecer. (SAVIANI, 1998).

A LDB reflete esta complexidade ao dispor sobre o que compete a cada ente federativo no campo da educação, situação que confunde alguns analistas. Regulação de normas por meio de outras normas é outro aspecto que deve ser analisado, quando do estudo da LDB. Uma norma de menor hierarquia em face de outra, como é o caso de uma lei ordinária em relação à constituição; ou um decreto diante de uma lei, admite a regulamentação daquela de maior hierarquia pela



situada em posição inferior. Basta que se trate de explicitar detalhes ou definir o alcance da norma mais elevada, não definido nela mesma. O poder Executivo está autorizado, constitucionalmente, a expedir decretos regulamentadores.

CF/88, art. 84: compete privativamente ao Presidente da República: [...] inciso IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução [das leis referidas]; [...] dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. (BRASIL, 2005, p. 62).

Não fere a legitimidade da LDB o fato de que ela regulamente dispositivos constitucionais. Normas de menor hierarquia podem regulamentar diplomas legais que lhe sejam superiores, conforme o dispositivo constitucional citado. Disposições de uma norma de menor hierarquia nem sempre são revogadas por legislação superveniente, podendo estabelecer disposições em harmonia com a norma surgida posteriormente. Quando isso se dá em face da Constituição, diz-se que a nova Carta Política recepcionou a lei mais antiga do que ela.

A LDB se relaciona com algumas expressões da legislação anterior a ela de modo análogo à relação da Constituição que recepciona normas infraconstitucionais anteriores. Não procede a crítica à legislação anterior à LDB como uma regulamentação antecipada à lei Darcy Ribeiro. (SAVIANI, 1998). Regular antecipadamente seria legislar sobre o inexistente. A legislação não regulamentou a lei que surgiu depois, mas a matéria contida na norma superveniente. E a Lei nº 9394/96, não contendo nenhuma antinomia com alguns dos dispositivos a ela anteriores, com eles se harmoniza, assim como a Constituição recepcionou numerosa legislação anterior a ela.

A relação entre normas de temporalidades distintas. Uma norma mais nova revoga uma mais antiga, como as de maior hierarquia revogam a de menor posição hierárquica. Uma norma mais nova, ao regular uma matéria, não necessariamente revoga a mais antiga, podendo, por exemplo, estabelecer novos parâmetros para aspectos especiais sem revogar as disposições gerais da anterior (MACHADO, 2004). A LDB não revogou toda a legislação mais antiga.

A LDB dispõe sobre tudo que se relacione com educação. Mas nem sempre tem caráter imperativo. Alguns dos seus conteúdos apenas dão às pessoas certas faculdades. Estes conteúdos são classificados como normas dispositivas. Não há antinomia entre a LDB e legislação regulamentadora imediatamente a ela anterior, quer sejam estas, leis ou decretos. Estas normas, feitas a pequena distância temporal da LDB, foram elaboradas quando o então projeto de que viria a ser a Lei nº 9394/96 já estava delineado.

Como o nome sugere, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece diretrizes para a educação formal no Brasil. Vejam este aspecto material da lei em comento. Mas o que são diretrizes? O conteúdo semântico do vocábulo diretriz é assim dicionarizado: “Diretriz, s. f. 1 – linha básica que determina o traçado de uma estrada. 2 – esboço, em linhas gerais, de um plano, projeto etc; 3 – fig. Norma de procedimento, conduta etc; diretiva” (HOUAISS, 2001, p. 1050). Cabe a observação: “lei sim, rígida não” (DEMO, 1997, p. 13).

A LDB pode ser entendida, conforme o título sugere, como se propondo, metaforicamente, a ser “uma linha básica que orienta a construção de uma estrada”, no caso, o caminho a ser traçado para a educação brasileira. Um entendimento mais aberto e mais direto pode ser: ela se coloca como “um esboço, como as linhas gerais de um projeto” para a educação brasileira. Assim, ficam reservados espaços para

outros entes federativos além da União; para outros diplomas legais, além da LDB, destinados a demarcar detalhes do plano nela esboçado.

Não admira que haja necessidade de regulamentação e de outras normas que acrescentem novos traços ao esboço do desenho, iniciado com a lei orgânica da educação.

O conteúdo material da LDB busca definir o lugar da União na organização da educação; o ensino fundamental; o ensino médio; a educação tecnológica e a formação profissional; o ensino religioso; o ensino superior; a educação de jovens e adultos; a educação especial; o Plano Nacional de Educação; a educação indígena; a formação de professores e a valorização do magistério; a educação a distância e tecnologias educacionais; o financiamento e a gestão da educação.

A LDB não apagou tudo para começar do zero, nem poderia fazê-lo. Pode-se, todavia, entender que ela deveria ter definido mais. Pode-se, por outro lado, entender que ela deveria ter definido menos ou até que não deveria existir, deixando livres os entes federativos para formular os seus projetos para a educação, fortalecendo os estados federados e os municípios, segundo uma concepção federalista mais forte. Não existindo um projeto norteador poderia a educação ficar entregue aos costumes, às práticas tradicionais (DEMO, 1997). Fosse mais minuciosa nos detalhes, regulamentando mais, passaria ao largo das especificidades regionais e da opção constitucional por um estado federativo.

O artigo 15 decreta:

os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica, que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (DEMO, 1997, p. 16).

A preocupação com a autonomia dos entes federativos e das instituições educativas foi relativamente contemplada. A necessidade de atender as especificidades regionais e locais, adequando-se às especificidades e demandas dos corpos docente e discente, bem como das comunidades em que as escolas se inserem, inspiraram a autonomia decretada. A agilidade administrativa é outro ponto associado à autonomia proposta no artigo 15 da LDB.

Pressões corporativistas também se insinuam nas dobras dos projetos autonomistas. A autonomia não deve ser tão ampla que coloque o corporativismo acima das aspirações da sociedade. Nem deve ser tão estreita que submeta a diversidade cultural, social e econômica do Brasil aos ditames de um verdadeiro leito de Procusto. Mas qual será a medida certa? A resposta só pode ser obtida por sucessivas tentativas, desde que os erros de cada uma delas sejam corrigidos. Não existe uma fórmula pronta. Não seriam “práticas ocas, de compromisso com a democracia, a solidariedade, o humanismo, que acabam tendo apenas o efeito nulo de qualquer ‘moralismo’” (DEMO, 1997, p. 20) que satisfariam as necessidades da educação brasileira.

A educação não formal e a informal deverão ser consideradas, quando pensamos nas lacunas da LDB. Esta não deveria regular tudo, salvo se adotarmos o ponto de vista segundo o qual tudo deve ser regulado na sociedade, erradicando-se o espaço reservado à liberdade negocial; às questões de consciência; à intimidade e à vida privada.

## A educação

Cada momento histórico impõe suas marcas. A lei não pode ser isenta em face das injunções do seu tempo (MARTINHO RODRIGUES, 2013). O passado também é irremovível,

sendo ainda irrecuperável, já que não pode ser restabelecido. O presente, sem embargo de impor suas marcas, é fugidio e o futuro é incerto, conforme antiga parêmia. Rupturas totais com o passado representam uma esperança enganosa. Confiança nas formas que anunciam um futuro radiante são ingênuas. Conformismo com o presente fugidio é uma forma de renúncia ao dever procurar soluções para as insatisfações.

A LDB, sendo do Parlamento, é expressão das composições que se fazem na pluralidade daquele Poder. É uma tentativa de atender à preservação de resquícios do passado; de fazer-se contemporâneo da modernidade quando o mundo já se faz pós-moderno; e luta pela imposição de modelos de um futuro concebido pelas cogitações de visionários. A lei 9394/96 não é nada disso. É uma composição heteróclita, produto de um legislativo fragmentado, sem uma maioria definida em torno de algum projeto articulado para o Brasil.

Esta situação, sob diferentes aspectos, produz efeitos positivos e negativos. A falta de um projeto articulado, arriscamo-nos a dispersar nossas energias, a seguir trajetória errática. Mas, por outro lado, escapamos dos erros integrais, da solidariedade no equívoco, da concentração das nossas energias a serviço de quimeras; não esmagamos dissidentes. Enfim, escapamos do centralismo rígido.

### **Algumas conclusões**

A LDB tem indiscutível legitimidade do ponto vista jurídico. Nada obsta que ela se harmonize com normas reguladoras anteriores à sua promulgação ou seja regulada por diplomas legais de hierarquia inferior a ela própria, conforme disposição constitucional.

Trata-se de uma norma federal, mas não invade competência dos estados federados e dos municípios, embora ex-

presse muito da tradição brasileira do federalismo mitigado. A repartição de competência entre os entes federativos, no ordenamento jurídico brasileiro, é complexa. Adota uma repartição de competências, segundo diversos diversos critérios, do que são exemplos: (i) as competências enumeradas, que são expressamente atribuídas; ao lado (ii) de competências residuais, dadas aos estados federados por não terem sido explicitadas como prerrogativas de outros entes federativos; (iii) competências concorrentes, quando diferentes entes federativos têm competência para legislar sobre a mesma matéria.

A LDB regulou matérias enumeradas como competência da União. Regulou também matéria de competência concorrentes da União e de outros entes federativos.

Não exauriu as possibilidades de concessão de autonomia, seja aos entes federativos, seja aos serviços educacionais. Podia ter feito mais neste campo.

## Referências

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva*. 11. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2000.

BRASIL. Constituição Federal In: NGHER, Anne Joyce. *Vade mecum acadêmico de direito*. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2005.

DEMO, Pedro. *A nova LDB ranços e avanços*. 6 ed, Campinas, SP: Papyrus, 1997.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

HOUAISS, Antônio; Villar, Mauro de Sales; MELLO FRANCO, Francisco Manoel de. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de Filosofia*. 3 ed, Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1996.

MACHADO, Hugo de Brito. *Introdução ao estudo do Direito*. 2. ed, São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINHO RODRIGUES, Rui. *A História, autores e atores*. Fortaleza: UFC, 2013.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1998.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.