

POLÍTICAS PÚBLICAS  
 E VALORIZAÇÃO  
 DO PROFESSOR  
 DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Um estudo Jurídico-institucional

**Carlos José Teixeira de Toledo**

Prefácio Maria Paula Dallari Bucci



**FORUM**

CARLOS JOSÉ TEIXEIRA DE TOLEDO

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
 E VALORIZAÇÃO DO  
 PROFESSOR DA EDUCAÇÃO  
 BÁSICA**

UM ESTUDO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

*Prefácio*

Maria Paula Dallari Bucci

2

A literatura sobre Políticas Educacionais já sedimentou a ideia de que o fator mais importante para o aprendizado dos alunos é um bom professor. Este livro parte de uma indagação que deriva naturalmente dessa concepção: a profissão de professor possui o prestígio e a valorização condizente com sua relevância?

Infelizmente, o Brasil sempre figura em posições desfavoráveis em análises internacionais sobre prestígio e remuneração dos docentes da educação básica pública. Compreender os fatores históricos que levaram a essa trágica situação e analisar as políticas públicas gestadas desde o advento da Constituição de 1988 para revertê-la é o propósito desta obra. Nela, o autor combina o referencial acadêmico da *policy analysis* com as ferramentas da ciência jurídica, em uma abordagem que vem sendo desenvolvida no Brasil sob a denominação de Direito e Políticas Públicas (DPP).

**Área específica da obra**

Direito Público

**Áreas afins do livro**

Políticas Públicas, Gestão Pública, Direito Público, Direito Constitucional, Direito Administrativo, História da Educação, Políticas Educacionais.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm  
 CÓDIGO: 10003385

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

T649p	Toledo, Carlos José Teixeira de
	Políticas públicas e valorização do professor da educação básica: um estudo jurídico-institucional / Carlos José Teixeira de Toledo. - Belo Horizonte : Fórum, 2022. 322 p. ; 14,5cm x 21,5cm. - (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas ; v.2)
	ISBN: 978-65-5518-440-2 ISBN da coleção: 978-65-5518-447-1
	1. Políticas públicas. 2. Gestão Pública. 3. Direito Público. 4. Direito Constitucional. 5. Direito Administrativo. 6. História da Educação. 7. Políticas educacionais. I. Título. II. Série.
2022-2104	CDD 341 CDU 342

Elaborado por Odilio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. *Políticas públicas e valorização do professor da educação básica: um estudo jurídico-institucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, v. 2). 322 p. ISBN 978-65-5518-440-2.

## Carlos José Teixeira de Toledo

Bacharel (1991), mestre (1997) e doutor (2019) em Direito pela Universidade de São Paulo. Procurador do Estado, atuando na Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Educação. Coordenador do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Advocacia Pública na Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e professor assistente no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Advocacia Pública da Escola Nacional de Advocacia Pública.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO .....	19
PREFÁCIO .....	21
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	25
CAPÍTULO 2	
A POLÍTICA DE CARREIRA DOCENTE COMO OBJETO DE PESQUISA.....	31
2.1 CONCEITOS RELEVANTES PARA A PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E POLÍTICAS DE CARREIRA DOCENTE.....	31
2.2 ENTENDENDO MELHOR AS POLÍTICAS DE CARREIRA DOCENTE .....	36
2.3 A SITUAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL COMO PROBLEMA DE PESQUISA .....	45
2.4 EMBASAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA OBRA.....	50
CAPÍTULO 3	
POLÍTICAS EDUCACIONAIS E POLÍTICAS DE CARREIRA DOCENTE: TRAJETÓRIA HISTÓRICA.....	55
3.1 O SISTEMA DE ENSINO E O REGIME DA DOCÊNCIA NO PERÍODO IMPERIAL .....	55
3.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA: DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMAS (1889-1920) .....	62
3.3 DÉCADA DE 20: ENTUSIASMO EDUCACIONAL E OTIMISMO PEDAGÓGICO.....	69
3.4 A REVOLUÇÃO DE 30 E O IMPULSO REFORMISTA.....	73
3.5 A CONSTITUINTE DE 1934 .....	76
3.6 A REFORMA DAS CARREIRAS PÚBLICAS – 1936 .....	80
3.7 O ESTADO NOVO E A MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA.....	82
3.8 O ENTREATO DEMOCRÁTICO E A PRIMEIRA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO .....	86
3.9 OS ANOS DE CHUMBO (1964-1984).....	91
3.10 DESAFIOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO: A CONSTITUINTE DE 1987-1988 .....	96
3.11 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DAS POLÍTICAS DOCENTES: CONCLUSÕES PRELIMINARES .....	107
CAPÍTULO 4	
A CARREIRA DOCENTE NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988.....	115
4.1 O CONTEXTO DA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL.....	115
4.2 REFORMAS CONSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS NO REGIME JURÍDICO DO MAGISTÉRIO E NA DOCÊNCIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	118
4.3 AS LEIS NACIONAIS CONFORMADORAS DO REGIME JURÍDICO DA DOCÊNCIA .....	129
4.3.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – 1996 .....	129
4.3.2 Os Fundos de financiamento da educação e seu impacto no custeio da atividade docente.....	139
4.3.2.1 A legislação do FUNDEF (1996-2006) .....	139
4.3.2.2 A legislação do FUNDEB (2007-2020) .....	151
4.3.2.3 O Novo Fundeb – Emenda Constitucional nº 108/2020.....	155
4.3.3 A Lei do Piso Salarial Nacional dos Professores – Lei nº 11.738/2008.....	159
4.3.3.1 O contencioso judicial sobre a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional dos Professores .....	166
CAPÍTULO 5	
A CARREIRA DOCENTE NOS PLANOS EDUCACIONAIS.....	179
5.1 O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	179
5.1.1 Aspectos críticos do planejamento .....	180
5.1.2 A dimensão jurídica do planejamento .....	190
5.2 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO EDUCACIONAL .....	199
5.3 PLANO EDUCAÇÃO PARA TODOS – 1993.....	202

5.4	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE/2001 – LEI Nº 10.172/2001 .....	206
5.5	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – PDE .....	211
5.6	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE/2014 – LEI Nº 13.005/2014.....	221

## CAPÍTULO 6

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE CARREIRA DOCENTE: LIMITES E POSSIBILIDADES ....		233
6.1	POLÍTICA NACIONAL DE CARREIRA DOCENTE: ENTRE TENTATIVAS E PROPOSTAS.....	233
6.2	ANÁLISE DAS PROPOSTAS E INICIATIVAS VOLTADAS À VALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DOCENTE.....	241
6.3	LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE CARREIRA DOCENTE .....	249
6.3.1	Limitações normativo-constitucionais .....	249
6.3.2	Limitações histórico-institucionais .....	251
6.3.3	Limitações relativas ao financiamento das políticas educacionais .....	256
6.4	O ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO ELEMENTO VIABILIZADOR DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE CARREIRA DOCENTE .....	262

## CAPÍTULO 7

SÍNTESE CONCLUSIVA.....	267
-------------------------	-----

REFERÊNCIAS.....	283
------------------	-----