UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGED

A EDUCAÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA (1996-2025)

DANILO LIMA RIBEIRO

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2026

DANILO LIMA RIBEIRO

A EDUCAÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA (1996-2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão de Educação.

Orientador: Prof. Dr. Temístocles Damasceno Silva

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

2026

R368e

Ribeiro, Danilo Lima.

A educação na agenda legislativa do poder executivo do estado da Bahia (1996-2025) / Danilo Lima Ribeiro, 2026.
86 p.

Orientador (a): Dr. Temístocles Damasceno Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEd, Vitória da Conquista, 2026.
Inclui referências F. 79 - 86
1. Agenda legislativa. 2. Poder executivo. 3. Processo legislativo. 4. Políticas públicas. I. Silva, Temístocles Damasceno. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Mestrado Acadêmico em Educação – PPGEd. III. T.

CDD 341.2510981

Catalogação na fonte: ***Karolyne Alcântara Profeta – CRB 5/2134***
UESB – Campus Vitória da Conquista – BA

DANILO LIMA RIBEIRO

A EDUCAÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA (1996-2025)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Política Pública Educacional

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Temístocles Damasceno Silva
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)
(Orientador)

_____

Prof. Dr Felipe Canan
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
(Examinador Externo)

_____

Prof. Dr. Cláudio Pinto Nunes
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)
(Examinador Interno)

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

2026

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, pelo apoio constante e pela compreensão nos momentos de ausência; aos amigos(as) e colegas de trabalho e de formação acadêmica, pelas trocas, incentivos e contribuições que tornaram possível a construção deste estudo.

“*Que continuemos a nos omitir da política é tudo o que os malfeitores da vida pública mais querem.”* — Bertolt Brecht

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa 34

Quadro 2 – Lista de códigos codebook.....35

Quadro 3 – Lista de subcódigos do codebook 36

Quadro 4 – Protocolo prévio de pesquisa 37

Quadro 5 – Governadores do Estado 38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atores políticos e proposições legislativas. 40

Tabela 2 – Representação partidária e proposições de Leis Ordinárias. 42

Tabela 3 – Dados brutos das Leis Ordinárias por Ano 42

Tabela 4 – Distribuição das Leis por Subcódigos 47

Tabela 5 – Frequência Absoluta e Relativa das Leis por Subcódigo 48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual das Leis Ordinárias relativas à Educação por Ano. 45

LISTA DE SIGLAS

ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
CACS	Conselho de acompanhamento e controle Social do FUNDEB
CAP	Comparative Agendas Project
ESEA	Elementary and Secondary Education Act
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IGP-DI	Indice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Programa Nacional de Alfabetização Solidária
PET	Punctuated Equilibrium Theory
PFL	Partido de Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEC	Secretaria de Educação
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIC RIO	Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil

RESUMO

RIBEIRO, Danilo Lima. **A Educação na Agenda Legislativa do Poder Executivo do Estado da Bahia (1996-2025)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação (PPGEd). Vitória da Conquista-BA: UESB.

A atuação do Poder Executivo no processo legislativo é elemento central para a compreensão da formulação de políticas públicas no contexto democrático brasileiro. Esta pesquisa investiga o perfil da agenda legislativa das proposições de iniciativa do Poder Executivo do Estado da Bahia no período de 1996 a 2025. O objetivo geral consiste em analisar a estrutura, a cronologia e a temática dessas proposições, identificando padrões de atenção governamental. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória, documental e quanti-qualitativa, fundamentada na Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*). Os dados foram extraídos de fontes oficiais e classificados em categorias temáticas, utilizando estatística descritiva e análise de conteúdo. Os resultados revelam que a agenda legislativa do Executivo baiano apresenta uma concentração em temas de administração pública e organização institucional, com variações temporais vinculadas a mudanças de ciclos políticos e marcos regulatórios nacionais, como a LDB. Verifica-se, com isso, que a agenda reflete uma priorização de aspectos gerenciais, evidenciando períodos de estabilidade interrompidos por mudanças pontuais na atenção política. O estudo contribui para as áreas de Direito, Ciência Política e Gestão Pública vinculadas à Educação ao oferecer um diagnóstico sobre a função legislativa do Poder Executivo na educação estadual.

Palavras-chave: Agenda legislativa; Poder Executivo; Processo legislativo; Políticas públicas; Governança.

ABSTRACT

The role of the Executive Branch in the legislative process is central to understanding the formulation of public policies in the Brazilian democratic context. This research investigates the profile of the legislative agenda of proposals initiated by the Executive Branch of the State of Bahia from 1996 to 2025. The general objective is to analyze the structure, chronology, and themes of these proposals, identifying patterns of governmental attention. Methodologically, this is an exploratory, documentary, and quantitative-qualitative research, based on the Punctuated Equilibrium Theory. Data were extracted from official sources and classified into thematic categories using descriptive statistics and content analysis. The results reveal that the legislative agenda of the Bahian Executive Branch shows a concentration on public administration and institutional organization issues, with temporal variations linked to changes in political cycles and national regulatory frameworks, such as the LDB (Brazilian Law of Directives and Bases of National Education). It is thus observed that the agenda reflects a prioritization of managerial aspects, evidencing periods of stability interrupted by punctual changes in political attention. This study contributes to the fields of Law, Political Science, and Public Management related to Education by offering a diagnosis of the legislative function of the Executive branch in state education.

Keywords: Legislative agenda; Executive Branch; Legislative process; Public policies; Governance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	**1**
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS: A DINÂMICA DE FORMAÇÃO DE AGENDAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	**7**
2.1. MARCOS NORMATIVOS E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: DA LDB AOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO	**10**
2.2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDAS E O PROCESSO DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO	**18**
2.3. A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO: DINÂMICAS DE ESTABILIDADE E RUPTURA NO PROCESSAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	**28**
3. ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS	**39**
3.1. O MÉTODO DE CODIFICAÇÃO E O USO DO CODEBOOK	**41**
3.2. PROCEDIMENTOS DE COLETA E CRITÉRIOS DE INCLUSÃO	**44**
4. OS ATORES E AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO PARA A EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA (1996-2025)	**48**
5. AS PRIORIDADES LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO E A DINÂMICA DO EQUILÍBRIO PONTUADO NA BAHIA (1996-2025)	**58**
6. A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA DA EDUCAÇÃO NA BAHIA (1996-2025): UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA SOBRE INÉRCIA, PONTUAÇÃO E OPERACIDADE NORMATIVA	**70**
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	**76**
8. REFERÊNCIAS	**79**

1. INTRODUÇÃO

A educação apresenta-se como um fenômeno complexo e multifacetado, essencial para o desenvolvimento humano e social. Entender este objeto, em sua totalidade, envolve considerar diversos contextos históricos, culturais e filosóficos que moldam a prática pedagógica. Saviani (2007) defende que a escola deve ser um instrumento de transformação social e democratização do conhecimento, criticando a visão tecnicista que reduz o processo educativo a uma mera transmissão de conteúdos, ignorando sua dimensão social e política.

As contribuições de Saviani demonstram que a conceituação de educação, exige examinar como diferentes concepções influenciaram a formulação de políticas educacionais eficazes ao longo do tempo. Esta relação entre educação e política é intrínseca. A educação, enquanto prática social, é moldada pelas políticas públicas, que determinam não apenas o financiamento e a estrutura do sistema, mas também os currículos e as metodologias. Assim, a educação configura-se como um espaço de disputa e negociação, no qual decisões políticas, como a implementação de programas de inclusão e ações afirmativas, visam garantir a equidade e a realização dos direitos humanos (Saviani, 2007; Gadotti, 2011).

A transposição das concepções de Saviani e Gadotti para o plano das políticas públicas exige a compreensão de que o texto legal não é um receptáculo passivo de intenções pedagógicas, mas o resultado de uma filtragem política rigorosa. Nesse sentido, Ball (2012) argumenta que as políticas educacionais operam como "textos" e "discursos" que institucionalizam determinadas visões de mundo em detrimento de outras. Quando o Estado da Bahia, por exemplo, legisla sobre a carreira docente ou sobre a organização curricular.

Logo, tais políticas não apenas ordenam o sistema, mas estabelece o que Bernstein (1996) denomina como recontextualização pedagógica, transformando o ideal de emancipação social em regras de controle e distribuição de recursos. Portanto, a análise da agenda legislativa revela o grau de resistência ou de absorção das teorias críticas pelo aparato burocrático-estatal, evidenciando o tensionamento entre a utopia democrática e a viabilidade institucional.

O campo educacional pode se constituir como um subsistema de políticas públicas

caracterizado por uma elevada fricção (Jones; Baumgartner, 2005), devido à multiplicidade de atores e interesses em disputa. No processo legislativo, o pragmatismo fiscal e as demandas de grupos de pressão buscam a eficiência técnica em oposição à formação humana integral. Essa dinâmica evidencia, muitas vezes, como as leis educacionais apresentam um caráter incremental e conciliador: a necessidade de manter a estabilidade do sistema força os formuladores de políticas a adotar soluções de mínimo denominador comum. Assim, a institucionalização das ideias de cidadania e emancipação depende da capacidade de empreendedores políticos (Jones; Baumgartner, 2005) em romper o equilíbrio do subsistema, convertendo crises e demandas sociais em janelas de oportunidade para reformas substantivas.

A materialização do direito à educação em territórios desigualmente estruturados, como o estado baiano, impõe o desafio de traduzir a universalidade dos direitos humanos em equidade operacional. Como aponta Arretche (2012), o federalismo brasileiro impõe uma arquitetura de competências que exige do Estado não apenas a função legislativa, mas uma capacidade de coordenação federativa capaz de mitigar as assimetrias regionais. A promoção da consciência crítica e da participação ativa torna-se uma meta abstrata se a legislação não for capaz de institucionalizar mecanismos de financiamento e assistência técnica que alcancem as periferias geográficas e sociais.

Dessa forma, a análise das prioridades do Executivo deve observar se a produção normativa contempla a dimensão territorial, garantindo que a escola democrática de Saviani deixe de ser um privilégio de centros urbanos para se consolidar como uma política de Estado perene em toda a diversidade do território.

No ordenamento jurídico brasileiro, esse papel transformador ganha contornos objetivos no Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que define a educação como um processo formativo abrangente, desenvolvido na vida familiar, no trabalho e nas instituições de ensino. Desde a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a educação como direito social fundamental e dever do Estado, a política educacional consolidou-se como eixo central da atuação estatal. Nesse cenário, a atuação do Poder Executivo revela-se particularmente relevante, uma vez que concentra significativa capacidade de iniciativa legislativa e definição de prioridades, influenciando decisivamente a formulação e a implementação das políticas públicas.

Historicamente, a partir de meados da década de 1990, a política educacional

brasileira passou por transformações estruturais impulsionadas pela LDB/96 no governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Soares e Bernardo (2016), a LDB superou o modelo normativo de 1971, fortalecendo a autonomia das redes públicas e clarificando as responsabilidades do trabalho docente. A partir dela, diversos arranjos institucionais foram estruturados, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e instrumentos de financiamento vitais: inicialmente o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB (2007), que ampliou o alcance da equidade na distribuição de recursos.

Sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado, a promulgação da LDB/96 e a subsequente arquitetura do FUNDEF não foram apenas marcos normativos, mas funcionaram como poderosos "choques externos" que desestabilizaram os equilíbrios locais e forçaram a abertura de janelas de oportunidade nos estados. Essa dinâmica de indução federal, conforme analisa Arretche (2012), impôs aos entes subnacionais uma agenda de conformidade, exigindo que governadores e assembleias legislativas atuassem como instâncias de adaptação normativa. Na Bahia, esse movimento traduziu-se em uma produção legislativa voltada à reorganização administrativa e fiscal, demonstrando que a atenção do Executivo estadual, em muitos momentos, é capturada por demandas de alinhamento ao pacto federativo, priorizando a estabilidade do financiamento e a institucionalização de sistemas de avaliação em detrimento de reformas pedagógicas autóctones.

A transição do FUNDEF para o FUNDEB em 2007 consolidou o que a literatura de políticas públicas denomina como *feedback* positivo: o sucesso inicial de um mecanismo de redistribuição gera incentivos para sua expansão e perenidade (Pierson, 1994). No contexto baiano, essa evolução financeira permitiu que o Estado ampliasse seu horizonte de planejamento, refletindo-se em picos de atividade legislativa voltados à expansão da rede estadual e à diversificação da oferta escolar.

Contudo, essa abundância de recursos e diretrizes nacionais também acentuou a dependência de trajetória (*path dependence*), na qual o Executivo estadual passa a operar predominantemente como um executor de políticas desenhadas no centro federal. Assim, a análise da agenda baiana revela um paradoxo: ao mesmo tempo em que os novos instrumentos de financiamento fortaleceram a capacidade estatal, eles também condicionaram a inovação legislativa local aos ciclos e humores da política nacional, limitando o espaço para rupturas que atendessem exclusivamente às especificidades do

território baiano.

Paralelamente, o Governo Federal instituiu programas específicos voltados à redução de desigualdades, como o Programa Nacional de Alfabetização Solidária (PAS), em 1997, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em 2011. Embora tais iniciativas tenham expandido o acesso, autores, como Gatti (2003), Pinto (2012) e Frigotto (2015) apontam desafios persistentes relacionados à sustentabilidade do financiamento, às disparidades regionais e à capacidade institucional dos entes federativos. A compreensão dessas transformações exige o diálogo com a literatura de políticas públicas, em que a política é analisada como produto de escolhas governamentais acerca do que fazer ou não fazer (Dye, 1984).

A centralidade desses temas na ação estatal ocorre quando há convergência entre problemas e soluções, conceito definido pela literatura de formação de agenda (Kingdon, 2003). No presidencialismo brasileiro, o Executivo dispõe de instrumentos que ampliam sua capacidade de influenciar a produção legislativa (Figueiredo; Limongi, 1999), dinâmica que se reproduz no plano subnacional. O federalismo brasileiro introduz desafios adicionais, pois a descentralização ampliou a autonomia dos entes subnacionais, mas produziu assimetrias significativas (Arretche, 2012). Nesse arranjo, a agenda legislativa estadual constitui o espaço onde os governos interpretam e operacionalizam as políticas educacionais nacionais.

No caso da Bahia, estado marcado por desigualdades socioeconômicas e territoriais, a educação assume papel estratégico. A análise da agenda legislativa educacional do Poder Executivo baiano insere-se, portanto, em um contexto de interdependência federativa. Para compreender como essa agenda alterna períodos de estabilidade com momentos de mudanças intensas, esta pesquisa utiliza o modelo do equilíbrio pontuado (Baumgartner; Jones, 1993). Sob a ótica de Cohen (2012), a agenda legislativa constitui o campo de conversão das pretensões políticas em projetos formais submetidos à apreciação do parlamento.

A aplicação do modelo do equilíbrio pontuado ao cenário baiano exige o reconhecimento de que a atenção do Poder Executivo é um recurso finito e intensamente disputado por diversas coalizões de interesse. Conforme argumentam Jones e Baumgartner (2005), os sistemas políticos apresentam uma fricção inerente que impede a resposta imediata a todas as demandas sociais, gerando longos períodos de *stasis* nos

quais a política educacional é gerida por fluxos burocráticos invisíveis. Na Bahia, essa inércia legislativa é frequentemente rompida apenas quando problemas educacionais crônicos, como os índices de analfabetismo ou o déficit de infraestrutura no semiárido, são readequados sob uma nova imagem da política, forçando o governo a processar informações de forma serial e a elevar o tema à prioridade máxima do gabinete.

Diante do exposto, essa dissertação busca responder à seguinte questão-problema: **como se caracteriza a dinâmica de formação da agenda legislativa educacional do Poder Executivo do Estado da Bahia entre 1996 e 2025 sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado, considerando os fatores que determinam a alternância entre a estabilidade institucional e as rupturas normativas?**

A presente investigação estabelece como objetivo geral analisar a dinâmica de formação da agenda legislativa educacional do Poder Executivo do Estado da Bahia entre 1996 e 2025 sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado, interpretando como o governo estadual processa a atenção política em meio a períodos de estabilidade institucional e momentos de ruptura normativa. Para alcançar essa compreensão, os objetivos específicos articulam-se, primeiramente, no mapeamento e na categorização temática das leis ordinárias via macrocódigos do *Policy Agendas Project*, identificando lacunas e recorrências na atenção governamental; em segundo lugar, na identificação dos atores centrais e dos eventos focalizadores que atuaram como catalisadores de mudanças bruscas na agenda; e, por fim, na avaliação do peso da interdependência federativa e da indução nacional sobre a produção legislativa baiana.

O recorte temporal justifica-se pela promulgação da LDB e pela necessidade de observar diferentes ciclos governamentais. A hipótese defendida é que a dinâmica política da educação nesta agenda manifesta-se de maneira gradual, com rupturas causadas por fatores internos e externos, como novas ideias e mudanças institucionais. A pesquisa, que dialoga com o crescimento do interesse acadêmico sobre a formação de agendas (Brasil; Capella, 2019), busca não apenas analisar dados, mas oferecer subsídios para a melhoria das condições de trabalho docente e da qualidade educativa.

Ao observar diferentes ciclos governamentais, esta dissertação identifica que a estabilidade da agenda legislativa não é sinônimo de estagnação, mas sim um reflexo da fricção inerente ao processo político, onde a manutenção de políticas educacionais de longo prazo exige uma constante negociação entre a continuidade administrativa e as pressões

por inovação. O exame desse período prolongado possibilita, assim, distinguir o que são respostas conjunturais a crises momentâneas do que constitui, de fato, uma mudança de trajetória (*path dependence*) na estrutura educacional do Estado.

A hipótese de que a educação se manifesta por meio de rupturas graduais fundamenta-se na premissa de que o sistema político baiano atua como um processador de informações que, por vezes, negligencia demandas latentes até que um evento focalizador, como uma reforma federal ou uma crise de financiamento, force a redistribuição da atenção governamental. Conforme as formulações de Brasil e Capella (2019), a formação de agendas é um processo de filtragem onde novas ideias e coalizões de defesa competem para alterar o *status quo*. Nesse sentido, as mudanças institucionais observadas na Bahia não são meros ajustes técnicos, mas o resultado de um tensionamento entre fatores internos, como as mobilizações docentes, e fatores externos, como as metas globais de qualidade, que juntos precipitam o transbordamento da atenção legislativa para temas antes silenciados.

Este estudo visou transcender o mapeamento estatístico ao situar a análise da agenda legislativa como uma ferramenta de transformação da realidade escolar. Ao oferecer subsídios que correlacionam a produção normativa com a melhoria das condições de trabalho docente, a pesquisa reafirma a indissociabilidade entre a política macroestrutural e o cotidiano pedagógico. Compreender os mecanismos que elevam a educação à prioridade do Executivo é, em última análise, identificar os caminhos para uma institucionalização mais robusta de direitos que garantam a equidade educativa. Assim, a dissertação almeja cumprir seu papel social ao iluminar as brechas e as potências do processo legislativo, fornecendo aos atores educacionais e gestores públicos uma base analítica para a construção de políticas que superem a seletividade temática e alcancem a plenitude da qualidade educativa em todo o território baiano.

A análise desenvolve-se em oito capítulos: o Capítulo 2 dedica-se à discussão conceitual de políticas públicas; o Capítulo 3 aprofunda a Teoria do Equilíbrio Pontuado; o Capítulo 4 examina a estrutura da agenda legislativa; o Capítulo 5 apresenta a metodologia; os Capítulos 6 e 7 expõem e analisam os dados empíricos da Bahia; e o Capítulo 8 reúne as considerações finais sobre o processo legislativo e a formulação de políticas educacionais no contexto subnacional brasileiro.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS: A DINÂMICA DE FORMAÇÃO DE AGENDAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A construção de um marco teórico para a análise de políticas públicas educacionais exige o reconhecimento de que a norma jurídica não é um fenômeno isolado, mas o ponto de convergência entre o ideal pedagógico e a viabilidade política. Esta seção fundamenta-se na premissa de que o estudo da educação, enquanto política de Estado, não pode prescindir da compreensão dos mecanismos que governam a atenção dos decisores. Para tanto, estabelece-se um percurso analítico que parte da trajetória normativa da educação brasileira, transita pelos modelos de formação de agenda e culmina na Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), oferecendo as ferramentas necessárias para decifrar a alternância entre a estabilidade burocrática e as rupturas legislativas no cenário subnacional.

O ponto de partida reside na compreensão de que a política educacional é moldada por uma arquitetura federativa que impõe tensões constantes entre a padronização nacional e a autonomia estadual. A legislação educacional, iniciada pela LDB/96 e desdobrada em mecanismos de financiamento e avaliação, funciona como o mapa de navegação do sistema. Entretanto, a existência de um marco legal robusto não garante, por si só, a centralidade do tema na agenda governamental. É necessário investigar como o direito à educação é processado dentro da máquina pública, transformando-se de uma obrigação constitucional em uma prioridade política efetiva, sujeita à escassez de recursos e à seletividade da atenção dos governantes.

A transição da norma para a ação política é explicada pela teoria da formação de agendas (*agenda-setting*), que se debruça sobre o processo pelo qual determinados problemas ganham o direito de serem debatidos e decididos pelo Estado. Nesta dissertação, a agenda é compreendida como um campo de forças competitivo, onde a função legislativa do Poder Executivo assume o protagonismo na seleção do que será institucionalizado. Ao deslocar o olhar para o estágio pré-decisório, torna-se possível identificar as barreiras que impedem que demandas educacionais legítimas alcancem o *status* de projeto de lei, evidenciando que o "silêncio legislativo" é, muitas vezes, uma escolha estratégica de gestão da atenção governamental.

Para conferir densidade analítica a essa investigação, adota-se a Teoria do

Equilíbrio Pontuado como o motor explicativo das dinâmicas de mudança. A PET permite superar a visão linear de que o progresso educacional ocorre de forma constante e incremental. Ao introduzir conceitos como fricção institucional, imagens de políticas e monopólios de decisão, esta teoria revela por que o Estado pode passar longos períodos de inércia normativa para, subitamente, promover reformas profundas. Essa lente teórica é essencial para analisar o comportamento do Executivo, permitindo distinguir entre a manutenção de rotinas administrativas e os momentos de pontuação, nos quais a educação rompe a barreira da burocracia para ocupar o epicentro da pauta legislativa.

Nessa linearidade, a articulação destes três eixos (educação, agenda e equilíbrio pontuado) constitui o arcabouço necessário para uma leitura crítica da realidade proposta. Não se busca apenas descrever o ordenamento jurídico, mas desvelar a lógica política que o sustenta. Ao integrar a trajetória das políticas educacionais com as teorias contemporâneas do processamento de informações no governo, este referencial teórico propõe-se a oferecer uma explicação robusta para as oscilações na produção normativa estadual. Assim, prepara-se o terreno para a análise dos dados, onde a teoria deixará de ser uma abstração para se tornar a régua com a qual mediremos a pulsação da agenda educacional baiana.

A dimensão estratégica da formação de agenda, sob a ótica de Baumgartner e Jones (1993), é operada fundamentalmente por meio das imagens de política (*policy images*). No campo educacional, tais imagens são construções simbólicas que articulam fatos técnicos a valores morais, determinando como o problema é percebido pela opinião pública e pelos tomadores de decisão. Quando a imagem de um problema educacional, por exemplo, a baixa proficiência ou a infraestrutura precária, atinge um patamar crítico, ela rompe o monopólio de decisão da burocracia técnica, forçando a entrada do tema na pauta governamental. Assim, a mudança de agenda não depende apenas da gravidade objetiva do problema, mas da capacidade dos atores políticos em promover a reconfiguração do enquadramento interpretativo da questão, deslocando-a de uma pauta periférica para uma prioridade de Estado.

Essa transformação, todavia, enfrenta a barreira da fricção institucional, conceito central para compreender a inércia normativa no setor educacional. Conforme argumentam Jones e Baumgartner (2005), as instituições não são canais neutros de transmissão de demandas, mas sistemas com resistência ao processamento de

informações. No Brasil, o arranjo federativo e as burocracias escolares estabelecem um alto custo para a mudança, uma vez que alterar políticas vigentes exige a desconstrução de procedimentos, crenças consolidadas e rotinas administrativas profundamente enraizadas. A fricção institucional atua, portanto, como um mecanismo de estabilização que garante a continuidade, mas que, paradoxalmente, obstaculiza respostas ágeis a novas demandas sociais de aprendizagem e convivência.

A estabilidade normativa é adicionalmente sustentada pela existência de monopólios de políticas (*policy monopolies*), compostos por redes de especialistas, órgãos de controle e associações de classe que exercem influência desproporcional sobre a definição do que é tecnicamente viável na educação. Estes grupos tendem a manter a governança da política educacional dentro de um círculo restrito de especialistas, restringindo a participação externa e protegendo a configuração vigente de pressões populistas ou inovações disruptivas. A ruptura desse monopólio ocorre, geralmente, quando a falha dos resultados educacionais se torna evidente, permitindo que novos atores e, consequentemente, novas agendas, ocupem o centro do processo decisório.

Para além das dinâmicas institucionais, é imperativo observar o conceito de dependência de trajetória *(path dependence*), conforme desenvolvido por Pierson (2000). As decisões tomadas no passado em relação ao financiamento e ao desenho curricular criam custos de oportunidade que tornam a reversão das políticas extremamente onerosa. Na educação, os investimentos em formação docente e em infraestrutura escolar funcionam como ativos fixos que condicionam escolhas futuras, forçando o gestor a um incrementalismo, a melhoria marginal do que já existe, em vez de uma reforma estrutural. Portanto, o que se percebe como inércia na agenda educacional estadual pode ser, em grande parte, o reflexo dessas escolhas passadas que limitam o horizonte das possibilidades presentes.

Não se pode desconsiderar, contudo, o papel dos eventos focais (*focusing events*) na superação dessas barreiras. Kingdon (2003) sugere que momentos de crise, como pandemias ou graves recuos nos índices de qualidade, funcionam como janelas de oportunidade que podem abrir o sistema decisório. Esses eventos expõem a insuficiência da política vigente e diminuem a resistência dos monopólios de decisão, possibilitando que propostas alternativas, previamente preteridas na tramitação

legislativa por ausência de viabilidade política imediata, ganhem tração. A pontuação no equilíbrio, portanto, é menos um acidente e mais o resultado de um acúmulo de tensões latentes que encontram no evento focal a justificativa necessária para a mudança radical.

Por fim, ao transpor estes conceitos para a realidade da gestão educacional baiana, é preciso considerar o isomorfismo institucional como um elemento que modera a agenda local. As secretarias de educação estaduais, ao buscarem legitimidade, tendem a espelhar as políticas federais ou de outros estados com maior sucesso, reduzindo a variância normativa. A análise proposta nesta dissertação, ao integrar a Teoria do Equilíbrio Pontuado com a especificidade da arquitetura federativa brasileira, permite identificar não apenas o que mudou na legislação educacional da Bahia, mas as condições de contorno, políticas e institucionais, que possibilitaram essas mudanças, revelando a educação como um campo de forças onde o normativo é, invariavelmente, o epifenômeno da política.

2.1 MARCOS NORMATIVOS E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: DA LDB AOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

A educação apresenta-se como um fenômeno complexo e multifacetado, essencial para o desenvolvimento humano e social. Entender este objeto em sua totalidade envolve considerar os diversos contextos históricos, culturais e filosóficos que moldam a prática pedagógica. Nesse cenário, a obra de Dermeval Saviani é fundamental; em "Escola e Democracia", o autor defende que a escola deve ser um instrumento de transformação social e democratização do conhecimento, criticando a visão tecnicista que reduz o processo educativo a uma mera transmissão de conteúdos, ignorando sua dimensão social e política (Saviani, 2007).

Complementarmente, Gadotti (2011) propõe uma educação voltada à cidadania e à emancipação, argumentando que o aprendizado deve promover a consciência crítica e a participação ativa na sociedade. As contribuições desses autores demonstram que a conceituação de educação exige examinar como diferentes concepções influenciaram a formulação de políticas eficazes ao longo do tempo. Esta relação é intrínseca: a educação, enquanto prática social, é moldada pelas políticas públicas, que determinam não apenas

o financiamento e a estrutura do sistema, mas também os currículos e as metodologias.

Historicamente, a partir de meados da década de 1990, a política educacional brasileira passou por transformações estruturais impulsionadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) no governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Soares e Bernardo (2016), a LDB superou o modelo normativo de 1971, fortalecendo a autonomia das redes públicas e clarificando as responsabilidades do trabalho docente.

Posteriormente, diversos arranjos institucionais foram estruturados, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e instrumentos de financiamento vitais. O FUNDEF e o FUNDEB (2007), ampliaram o alcance da equidade na distribuição de recursos. No plano global, organizações como a UNESCO e a OCDE moldam essas metas (como o ODS 4 da Agenda 2030), vendo a educação como motor de produtividade (Hanushek; Woessmann, 2020) e coesão social em sociedades culturalmente diversas (Ball, 2012).

Essa transposição das concepções pedagógicas para o plano das políticas públicas revela que o texto legal não é um receptáculo passivo de intenções, mas o resultado de uma filtragem política rigorosa. Ball (2012) argumenta que as políticas educacionais operam como discursos que institucionalizam determinadas visões de mundo. Quando o Estado legisla sobre a carreira docente ou organização curricular, Bernstein (1996) denomina recontextualização pedagógica, transformando o ideal de emancipação em regras de controle e distribuição de recursos.

Assim, a institucionalização das ideias de cidadania depende da capacidade do sistema em converter diretrizes nacionais em marcos normativos específicos, garantindo que a escola democrática deixe de ser uma abstração teórica para se consolidar como uma política de Estado perene, capaz de mitigar as disparidades territoriais e promover a equidade em toda a federação. A institucionalização do sistema educacional brasileiro, embora fundamentada na LDB/96, enfrenta o desafio de operar em uma estrutura federativa complexa, em que a descentralização, muitas vezes, colide com a disparidade de capacidades técnicas e financeiras entre os entes subnacionais.

Conforme aponta Arretche (2012), o federalismo brasileiro é marcado por uma engenharia institucional que busca equilibrar a autonomia local com a coordenação centralizada da União. Na educação, essa coordenação manifesta-se por meio de normas

gerais que, se por um lado garantem um padrão mínimo de qualidade e financiamento; por outro, podem engessar as particularidades regionais, transformando a gestão estadual em uma instância eminentemente executora de diretrizes nacionais, o que reduz o espaço para inovações legislativas de caráter estritamente territorial.

Nesse contexto, a implementação de políticas como o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB (2007; 2020), representou um avanço significativo na tentativa de reduzir as desigualdades históricas de investimento por aluno. No entanto, a análise de Castro (2009) alerta que a equalização financeira, por si só, não garante a equidade pedagógica. A distribuição de recursos deve estar acompanhada de marcos normativos que fortaleçam a gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação, evitando que o financiamento se torne um fim em si mesmo. A legislação educacional, portanto, deve ser compreendida como um instrumento de justiça redistributiva, que precisa ser constantemente calibrado para responder às demandas de grupos vulnerabilizados que dependem exclusivamente da rede pública de ensino.

A dimensão da valorização docente, elemento central nos discursos de Saviani e Gadotti, encontra na legislação brasileira um campo de intensas disputas políticas e jurídicas. A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738/2008) surge como um marco de tentativa de padronização da dignidade do trabalho pedagógico, mas sua aplicação prática nos estados revela as tensões entre o direito social e a responsabilidade fiscal.

Para pesquisadores como Dourado (2007), a valorização do magistério não se esgota na remuneração, perpassando pela estruturação de planos de carreira que garantam condições adequadas de formação continuada e saúde ocupacional. Assim, a produção normativa sobre a carreira docente é um dos termômetros mais sensíveis da prioridade real que o Estado confere ao setor educacional em sua agenda de longo prazo.

Ademais, a introdução de mecanismos de avaliação em larga escala, consolidados pelo SAEB e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), inseriu a política educacional brasileira em uma lógica de gerencialismo e prestação de contas (*accountability*). Essa tendência, muitas vezes influenciada por organismos internacionais, desloca o foco do processo educativo para o produto mensurável, gerando o que Afonso (2000) denomina como "Estado Avaliador". A crítica sociológica a esse modelo reside no risco de estreitamento curricular, onde as escolas passam a ensinar

para o teste, negligenciando a formação crítica e cidadã defendida pela pedagogia histórico-crítica. A legislação que regulamenta essas avaliações deve, portanto, buscar um equilíbrio entre a necessidade de diagnóstico do sistema e a preservação da autonomia pedagógica das unidades escolares.

Outro ponto de inflexão na trajetória das políticas educacionais brasileiras refere-se à institucionalização das ações afirmativas e da educação voltada à diversidade. Leis como a 10.639/2003 e a 11.645/2008, que tornam obrigatório o ensino da história e cultura africana, afro-brasileira e indígena, representam uma tentativa de descolonizar o currículo oficial e enfrentar o racismo estrutural no ambiente escolar. Como destaca Gomes (2012), essas normas não são apenas ajustes técnicos, mas conquistas de movimentos sociais que utilizam o aparato legal para tensionar a neutralidade do Estado e promover uma educação que reconheça a pluralidade étnico-racial como base da identidade nacional. A eficácia dessas leis, contudo, depende de uma vigilância constante e de políticas de formação que rompam com as resistências institucionais ainda presentes no cotidiano escolar.

A transição para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada entre 2017 e 2018, constitui o mais recente esforço de unificação pedagógica no Brasil, redesenhando a relação entre a União, os Estados e os Municípios. A BNCC estabelece direitos de aprendizagem essenciais, mas sua implementação exige que os entes subnacionais reformulem seus próprios referenciais curriculares. Esse movimento de padronização, embora busque reduzir as disparidades de conteúdo, é alvo de debates sobre a perda de autonomia das redes locais e a possível padronização excessiva do conhecimento. Para a análise de políticas públicas, a BNCC funciona como um indutor de agenda que obriga o Legislativo estadual a se posicionar, evidenciando como a política educacional é um campo de constante renegociação de sentidos e competências.

No âmbito da Educação Integral, as políticas nacionais têm incentivado a ampliação da jornada escolar como estratégia de combate às vulnerabilidades sociais. Programas como o Mais Educação e as diretrizes do Novo Ensino Médio propõem uma escola que ocupe o tempo do estudante com atividades diversificadas. No entanto, a crítica de Cavaliere (2007) ressalta que o tempo integral não pode ser meramente um depósito de alunos, mas deve estar ancorado em um projeto político-pedagógico que articule educação, cultura, esporte e ciência. A tradução dessas diretrizes em leis

estaduais revela o compromisso do Executivo com a infraestrutura física e humana necessária para que a permanência prolongada do aluno na escola se reverta, efetivamente, em desenvolvimento integral e não apenas em custódia estatal.

Dessa maneira, cabe destacar que a trajetória das políticas educacionais no Brasil é indissociável da estabilidade democrática e da capacidade de financiamento público. As crises econômicas e as reformas fiscais, como a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos), impuseram severas restrições à expansão das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Essa retração do investimento estatal coloca em risco a continuidade de políticas de equidade, exigindo que o legislador atue de forma criativa e resiliente para proteger o núcleo duro do direito à educação.

É necessário pontuar que a análise dos marcos normativos revela que a política educacional é um processo de construção contínua, onde o texto legal serve como a fronteira entre o avanço social e o retrocesso institucional, exigindo um monitoramento constante das escolhas políticas que moldam o futuro das próximas gerações.

A consolidação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) representou, no horizonte da política educacional brasileira, o esforço mais robusto de planejamento decenal voltado à superação de gargalos históricos, como o analfabetismo e a universalização do atendimento escolar. No entanto, a trajetória de execução de suas 20 metas revela a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e a dependência direta da estabilidade macroeconômica para a efetivação dos investimentos previstos. Segundo Dourado (2017), o PNE não deve ser lido apenas como um documento técnico, mas como um pacto de Estado que exige a mútua colaboração entre as esferas federativas. Quando estados e municípios falham em alinhar suas agendas legislativas às metas nacionais, cria-se um hiato entre o direito proclamado e a oferta real, evidenciando que a legislação educacional carece de sanções institucionais mais severas para o descumprimento de objetivos estratégicos de longo prazo.

Nesse cenário de tensões, a judicialização da educação surge como um fenômeno crescente, onde o Poder Judiciário é frequentemente acionado para garantir direitos que a esfera legislativa e executiva não logrou materializar. Questões como a oferta de vagas em creches, o transporte escolar rural e a inclusão de alunos com deficiência passam a ser decididas nos tribunais, gerando o que alguns teóricos chamam de "governança judicial" da educação. Essa interferência, embora necessária para a proteção de direitos

fundamentais, impõe desafios à gestão pública, uma vez que decisões judiciais isoladas podem desequilibrar o planejamento orçamentário e a equidade do sistema. A análise da trajetória normativa deve, portanto, observar como a pressão do Ministério Público e da Defensoria Pública tem moldado a produção de leis e decretos, forçando o Estado a uma responsabilidade fiscal e social mais rigorosa.

Além disso, a emergência de novas tecnologias e a aceleração da digitalização do ensino, intensificada por contextos de crise sanitária e social, impuseram a necessidade de marcos normativos que regulamentem a conectividade e a literacia digitais como novos direitos educacionais. A legislação contemporânea precisa transpor a visão da tecnologia como mero recurso didático para compreendê-la como infraestrutura básica de cidadania.

Conforme ressalta Selwyn (2017), a introdução do digital na escola pública não é neutra; ela carrega riscos de ampliação do fosso de desigualdade se não for acompanhada de políticas de formação docente e provisão de equipamentos de qualidade. Assim, o direito à educação no século XXI exige um arcabouço legal que proteja a privacidade dos dados dos estudantes e garanta que a inovação tecnológica não se torne um novo mecanismo de exclusão para as populações periféricas.

É preciso reconhecer que a trajetória das políticas educacionais no Brasil demonstra que a educação é um campo de batalha simbólico e material, onde a estabilidade das conquistas democráticas é constantemente testada por mudanças de coalizões governamentais. A transição da LDB/96 para os desafios atuais de financiamento e currículo mostra que a norma jurídica é, ao mesmo tempo, um porto seguro para os direitos conquistados e um terreno de disputa para novas visões de mundo.

A complexidade da implementação das políticas educacionais no Brasil reside, fundamentalmente, na interpretação e na operacionalização do regime de colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Segundo Cury (2008), o federalismo cooperativo não é um dado estático, mas um processo político que exige a negociação constante de competências entre União, Estados e Municípios. A LDB/96, ao desenhar esse regime, estabeleceu parâmetros que, na prática, frequentemente esbarram na assimetria de poder técnico e financeiro entre os entes, transformando a colaboração em um ideal normativo que carece de mecanismos sancionatórios mais robustos para ser plenamente materializado nas redes estaduais.

Nesse sentido, a gestão democrática, estabelecida como princípio no artigo 14 da

LDB, transcende a mera formalidade procedimental. Conforme argumenta Lück (2011), a democracia escolar é uma prática que exige a reconstrução dos processos de decisão, retirando-os do ambiente puramente tecnocrático e levando-os para a esfera da deliberação coletiva. A institucionalização dessa gestão enfrenta o desafio de combater a cultura patrimonialista que, historicamente, permeia as relações burocráticas no âmbito das secretarias de educação, onde a norma é muitas vezes utilizada para cercear a autonomia em vez de fomentá-la.

O papel do Poder Judiciário, especialmente nas instâncias estaduais, tem se tornado um vetor indutor de políticas educacionais, não por uma vocação legislativa, mas por uma resposta à omissão ou ineficiência administrativa. A "judicialização da educação" atua como um mecanismo compensatório de falhas na execução normativa, onde o magistrado, ao compelir o Estado a garantir vagas em creches ou transporte escolar, termina por redesenhar prioridades orçamentárias. Essa intervenção, embora garanta o direito subjetivo do cidadão, evidencia a fragilidade dos marcos regulatórios que deveriam, por si sós, assegurar a autoexecutoriedade das metas educacionais (Bonavides, 2014).

Ademais, a transição para políticas baseadas em evidências representa uma mudança de paradigma na trajetória normativa. A utilização de indicadores de desempenho como o IDEB, embora necessária para o diagnóstico sistêmico, tem fomentado um gerencialismo que, muitas vezes, confunde eficiência administrativa com eficácia pedagógica. Para Oliveira (2010), o risco dessa orientação está no esvaziamento da função social da escola, reduzindo a complexidade do aprendizado a um conjunto de metas numéricas que, se não acompanhadas de suporte pedagógico e infraestrutura, cristalizam as desigualdades em vez de superá-las.

A evolução normativa também perpassa a institucionalização da educação especial como uma política de direitos humanos. A Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) tensionou os marcos anteriores da LDB, exigindo uma reconfiguração do sistema de ensino que não admite mais a segregação sob o pretexto de "educação especializada". Segundo Glat (2012), essa transição é um dos testes mais severos para a legislação educacional, pois exige que o Estado financie não apenas o acesso, mas a acessibilidade universal, transformando a arquitetura normativa de uma visão médica para uma visão social da deficiência.

A articulação entre a formação de agenda e a produção legislativa subnacional é,

frequentemente, influenciada por movimentos de isomorfismo pedagógico. Ao buscar legitimidade junto ao Ministério da Educação ou ao Conselho Nacional de Educação, os Estados tendem a replicar diretrizes nacionais com o mínimo de adaptação, ignorando as especificidades regionais. Esse fenômeno, embora garanta uma unidade normativa, pode resultar em políticas de prateleira, que não dialogam com os desafios territoriais de aprendizagem e que ignoram a memória institucional de sucesso ou fracasso de projetos anteriores no próprio estado.

A sustentabilidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado e não de governo, permanece como um entrave para a continuidade normativa. A rotatividade de gestores e a descontinuidade de projetos após ciclos eleitorais geram um custo de aprendizagem institucional elevado, onde o tempo de maturação de uma política é frequentemente interrompido pela mudança da coalizão dominante. A legislação educacional que sobrevive a essas trocas é aquela que consegue criar raízes na burocracia técnica, blindando-se, ainda que parcialmente, contra o voluntarismo político imediato.

A dimensão da intersetorialidade, embora presente nos discursos sobre o PNE, carece de dispositivos normativos que obriguem a atuação coordenada entre educação, saúde e assistência social. O fracasso escolar é, na maioria das vezes, o resultado da intersecção de múltiplas vulnerabilidades que o marco legal educacional, isoladamente, não tem a competência para resolver. A construção de uma educação integral efetiva depende de uma nova arquitetura legislativa que integre orçamentos e obrigue a colaboração entre secretarias diferentes, superando os silos institucionais que impedem a visão do estudante como um sujeito integral.

A inserção da educação na era digital, impulsionada por normas recentes, não pode ser reduzida à compra de equipamentos. A literatura aponta que a desigualdade digital é uma forma contemporânea de desigualdade educacional. A trajetória das normas digitais brasileiras deve evoluir para um conceito de soberania digital educativa, em que a regulação não apenas fomente o uso de tecnologias, mas proteja o processo pedagógico da captura por interesses comerciais de grandes empresas de software, garantindo que o currículo permaneça sob o controle público e a serviço da formação crítica.

A trajetória das políticas educacionais também revela a importância dos Conselhos de Educação no papel de mediação normativa. Enquanto instâncias

deliberativas, estes conselhos funcionam como guardiões da legalidade e da qualidade, garantindo que a produção normativa estadual não se desvie dos preceitos constitucionais. No entanto, a eficácia desses conselhos depende da sua autonomia financeira e da representatividade dos seus membros, evitando que se tornem órgãos meramente homologatórios de decisões exógenas à realidade da escola.

A valorização docente, elemento central nos discursos teóricos, precisa ser transposta para marcos legais que garantam a carreira e a saúde do trabalhador com a mesma eficácia que garantem o cumprimento da Lei do Piso. A ausência de normas que tratem da saúde mental e ocupacional dos professores, em um cenário de intensificação do trabalho pedagógico, é uma lacuna que o arcabouço educacional brasileiro precisará preencher para evitar a desprofissionalização e a precarização do magistério.

A análise da trajetória normativa nos conduz à percepção de que a educação, enquanto política pública, é uma construção permanente. O texto legal é a fronteira onde se depositam as expectativas sociais e os limites do possível financeiro. A consolidação de um sistema educacional emancipatório não se dá pela perfeição da lei, mas pela capacidade da sociedade, por meio dos seus movimentos, conselhos e instâncias judiciais, de manter a legislação sob constante escrutínio e pressão, garantindo que ela nunca se torne estática perante as demandas pulsantes da realidade social.

A análise aqui empreendida reforça que o sucesso de qualquer política educacional depende da simetria entre o desenho institucional, a vontade política do Executivo e a vigilância ativa da sociedade civil. Somente através de uma arquitetura legislativa coerente e transparente será possível assegurar que a escola, enquanto instituição republicana, cumpra sua promessa de ser o motor da emancipação humana e da justiça social em um país de dimensões continentais e desigualdades persistentes.

2.2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDAS E O PROCESSO DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO

O campo das políticas públicas consolidou-se como disciplina autônoma a partir da década de 1950, movido pela necessidade de compreender a complexa interação entre o Estado e a sociedade civil na resolução de problemas coletivos. Segundo Faria (2003), o movimento de racionalização do Estado e da política foi o catalisador para a superação

de análises meramente descritivas, permitindo uma investigação científica sobre a formulação de conceitos e a produção de conhecimento voltada à resolutividade das demandas sociais. Esse deslocamento teórico permitiu que o foco das investigações migrasse do resultado final das políticas para o estágio embrionário de sua concepção: a formação da agenda (*agenda-setting*).

A agenda, em sua acepção política, não é um rol estático de intenções, mas um processo seletivo e competitivo de priorização. Conforme a definição clássica de Cobb e Elder (1972), a agenda consiste no conjunto de problemas ou temas que recebem a atenção séria e ativa dos formuladores de políticas em um determinado momento. Essa seleção não ocorre de forma puramente técnica ou linear; ela é o resultado de uma filtragem que separa a miríade de problemas sociais daqueles que o Estado efetivamente decide processar. Para que um tema alcance o status de prioridade, ele precisa superar barreiras institucionais e cognitivas que limitam a capacidade de resposta do sistema político.

Dentro desse processo, é fundamental distinguir as tipologias de agenda que operam no sistema público. A literatura especializada costuma diferenciar a agenda sistêmica, que compreende todos os problemas que a comunidade política percebe como merecedores de atenção, da agenda institucional (ou formal), que é composta pelos itens que os tomadores de decisão aceitaram formalmente para consideração séria. Como observa Kingdom (2011), a transição da agenda sistêmica para a institucional é o ponto crítico do processo político, no qual o problema precisa ser acoplado a uma solução e a uma vontade política favorável para que a mudança ocorra.

No contexto das democracias contemporâneas, a agenda legislativa assume um papel de destaque como o campo onde as intenções políticas são transformadas em propostas formais. Sob a ótica de Cohen (2012), a agenda legislativa constitui o espaço de conversão das pretensões políticas em projetos de lei submetidos à apreciação parlamentar. Todavia, a análise desta agenda revela uma faceta muitas vezes contraintuitiva para o senso comum: a predominância do Poder Executivo como o principal formulador de leis. Embora a função precípua de legislar pertença ao Parlamento, o Executivo detém prerrogativas institucionais que o tornam o "legislador principal" do sistema.

Essa função legislativa do Executivo manifesta-se por meio da capacidade de

iniciativa e do controle sobre o fluxo de informações, prerrogativa garantida constitucionalmente pelas cláusulas de reserva de iniciativa (Art. 61, § 1º da CF/88 e Art. 77 da CE/BA). O governante não se limita a administrar a máquina estatal; ele molda o ordenamento jurídico ao propor reformas e orçamentos que o Legislativo, muitas vezes, apenas chancela ou ajusta marginalmente. Conforme demonstram Figueiredo e Limongi (1999), essa preponderância institucional é explicada pela centralização de recursos técnicos e burocráticos no seio do Executivo. Essa vantagem informativa permite ao governo formular projetos complexos que exigem dados e previsões orçamentárias detalhadas, criando uma assimetria em relação ao parlamentar isolado, que, segundo Cox e McCubbins (2005), acaba por atuar de forma reativa à agenda ditada pelo centro do poder político.

A dinâmica da formação da agenda é, portanto, condicionada pela racionalidade limitada dos decisores. Conforme argumenta Simon (1957), os agentes políticos não possuem capacidade infinita de processar todos os problemas simultaneamente. Diante da escassez de tempo e atenção, os governos operam de forma serial, priorizando um número restrito de temas. Essa seletividade da atenção é o que define o perfil de um governo: o que entra na agenda legislativa via Executivo revela as verdadeiras prioridades da coalizão dominante, enquanto o que é omitido indica as áreas que permanecerão sob gestão meramente administrativa ou inércia burocrática.

Além da iniciativa formal, o Executivo exerce influência na agenda através da definição da 'imagem da política' (*policy image*). Conforme asseveram Baumgartner e Jones (1993), ao enquadrar um problema sob uma ótica específica, tratando a educação, por exemplo, como motor de produtividade econômica em detrimento de sua face puramente pedagógica, o Executivo predetermina o tipo de solução legislativa que será debatida. Esse enquadramento, materializado juridicamente na Exposição de Motivos que acompanha os Projetos de Lei, funciona como uma ferramenta de convencimento que busca legitimar a proposta governamental. Segundo Stone (2012), essa construção narrativa é estratégica: ao definir a causa do problema, o governo delimita as alternativas de solução, reduzindo a resistência política e acelerando a tramitação das matérias de seu interesse perante o Parlamento e a opinião pública.

A análise da agenda legislativa do Executivo exige também a compreensão do conceito de monopólios de política. Em períodos de estabilidade, determinados temas são

controlados por subsistemas compostos por burocratas, especialistas e legisladores que mantêm o debate dentro de limites previsíveis e incrementais. A ruptura desses monopólios só ocorre quando o tema ganha visibilidade na agenda macro política, forçando o Executivo a agir de forma mais incisiva. Assim, a produção de leis pelo Executivo reflete tanto a manutenção de rotinas administrativas quanto a resposta a crises que exigem novas institucionalidades.

No plano das políticas setoriais, como a educação, a agenda do Executivo estadual é fortemente influenciada pela interdependência federativa. Em sistemas de 'federalismo coordenado' (Arretche, 2012), o governo central atua como um indutor de agenda para os entes subnacionais através de incentivos financeiros e balizas normativas. Conforme destaca Souza (2005), isso significa que a função legislativa do governador é frequentemente mobilizada para recepcionar e adaptar normas federais ao contexto local, em estrita observância à competência suplementar prevista no Art. 24, § 1º da CF/88. Essa atenção induzida' gera uma agenda de conformidade, na qual o Executivo estadual prioriza projetos que garantam o cumprimento de metas nacionais e o acesso a recursos vitais, como os previstos na Lei do FUNDEB (Lei nº 14.113/2020), limitando, por vezes, o espaço para o debate de pautas puramente endógenas.

Outro elemento crucial na formação da agenda é a presença de empreendedores de política (*policy entrepreneurs*). Segundo a perspectiva de Kingdon (2011), estes atores, frequentemente situados em postos estratégicos da burocracia técnica ou em cargos de alto escalão do Executivo, dedicam seus recursos para promover soluções específicas e aguardam a abertura de 'janelas de oportunidade' (*policy windows*) para inserir suas propostas na agenda formal. A eficácia da função legislativa do Executivo depende, em larga medida, da habilidade desses empreendedores em realizar o acoplamento entre problemas urgentes e soluções tecnicamente viáveis e politicamente aceitáveis. Juridicamente, essa atuação é respaldada pelas leis de organização administrativa que conferem às Secretarias e órgãos de assessoramento a competência para formular anteprojetos, permitindo que o saber técnico burocrático seja convertido em marcos normativos no momento em que o clima político se mostra favorável à mudança.

A seletividade temática da agenda legislativa manifesta-se por meio da capacidade de iniciativa e do controle sobre o fluxo de informações, prerrogativa garantida constitucionalmente pelas cláusulas de reserva de iniciativa (Art. 61, § 1º da CF/88 e Art.

77 da CE/BA). O governante não se limita a administrar a máquina estatal; ele molda o ordenamento jurídico ao propor reformas e orçamentos que o Legislativo, muitas vezes, apenas chancela ou ajusta marginalmente. Conforme demonstram Figueiredo e Limongi (1999), essa preponderância institucional é explicada pela centralização de recursos técnicos e burocráticos no seio do Executivo. Essa vantagem informativa permite ao governo formular projetos complexos que exigem dados e previsões orçamentárias detalhadas, criando uma assimetria em relação ao parlamentar isolado, que, segundo Cox e McCubbins (2005), acaba por atuar de forma reativa à agenda ditada pelo centro do poder político.

Portanto, o estudo do processo de formação de agendas e da função legislativa do Poder Executivo permite desvelar a anatomia do poder em ação. Ao investigar como o Executivo filtra demandas e as converte em marcos normativos, a ciência política oferece as ferramentas para compreender a transição entre a intenção política e a realidade institucional. A agenda legislativa torna-se, assim, o mapa das prioridades de um Estado, evidenciando as escolhas feitas por seus governantes diante das limitações de recursos e das complexas disputas de interesse que permeiam a vida democrática.

Segundo Jones e Baumgartner (2005), os governos enfrentam o desafio do processamento de informações paralelas, no qual uma infinidade de problemas sociais demanda resposta simultânea, mas a capacidade cognitiva e institucional de decidir é intrinsecamente serial. Isso significa que, enquanto a burocracia estatal pode gerenciar diversos temas rotineiros ao mesmo tempo, a agenda legislativa, que exige o engajamento do topo da pirâmide política e o gasto de capital de negociação com o Parlamento, só consegue processar um tema por vez de maneira intensiva. Essa limitação gera gargalos que explicam por que certos problemas, mesmo urgentes, permanecem à espera da atenção governamental por anos.

Nesse sentido, a transição de um problema do estado de latência para a centralidade da agenda formal é frequentemente explicada pelo Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon (2011). Para que a função legislativa do Executivo seja acionada, é necessário que três fluxos independentes se encontrem: o fluxo dos problemas (o reconhecimento de uma crise), o fluxo das soluções (a existência de uma alternativa técnica viável) e o fluxo da política (o clima favorável na opinião pública e nas coalizões partidárias). A convergência desses fluxos abre o que se denomina "janela de

oportunidade" (*policy window*), permitindo que o Executivo apresente projetos de lei que, em circunstâncias de estabilidade política comum, seriam sumariamente rejeitados ou ignorados pelo Legislativo.

A predominância do Executivo na agenda legislativa também é sustentada pelo conceito de 'capacidade estatal' (Evans, 2011). O desenho das leis modernas exige um conhecimento técnico especializado que reside, majoritariamente, nos ministérios e secretarias. Essa tecnocracia fornece ao Chefe do Executivo o subsídio necessário para redigir normas que antecipem impactos fiscais e sociais, conferindo aos seus projetos uma aura de inevitabilidade técnica. Conforme a perspectiva de Weber (1991), o detentor do saber especializado possui vantagem estratégica sobre o legislador, o que leva o Parlamento, muitas vezes, a abdicar de sua função criativa para atuar como um órgão de revisão ou veto. Essa liderança no ordenamento jurídico é reforçada institucionalmente pela atuação de carreiras técnicas de Estado e órgãos de consultoria, como a Procuradoria Geral do Estado, que conferem rigor técnico e viabilidade jurídica às proposições do governo antes do crivo parlamentar.

Outro fator determinante é a influência dos "eventos focalizadores" (*focusing events*). Desastres naturais, crises econômicas agudas ou escândalos de grande repercussão têm o poder de redirecionar a atenção da agenda de forma súbita e dramática. Birkland (1997) argumenta que esses eventos funcionam como choques que desestabilizam os monopólios de política, permitindo que novos grupos de interesse penetrem na agenda legislativa do Executivo. Nessas situações, o governo é compelido a legislar rapidamente para sinalizar resposta à sociedade, muitas vezes, produzindo normas que alteram trajetórias históricas de políticas públicas que estavam estagnadas sob o peso da inércia burocrática.

A relação entre o Executivo e o Legislativo na formação da agenda é marcada, ainda, pelo presidencialismo de coalizão (no caso brasileiro). A necessidade de manter uma base aliada estável no Parlamento obriga o Executivo a negociar o conteúdo de sua agenda legislativa antes mesmo da submissão formal dos projetos. Essa agenda negociada implica que muitas das leis promulgadas pelo Executivo já embutem concessões feitas a grupos parlamentares, tornando o processo de formação de agenda um exercício contínuo de diplomacia interna. Assim, a função legislativa do Executivo não é um exercício de autoridade absoluta, mas um processo de coordenação política que

busca transformar a vontade do governante em uma norma juridicamente válida e politicamente sustentável.

A dimensão temporal também desempenha um papel crucial na manutenção da agenda. Políticas que conseguem se converter em leis ordinárias adquirem uma 'sobrevida institucional' que as protege de mudanças bruscas de governo, fenômeno conhecido como 'dependência de trajetória' (*path dependence*) (Pierson, 2000). Uma vez que o Executivo institucionaliza uma prioridade através de legislação, ele cria custos de reversão para os futuros governantes, amparado pela segurança jurídica e pelo respeito ao ato jurídico perfeito, conforme preceitua o Art. 6º da LINDB. Conforme argumenta Thelen (1999), o Executivo legisla no presente para garantir que seus programas sobrevivam aos ciclos eleitorais e se tornem políticas de Estado. Assim, a luta pela entrada na agenda legislativa é, em última análise, uma busca pela perenidade normativa, assegurando que a visão estratégica do governante permaneça vigente mesmo diante da alternância de poder.

Dessa maneira, a formação da agenda na contemporaneidade é influenciada pela velocidade das redes sociais e pela fragmentação da opinião pública. O Executivo, hoje, legisla sob uma pressão de tempo sem precedentes, em que a agenda da mídia pode forçar uma resposta normativa imediata antes mesmo de uma análise técnica profunda. Essa agenda reativa desafia a racionalização do Estado, pois substitui o planejamento de longo prazo pela gestão de crises comunicacionais. Compreender a função legislativa do Executivo no século XXI exige, portanto, olhar além do rito parlamentar e observar como a disputa por narrativas no espaço público digital molda as prioridades que o Estado decide, enfim, transformar em lei.

A eficácia da discricionariedade administrativa é um elemento central para compreender o hiato entre a norma aprovada e a política executada. Na ponta do sistema, os agentes estatais de execução direta exercem um poder de fato que altera o desenho original da política, muitas vezes moldando a entrega dos serviços públicos segundo suas próprias interpretações da norma. Esse fenômeno demonstra que o Poder Executivo não dita a agenda apenas através do projeto de lei, mas também a reinterpreta continuamente por meio de decretos regulamentares, portarias e manuais operacionais. Portanto, a produção legislativa constitui apenas a fase inicial de um processo de negociação contínua, em que a agenda estatal é permanentemente remodelada pela prática

burocrática, por vezes, distanciando-se das diretrizes originais.

A eficiência da função legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro é indissociável da gestão dos custos de transação político-administrativa. Conforme Amorim Neto (2006), a capacidade governamental de aprovar sua agenda legislativa depende menos da qualidade técnica das propostas e mais da habilidade em alinhar interesses partidários heterogêneos. O protagonista da função legislativa não opera em um ambiente isolado, mas em um mercado político no qual o apoio parlamentar é condicionado pela alocação de cargos, pela execução orçamentária de emendas e pela definição de prioridades na pauta de votações. Essa lógica transacional impõe um limite objetivo ao poder de iniciativa do Executivo: propostas que não contemplam a estabilidade política da coalizão raramente avançam, mesmo que apresentem inegável mérito técnico ou urgência social.

O papel das comunidades epistêmicas na conformação da agenda legislativa revela a influência do saber especializado sobre a deliberação política. Segundo Haas (1992), grupos de peritos que compartilham crenças sobre a causalidade de problemas sociais e as soluções pertinentes exercem uma autoridade cognitiva que é frequentemente internalizada pelo Poder Executivo. Na formulação de políticas educacionais, economistas e gestores educacionais atuam como mediadores que traduzem demandas complexas em fórmulas legislativas, conferindo uma legitimidade técnica ao projeto. Esse processo de tecnicização da agenda serve como um mecanismo de redução de incerteza para o governante, garantindo que a proposição apresentada ao Parlamento venha ancorada em diagnósticos que dificultam a oposição baseada apenas em retórica.

A dimensão fiscal deve ser considerada o maior determinante da agenda legislativa, atuando como o principal filtro de viabilidade das intenções governamentais. O processo orçamentário é, em última instância, o instrumento que explicita as intenções administrativas do Estado. Conforme Wildavsky (1964), o orçamento não constitui um mero exercício contábil, mas a expressão quantificada das prioridades políticas. No contexto brasileiro, a rigidez orçamentária impõe que o Poder Executivo legisle priorizando a manutenção da estrutura existente, restando margem estreita para inovações disruptivas. Consequentemente, a agenda legislativa é invariavelmente constrangida pelas metas de responsabilidade fiscal, transformando a arte de legislar em uma constante negociação sobre a alocação de recursos escassos.

A teoria dos atores com capacidade de bloqueio, desenvolvida por Tsebelis (2002), oferece uma lente crítica para compreender a estabilidade das políticas públicas. O Executivo, ao propor uma reforma, deve considerar não apenas o apoio de sua base, mas a resistência de agentes institucionais, como tribunais de contas, ministérios públicos e as próprias comissões parlamentares, que detêm o poder de interromper ou alterar substantivamente a iniciativa. Essa configuração institucional induz a um incrementalismo preventivo, onde o governo opta por legislar sobre temas menos controversos para evitar o travamento da pauta, perpetuando um ciclo de pequenas reformas que, embora garantam a governabilidade, falham em responder aos grandes desafios estruturais da sociedade.

A análise da inércia institucional sob a ótica da dependência de trajetória exige a compreensão do conceito de deriva de políticas, cunhado por Hacker (2004). O governo, ao decidir não atualizar ou não legislar sobre uma política pública, está exercendo uma escolha política deliberada. A inatividade deliberada pode revelar-se tão poderosa quanto a ação legislativa, pois permite que o ambiente econômico e social evolua ao redor de uma política obsoleta, esvaziando-a de eficácia ao longo do tempo sem que seja necessário enfrentar o custo político de revogá-la formalmente. Esse mecanismo é frequentemente utilizado pelo Executivo para descontinuar agendas de gestões anteriores sem precisar submeter novas leis ao crivo do Parlamento.

A formação de agendas é também influenciada pela teoria do feedback das políticas (Mettler; Soss, 2004), que postula que as políticas públicas criam seus próprios constituintes. Uma vez aprovada uma lei que concede direitos ou benefícios, cria-se um grupo de interesse organizado que se torna um guardião ferrenho daquela norma. O Executivo, ao desenhar a agenda legislativa, deve calcular os riscos de criar novas coalizões de defesa de políticas que possam, no futuro, limitar sua margem de manobra. A legislação educacional, por exemplo, gera beneficiários, sindicatos, estudantes, gestores, que, ao serem institucionalizados, passam a ditar o ritmo de futuras alterações na agenda, tornando a mudança legislativa um processo de negociação constante com os legados do passado.

No âmbito da governança subnacional, a assimetria na capacidade estatal entre os entes federados gera uma pauta reativa de subsistência que subordina a

criatividade legislativa. Enquanto governos centrais possuem vasta burocracia para desenhar leis complexas, muitos estados e municípios dependem da recepção de normas federais para operarem. Esse isomorfismo institucional não representa apenas uma escolha estratégica, mas uma necessidade funcional, pois a ausência de recursos técnicos para inovar obriga o executivo estadual a seguir a trilha normativa da União. Tal dependência reduz a agenda do governador a uma sucessão de atos de conformidade, impedindo o surgimento de inovações legislativas que poderiam ser mais eficazes para os contextos locais específicos.

As instituições informais, conforme definidas por Helmke e Levitsky (2004), desempenham um papel tão crucial quanto as regras constitucionais na formação da agenda. Muitas vezes, a decisão de incluir um tema na pauta legislativa não decorre de um rito formal de planejamento, mas de convenções não escritas, como reuniões de cúpula com lideranças partidárias ou acordos informais com o setor privado. Essas normas paralelas podem tanto favorecer a agilidade governamental quanto gerar uma restrição decisória, onde apenas temas acessíveis a esses círculos informais conseguem prosperar, evidenciando que a produção legislativa é, em parte, um produto de relações de confiança que transcendem o texto da Constituição.

A velocidade das comunicações digitais impôs uma nova pauta reativa ao Executivo, que desafia os modelos clássicos de planejamento estratégico. A necessidade de responder a crises de imagem em tempo real, impulsionada pela esfera pública digital, força o governo a antecipar projetos de lei que muitas vezes carecem de estudos de impacto ou de maturação política. Essa aceleração temporal inverte a lógica da burocracia weberiana, priorizando a visibilidade sobre a viabilidade técnica. O risco desse fenômeno é a legislação simbólica, leis aprovadas com grande alarde publicitário, mas com mecanismos de implementação frágeis, que atendem à demanda por resposta imediata, mas não alteram a realidade estrutural dos problemas.

A importância da memória institucional na agenda legislativa não deve ser subestimada. Governos que possuem arquivos históricos e sistemas de acompanhamento de políticas públicas conseguem identificar gargalos recorrentes que atravessam diferentes mandatos. A capacidade de aprendizagem organizacional é o diferencial entre um Executivo que apenas reage aos eventos e um que antecipa

necessidades legislativas. A institucionalização de uma unidade de avaliação de impacto regulatório dentro do Executivo funciona, portanto, como uma bússola para a agenda, garantindo que a produção de leis seja informada por evidências empíricas e não apenas pelo impulso político do momento.

A estrutura do federalismo brasileiro, com suas transferências obrigatórias e voluntárias, condiciona fortemente a agenda legislativa estadual, criando um ambiente de dependência intergovernamental. A necessidade de o governo estadual manter o fluxo de repasses da União obriga o Executivo a pautar sua legislatura segundo as diretrizes de programas federais. Isso resulta em uma agenda legislativa, muitas vezes, desconectada das necessidades próprias do estado, que se vê forçado a legislar para adaptar sua estrutura às exigências do governo central. Esse condicionamento normativo é um dos maiores entraves para a autonomia dos estados, transformando as Assembleias Legislativas, em grande medida, em órgãos de chancelaria de convênios federais.

Além disso, transição para um modelo de agenda legislativa mais robusto exige a superação da visão do Executivo como um ente monolítico. Na realidade, o Executivo constitui um conjunto de órgãos com agendas próprias, Secretarias com orçamentos distintos, Procuradorias com interesses jurídicos, Ministérios com prioridades nacionais. A agenda do governante é, em última análise, a resultante da disputa interna entre esses órgãos pela atenção e pelos recursos do Chefe do Executivo. Compreender esse embate interno é fundamental para entender por que certas leis são priorizadas e outras arquivadas: a legislação é o espelho da vitória de uma coalizão burocrática interna sobre as demais, definindo qual visão de Estado prevalecerá no ciclo político corrente.

2.3. A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO: DINÂMICAS DE ESTABILIDADE E RUPTURA NO PROCESSAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory* - PET), formulada originalmente por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), surge como uma resposta à insuficiência dos modelos puramente incrementalistas para explicar as grandes

transformações nas políticas públicas. Enquanto o incrementalismo clássico de Lindblom sugeria que as decisões estatais evoluem apenas em pequenos passos marginais, a PET demonstra que o sistema político é caracterizado por longos períodos de estabilidade interrompidos por rupturas súbitas e intensas. Essa dualidade é a chave para compreender como a atenção do Estado se desloca de temas rotineiros para reformas estruturais.

Adicionalmente, a análise da agenda deve considerar a não-decisão (Bachrach e Baratz, 1962) como um ato político deliberado. O poder se manifesta na capacidade de impedir que certos temas alcancem a agenda de discussão, preservando o equilíbrio da coalizão governista. O Executivo exerce essa função ao utilizar sua discricionariedade para silenciar sobre pautas que poderiam gerar desgaste político. Por outro lado, a formação da agenda contemporânea é fortemente influenciada pela teoria do agendamento (McCombs e Shaw, 1972), onde a pressão da mídia e das redes sociais pode forçar uma 'agenda reativa'. Nesses casos, o governante utiliza instrumentos jurídicos como o regime de urgência (Art. 79 da CE/BA) para acelerar o rito normativo, muitas vezes substituindo o planejamento de longo prazo por respostas imediatistas.

Compreender a função legislativa do Executivo exige, portanto, identificar tanto os temas que ganham celeridade quanto os silêncios estratégicos que protegem o *status quo* institucional.Todavia, essa estabilidade é desafiada pela alteração na imagem da política (*policy image*). A imagem de uma política refere-se à forma como ela é compreendida e retratada no espaço público; se uma questão antes vista como técnica passa a ser percebida como uma crise social ou injustiça, a imagem positiva do monopólio se estilhaça. Essa mudança de percepção atrai a atenção de novos atores e das instâncias superiores de poder, como o topo do Poder Executivo, forçando a abertura da agenda e permitindo que mudanças antes impensáveis sejam processadas rapidamente, caracterizando a pontuação ou ruptura.

A dinâmica do equilíbrio pontuado é explicada pela racionalidade limitada e pela desproporcionalidade no processamento de informações. Jones e Baumgartner (2005) argumentam que os governos não respondem aos sinais do ambiente de forma linear. Em vez disso, as instituições políticas tendem a ignorar problemas crescentes até que eles alcancem um ponto de saturação. Quando o sinal se torna impossível de ignorar, o sistema reage de forma exagerada para compensar a negligência anterior. Esse

fenômeno é o que a teoria denomina como fricção: a resistência institucional que retém a mudança até que uma pressão externa catastrófica provoque o transbordamento da atenção.

Nesse sentido, a PET introduz a ideia de que a atenção governamental é um recurso escasso e seletivo. O Estado não possui capacidade de processamento paralelo para grandes mudanças; ele processa a maioria dos temas de forma incremental em subsistemas isolados, mas dedica sua atenção macro política de forma serial. Por isso, a agenda legislativa do Executivo é o palco principal das pontuações. Quando o governante decide priorizar um tema, ele utiliza seu capital político para romper as barreiras da fricção institucional, transformando uma demanda latente em uma nova institucionalidade normativa.

Outro conceito vital para o rigor desta teoria é o de derramamento de agenda (*spillover*). Uma pontuação em um setor específico, como a reforma de um sistema de financiamento, pode gerar efeitos em cascata em outras áreas correlatas, desestabilizando monopólios vizinhos. A PET observa que as mudanças não são eventos isolados, mas processos que podem reconfigurar toda a arquitetura de prioridades de um governo. A legislação, portanto, deixa de ser vista como um rito burocrático e passa a ser entendida como o rastro material dessas rupturas, consolidando o novo equilíbrio pós-crise.

A eficácia da função legislativa do Executivo está intrinsecamente ligada à sua arquitetura organizacional, que funciona como um sistema de processamento de informação (Workman, Jones e Jochim, 2009). A capacidade do governo em detectar demandas sociais e convertê-las em normas depende de como as secretarias e órgãos estão estruturados para filtrar sinais do ambiente. Conforme destacam May, Sapotichne e Workman (2006), temas que carecem de unidades administrativas específicas tendem a ser ignorados na agenda legislativa, pois o Estado falha em processar sua urgência. Juridicamente, essa capacidade é delimitada pelas Leis de Organização Administrativa que definem as competências das pastas.

Assim, a produção de leis pelo Executivo não é apenas um ato de vontade política, mas o resultado de uma estrutura burocrática desenhada para priorizar certas 'arenas' de discussão em detrimento de outras, moldando o alcance e a profundidade da intervenção estatal através do ordenamento jurídico.

Para a análise de agendas legislativas, a PET fornece as lentes necessárias para identificar os eventos focalizadores que atuam como gatilhos para as pontuações. Um evento focalizador é um choque súbito que atrai a atenção nacional e deslegitima as práticas vigentes, criando uma janela de oportunidade para empreendedores de políticas. Ao monitorar esses eventos, o pesquisador consegue mapear não apenas a frequência das leis, mas a profundidade das transformações que elas carregam, distinguindo o que é manutenção administrativa do que é reorientação política fundamental.

Aprofundando a discussão sobre a fricção, Baumgartner *et al.* (2009) destacam que diferentes desenhos institucionais oferecem diferentes níveis de resistência. Sistemas com muitos atores de veto tendem a apresentar maior fricção e, consequentemente, pontuações mais violentas quando a mudança finalmente ocorre. No âmbito do Poder Executivo, a concentração de prerrogativas legislativas pode funcionar como um lubrificante para a mudança, permitindo que o governante rompa equilíbrios com maior agilidade, embora ainda sujeito às pressões dos subsistemas técnicos que orbitam as secretarias e ministérios.

Ademais, a teoria ressalta a importância dos fluxos de informação. A PET postula que os governos são coletores de informação que muitas vezes falham em agir por sub-reação aos problemas. A análise da trajetória legislativa permite observar os momentos em que o governo parou de ignorar um sinal de alerta (como a queda em índices de qualidade ou crises de financiamento) e passou a uma sobre-reação normativa. Esse movimento pendular entre a negligência e a ação intensa é o que define a trajetória de longo prazo de qualquer setor das políticas públicas.

A PET também dialoga com a ideia de dependência de trajetória (*path dependence*). Uma vez que uma pontuação ocorre e uma nova lei é promulgada, cria-se um novo ponto de equilíbrio que tende a se autoperpetuar. As novas instituições criam seus próprios defensores e burocracias, gerando uma nova fase de estabilidade incremental. Assim, a história de uma política pública não é uma evolução linear, mas uma sucessão de escadas: degraus fixos de estabilidade separados por saltos bruscos de mudança que redefinem o patamar da atuação estatal.

Nesse viés, consolidar a Teoria do Equilíbrio Pontuado como marco teórico puro nesta dissertação permite que o fenômeno legislativo seja compreendido em toda a sua complexidade política. A PET retira o foco da vontade individual do governante e o coloca

na dinâmica sistêmica de processamento de problemas (Baumgartner, Jones e Mortensen, 2014). Compreender por que o Estado ora silencia, ora legisla intensamente, exige reconhecer que a lei é a manifestação final de um complexo jogo de atenção, imagem e 'fricção institucional' (True, Jones e Baumgartner, 2007).

Juridicamente, esse processo é tensionado entre o princípio da segurança jurídica, que busca a estabilidade do ordenamento, e a necessidade de rupturas normativas que superem a reserva do possível. Assim, o equilíbrio é sempre provisório e a pontuação, materializada em reformas e novas diretrizes, assume o papel de motor da história das políticas públicas, reconfigurando o pacto social em momentos de alta sensibilidade política.

A compreensão da PET exige um olhar minucioso sobre o conceito de fricção institucional, que atua como a força de resistência ao fluxo de informações no sistema político. Jones, Baumgartner e True (1998) argumentam que a fricção não é apenas um entrave burocrático, mas uma característica estrutural das democracias que impõe custos de transação para qualquer alteração na agenda. Quanto maior a fricção, seja por barreiras constitucionais, fragmentação partidária ou regras de veto, mais tempo o sistema leva para reagir aos sinais de problemas. Esse represamento da atenção cria uma pressão interna que, ao ser finalmente liberada, não resulta em um ajuste suave, mas em uma mudança explosiva que tenta recuperar décadas de inércia em um único ciclo legislativo.

Nesse sentido, a teoria propõe uma ruptura com a ideia de que o orçamento e as leis seguem uma distribuição gaussiana (curva normal). No modelo de equilíbrio pontuado, a distribuição dos outputs governamentais é leptocúrtica, caracterizada por um pico central extremamente alto (representando a ausência de mudança ou mudanças mínimas) e caudas longas e pesadas (representando as grandes rupturas). Conforme demonstram Baumgartner *et al.* (2009) em estudos comparativos transnacionais, esse padrão é universal: os governos passam a maior parte do tempo não decidindo ou repetindo decisões anteriores, para então, em momentos de crise de atenção, promoverem alterações que alteram drasticamente o percentual de recursos e normas dedicados a um setor.

Um elemento central para essa dinâmica é o feedback positivo, que atua como o motor das pontuações. Enquanto o feedback negativo busca estabilizar o sistema e retornar ao equilíbrio inicial, o feedback positivo cria um efeito de contágio ou efeito

manada. Quando uma imagem de política é alterada com sucesso, ela gera uma cascata de atenção que atrai a mídia, a opinião pública e políticos oportunistas, retroalimentando a urgência da mudança. Esse processo de autocatálise política explica por que temas que foram negligenciados por gerações podem, subitamente, dominar o debate nacional e resultar em reformas profundas em questões de meses.

A PET baseia-se, ainda, fortemente na psicologia da atenção seletiva. Robinson (2007) destaca que os decisores políticos, operando sob o estresse da escassez de tempo, tendem a super-reagir a sinais que confirmam suas novas percepções e sub-reagir a dados que contradizem o *status quo* até que o erro se torne insustentável. Essa desproporcionalidade entre o sinal recebido e a resposta emitida é o que define o caráter errático das políticas públicas. A legislação, vista sob esta ótica, não é um reflexo fiel das necessidades sociais, mas um registro das flutuações da atenção governamental, que ora ignora a realidade, ora tenta refundá-la integralmente.

A relação entre os subsistemas de políticas (*policy subsystems*) e a agenda macro política também merece destaque. A PET postula que a maior parte da governança ocorre em níveis subalternos, onde especialistas e burocratas mantêm a estabilidade técnica. A pontuação ocorre precisamente quando o tema escapa do controle desses subsistemas e invade a agenda do Executivo e do Legislativo central. Para autores como Worsham (1998), essa invasão da agenda macro é o que permite a democratização do debate, retirando o poder das mãos das elites técnicas e devolvendo-o ao campo da disputa política aberta, onde novas coalizões podem imprimir sua marca na legislação.

Outro ponto de inflexão teórica refere-se ao papel da aprendizagem institucional. Embora a PET enfatize a ruptura, autores como Cashore e Howlett (2007) sugerem que as pontuações podem ser precedidas por processos de aprendizagem lenta, em que as evidências de falhas no sistema vão se acumulando silenciosamente. A pontuação legislativa seria, portanto, a formalização de um consenso técnico que já vinha sendo construído nos bastidores, mas que precisava de um choque político para ser implementado. Essa perspectiva suaviza a dicotomia entre incrementalismo e ruptura, sugerindo que a explosão normativa é o resultado visível de uma erosão invisível e prolongada da legitimidade da política anterior.

A dimensão da capacidade estatal também interage com o equilíbrio pontuado. Governos com burocracias mais profissionais e sistemas de monitoramento robustos

tendem a apresentar pontuações menos violentas, pois conseguem processar sinais de alerta de forma mais contínua. Por outro lado, estados com baixa capacidade de diagnóstico tendem a viver em um ciclo permanente no qual o Estado só age após o problema se tornar insustentável. Assim, o perfil das leis de um governo, se são preventivas e incrementais ou reativas e disruptivas, serve como um indicador da própria maturidade das instituições democráticas daquele ente federativo.

Diante dessa discussão, infere-se que a PET consolida-se como um marco teórico que abraça a imprevisibilidade inerente à política. Ao contrário de modelos que buscam leis universais de causa e efeito, a Teoria do Equilíbrio Pontuado reconhece que o sistema político é um sistema adaptativo complexo. As instituições não são apenas estruturas de regras, mas organismos que tentam sobreviver em um ambiente de informações ruidosas e interesses conflitantes. Compreender a trajetória legislativa por meio da PET significa aceitar que a estabilidade é o silêncio que precede a tempestade, e que cada lei aprovada em um momento de ruptura é a tentativa do Estado de desenhar um novo mapa para um território que já não reconhece mais.

A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro exige uma análise refinada sobre como a estabilidade institucional é gerida. No Brasil, a centralidade do Poder Executivo, aliada à necessidade de construção de maiorias parlamentares, gera um sistema de fricção institucional peculiar. Diferente de sistemas parlamentaristas, nos quais a mudança pode ser contínua e fluida, o modelo brasileiro impõe custos de transação elevados para a alteração da agenda, conforme apontam Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1999). Essa rigidez significa que as pontuações legislativas são, em grande medida, condicionadas pela capacidade do Executivo de negociar com sua coalizão, transformando a agenda em um exercício de sobrevivência política que pode, paradoxalmente, retardar a resposta a problemas sociais graves até que a pressão se torne insuportável.

A interação entre o Poder Judiciário e a agenda pública, muitas vezes subestimada em modelos internacionais da teoria, revela-se central no cenário brasileiro. Arantes (2011) demonstra como a judicialização da política atua como um mecanismo externo de pontuação. Quando os canais legislativos de processamento de problemas estão bloqueados por alta fricção, atores sociais recorrem ao Judiciário, que, ao emitir decisões de impacto estrutural, como em temas de direitos fundamentais ou políticas

educacionais, força o Executivo a reagir normativamente. Dessa forma, o sistema judicial funciona como um dispositivo de liberação de pressão, forçando a abertura de janelas de oportunidade que o sistema político formal, por inércia, tentava manter fechadas.

No âmbito subnacional, a aplicação da teoria requer cautela quanto à autonomia decisória dos entes federados. Souza (2005) argumenta que governos estaduais e municipais operam sob uma agenda de conformidade normativa ditada pelas transferências constitucionais e pelos programas federais. Nesse contexto, a pontuação em políticas locais raramente advém de dinâmicas endógenas, mas é, frequentemente, um reflexo de mudanças na política macro ou de induções normativas da União. A fricção institucional, nesse nível, não é apenas de ordem burocrática, mas financeira e federativa, o que torna as reformas locais dependentes de alterações no desenho das políticas nacionais para que ocorram rupturas substantivas.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado dialoga profundamente com as noções de desenho de políticas públicas exploradas por Capella (2007). Ao investigar a formação de agendas, a autora destaca que a mudança na percepção do problema é precedida por uma deslegitimação das soluções anteriormente consolidadas. No Brasil, o processo de elaboração de leis segue, muitas vezes, ciclos de sobredimensionamento institucional, onde leis são aprovadas com alto grau de impacto normativo após eventos focalizadores, mas carecem de mecanismos de implementação robustos. Essa discrepância entre a audácia normativa da lei e a fragilidade da burocracia de implementação é uma característica típica de sistemas onde a pontuação legislativa é usada como símbolo de resposta, e não apenas como ferramenta de mudança real.

A análise da fricção institucional sob a ótica dos custos de transação auxilia na compreensão das falhas de mercado político no Brasil. De acordo com a perspectiva de Melo (2007), a capacidade de um governo de reformar instituições depende do capital político investido em cada rodada de negociação. Se o Executivo decide investir energia em uma reforma estrutural, como uma mudança na base do financiamento da educação, ele esgota o capital necessário para processar outros temas. Isso explica por que, mesmo em governos com alta popularidade, o processamento de informações paralelas é extremamente limitado. A teoria sugere, portanto, que a seletividade da agenda legislativa é um mecanismo de gestão de recursos de poder finitos.

Um aspecto vital no contexto administrativo é o papel das carreiras de Estado e

dos burocratas de alto escalão na manutenção do equilíbrio. Segundo a abordagem de Secchi (2013), burocracias profissionais funcionam como mecanismos de moderação de descontinuidades. Enquanto o governante busca a pontuação política, a burocracia técnica atua na preservação da continuidade administrativa, muitas vezes inserindo mecanismos de proteção contrarrupturas bruscas nas próprias minutas de projetos de lei. Essa tensão entre a vontade política de ruptura e a resistência técnica de estabilidade é o que define o perfil da legislação final produzida pelo Executivo.

A teoria do processamento de informações de Jones e Baumgartner (2005) ganha novos contornos com a ascensão das tecnologias de análise de dados massivos e monitoramento social. No cenário contemporâneo, a capacidade de coletar e analisar sinais de problemas sociais aumentou exponencialmente, reduzindo, em tese, a fricção cognitiva. Contudo, o excesso de informação pode gerar um novo tipo de fricção: o ruído informacional. A incapacidade de diferenciar sinais reais de falhas de mercado de flutuações de opinião pública cria um ambiente onde o Executivo, embora receba mais dados, apresenta maior dificuldade em identificar o momento adequado para a pontuação, resultando em reações mais erráticas e menos baseadas em evidências.

A dependência de trajetória no Brasil é reforçada por cláusulas pétreas e pela rigidez constitucional do orçamento. Conforme observado por Pierson (2000), instituições criadas para garantir a estabilidade, como o Tribunal de Contas ou o próprio Ministério Público, tornam-se, por vezes, pontos de fricção intransponíveis. Para que ocorra uma pontuação normativa, o Executivo deve não apenas convencer o Parlamento, mas construir uma legitimidade social que supere a resistência de órgãos de controle que, em nome da legalidade, podem paralisar inovações legislativas consideradas arriscadas ou juridicamente complexas.

A ideia de retroalimentação positiva, descrita pelos teóricos do equilíbrio, deve ser contextualizada pela força dos grupos de interesse organizados. No Brasil, corporações profissionais e setores da sociedade civil detêm capacidade de veto ou de pressão que altera a dinâmica de pontuação. A teoria prevê que a pontuação ocorre quando a atenção é capturada pelo público amplo, mas, no caso brasileiro, os monopólios de política pública são frequentemente protegidos por uma aliança entre o subsistema técnico e grupos de interesse organizados. Portanto, a ruptura desse equilíbrio exige não apenas um evento focalizador, mas a construção de uma narrativa que consiga mobilizar a opinião pública

contra esses subsistemas consolidados.

A noção de equilíbrio não deve ser confundida com a ausência de mudança, mas com uma estabilidade dinâmica. A legislação brasileira, ao contrário do que se possa imaginar pelo alto número de normas editadas, exibe um caráter incrementalista nas políticas públicas de longo prazo. A profusão de leis menores e alterações marginais esconde a inexistência de pontuações estruturais em áreas críticas. Essa inflação normativa atua como uma forma de fricção institucional, pois mantém o sistema ocupado com questões procedimentais, impedindo que a atenção macro política se volte para a avaliação de resultados e para a reorientação fundamental das políticas.

A influência da psicologia cognitiva sobre a decisão pública, conforme explorada em estudos sobre vieses de decisão por Kahneman e Tversky (1979), oferece uma justificativa para o comportamento pendular do Executivo. A aversão à perda, por exemplo, faz com que governantes prefiram manter políticas fracassadas, mas conhecidas, a arriscar uma nova legislação cujos resultados são incertos. A Teoria do Equilíbrio Pontuado captura esse comportamento ao descrever a resistência à mudança e a explosão de mudanças normativas quando o custo de manter a situação estabelecida excede, psicologicamente, o custo da inovação. Assim, a pontuação normativa é o momento em que a aversão ao risco é superada pela necessidade de sobrevivência política frente a uma crise pública.

A teoria também permite compreender a relação entre o ciclo eleitoral e a legislação. Em sistemas de coalizão, as pontuações tendem a se concentrar nos primeiros anos de mandato, quando o capital político é mais elevado e a necessidade de entregar resultados rápidos é maior. Com o avançar do mandato, a fricção tende a aumentar, não apenas por esgotamento de recursos, mas pela aproximação do ciclo eleitoral, que induz a uma cautela estratégica. A análise da produção legislativa brasileira por triênios de mandato confirma, em grande parte, essa hipótese, revelando que a capacidade de ruptura legislativa do Executivo declina à medida que a coalizão sofre desgastes naturais.

É fundamental reconhecer que a teoria não é apenas um modelo sobre a mudança, mas uma estrutura analítica sobre a falha na comunicação entre o sistema social e o sistema político. A pontuação é, na verdade, uma falha na capacidade do sistema de processar informações de forma contínua e proporcional. Quanto mais democrático e responsivo é um sistema, menor deveria ser a necessidade de pontuações

violentas. Portanto, a análise do histórico legislativo de um país serve como um indicador da saúde democrática: sistemas que dependem excessivamente de pontuações indicam instituições que não conseguem dialogar com a sociedade no cotidiano, reservando a legislação apenas para momentos de colapso.

A teoria oferece uma ferramenta analítica para o estudo de áreas específicas, como o Direito Público. Ao interpretar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e seus mecanismos de transição normativa, percebe-se um esforço institucional para reduzir a fricção durante períodos de pontuação. A preocupação com a segurança jurídica e a modulação de efeitos de novas leis nada mais é do que uma tentativa técnica de suavizar a transição entre dois equilíbrios, mitigando os efeitos traumáticos que uma pontuação legislativa abrupta poderia causar no ordenamento jurídico e na estabilidade das relações sociais.

3. ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS

A construção do percurso metodológico desta dissertação foi pautada pela necessidade de alinhar o rigor acadêmico à complexidade do objeto de estudo: a agenda legislativa educacional da Bahia entre 1996 e 2025. Trata-se de uma investigação de cunho teórico-documental, fundamentada em uma pesquisa bibliográfica que serve de alicerce para a sustentação das hipóteses levantadas. Conforme asseveram Marconi e Lakatos (2012), a fundamentação teórica não é uma etapa isolada, mas o texto que dá suporte e validade científica a toda a investigação.

A operacionalização do método exigiu uma postura reflexiva sobre a natureza das fontes primárias, visto que a legislação é o registro final de um processo decisório multifacetado. Para garantir a robustez da investigação, adotou-se o princípio da triangulação metodológica, combinando a análise bibliográfica com a técnica de análise de conteúdo, o que permite cruzar a teoria do equilíbrio pontuado com a materialidade das normas estaduais (Bardin, 2016).

Para viabilizar essa análise, foi estabelecido um protocolo de pesquisa rigoroso que definiu a delimitação do universo documental e a estratégia de busca. Esta ação foi fundamental para assegurar a reprodutibilidade do estudo, garantindo que a seleção das leis, decretos e emendas obedecesse a critérios objetivos de inclusão e exclusão, fundamentados na competência legislativa do Executivo baiano durante o recorte temporal proposto (Dresch; Lacerda; Antunes, 2015).

Ademais, a pesquisa assumiu a responsabilidade de situar o fenômeno da produção normativa em seu contexto histórico e político, sem cair no determinismo tecnológico ou ideológico. Esse cuidado metodológico implica que o processamento dos dados não é um fim em si mesmo, mas um meio para compreender a intencionalidade estatal, exigindo que a codificação dos documentos considere as nuances das políticas educacionais, como a diferença entre atos administrativos meramente operacionais e normas de reestruturação sistêmica (Gil, 2017).

A validação dos achados ocorre pela demonstração da consistência entre a estrutura teórica da TEP e as evidências empíricas extraídas dos dados legislativos. A pesquisa, ao optar por uma abordagem quanti-qualitativa, não se limita a contar leis, mas busca interpretar o significado da recorrência temática e a ausência de normas em

períodos críticos, tratando os "silêncios estratégicos" do Executivo com o mesmo rigor científico aplicado aos momentos de profusão legislativa, conforme recomenda a metodologia de processamento de agendas (Baumgartner; Jones, 2005).

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa assume um caráter exploratório e descritivo. De acordo com Matias-Pereira (2007), a dimensão exploratória busca desbravar campos temáticos em busca de novos matizes, enquanto o caráter descritivo foca na exposição minuciosa de fenômenos e suas inter-relações (Gil, 2012). No caso deste estudo, descreve-se a oscilação da atenção política dedicada à educação através de uma abordagem quanti-qualitativa, o que permite traduzir em dados estatísticos a frequência das leis para, em seguida, realizar uma análise hermenêutica do conteúdo e dos contextos políticos de sua promulgação (Marconi; Lakatos, 2012).

O modelo teórico estruturante foi a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), que atua como a ferramenta analítica principal. A TEP não é usada apenas como citação, mas como o critério para identificar os períodos de estabilidade incremental e os momentos de ruptura (pontuações) na produção legislativa baiana. A categoria analítica central está sintetizada no Quadro 1, que detalha a fonte de coleta e a base teórica que sustenta a investigação:

Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa

CATEGORIA	FONTE DE COLETA DE DADOS	BASE TEÓRICA
Agenda Legislativa	Emendas e Leis relacionados à Educação	Baumgartner e Jones (1993, 1999, 2005) e Cohen (2012)

Fonte: Adaptado de Silva (2024)

Diferente de abordagens focadas em discursos políticos, esta pesquisa optou por documentos de natureza normativa, ou seja, instrumentos que possuem força de lei e geram efeitos jurídicos imediatos após a promulgação. O foco recai sobre a agenda do Poder Executivo. Para garantir a fidedignidade dessa delimitação, a identificação da autoria foi realizada através da verificação da mensagem de encaminhamento do Governador à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) ou pela assinatura direta na sanção da lei, assegurando que o *corpus* documental reflita apenas as prioridades do gabinete estadual.

3.1. O MÉTODO DE CODIFICAÇÃO E O USO DO *CODEBOOK*

A organização e o tratamento das informações foram viabilizados pelo método de codificação do *Comparative Agendas Project (CAP)*. Este sistema utiliza um livro de códigos universal (*codebook*) para padronizar informações de fontes distintas, permitindo a comparabilidade entre diferentes gestões. No contexto brasileiro, o *codebook* é composto por 21 macrocódigos temáticos que abrangem as diversas áreas das políticas públicas. Esta estrutura é vital para evitar distorções interpretativas e garantir que o aumento ou a queda de atenção a um tema seja medido de forma objetiva.

Quadro 2 – Lista de códigos *codebook*

Lista de códigos	
1. Macroeconomia	13. Políticas sociais
2. Direitos civis, políticos, liberdades e Minorias	14. habitação, infraestrutura e reforma agrária
3. Saúde	15. Setor bancário, instituições financeiras e comércio interno
4. Agricultura, pecuária e pesca	16. Defesa, forças armadas, militares e guerra
5. Trabalho, emprego e previdência	17. Ciência, tecnologia e comunicações
6. Educação	18. Comércio exterior, importações e exportações
7. Ambiente	19. Relações internacionais e política externa
8. Energia	20. Governo e administração pública
9. Imigração e refugiados	21. Territórios e recursos naturais
10. Transportes	23. Cultura, esporte e lazer
12. Judiciário, justiça, crimes e violência	

Fonte: Adaptado do Manual de codificação do Brazilian Policy Agendas Poject (2019)

Para permitir uma análise granular, o sistema desdobra-se em subcódigos. No caso da Educação (Código 6), foram utilizados subcódigos que permitem distinguir se a atenção do Executivo estava voltada para o Ensino Superior, Ensino Básico ou Educação Especial,

permitindo identificar quais monopólios de políticas foram desafiados em cada governo.

Quadro 3 – Lista de subcódigos codebook

Lista de subcódigos	
600. Geral	601. Educação Superior
602. Ensino Básico, Fundamental e Médio	603. Educação Especial, Inclusão
604. Ensino Profissional	607. Promoção da Qualidade, Estrutura e Ações
698. Pesquisa e Desenvolvimento	699. Outros

Fonte: Adaptado do Manual de codificação do Brazilian Policy Agendas Poject (2019)

Nesta perspectiva, organizou-se os dados coletados com base nos subcódigos elencados no modelo supracitado com o intuito de compreender as prioridades delineadas na referida agenda.

Para operacionalizar a análise dessa dinâmica na agenda legislativa, a Teoria do Equilíbrio Pontuado recorre à utilização de indicadores extraídos de documentos oficiais, como projetos de lei, decretos e alocações orçamentárias. No presente estudo, essa sistematização metodológica é realizada através do uso dos macrocódigos do *Codebook* brasileiro, uma ferramenta vinculada ao projeto internacional *Comparative Agendas Project* (BRASIL, 2019).

Particularmente, a aplicação do Código 6 (Educação) permite rastrear com precisão científica a atenção governamental dedicada às políticas educacionais no âmbito do Poder Executivo da Bahia ao longo de quase três décadas (1996-2025). A padronização na categorização de instrumentos normativos oferece uma base empírica robusta para identificar tanto os períodos de estabilidade burocrática quanto os picos de atividade que sinalizam as pontuações na priorização do setor.

Esta metodologia de codificação possibilita um mapeamento detalhado de diversos subtemas, como financiamento, acesso, qualidade e inclusão, permitindo que o pesquisador identifique quais áreas ganharam ou perderam relevância conforme o contexto político. Um exemplo prático dessa aplicação ocorre ao analisar demandas regionais específicas, como as da Chapada Diamantina-BA, onde questões de transporte escolar e infraestrutura em áreas rurais podem emergir como pontuações na agenda estadual após crises locais ou mudanças na percepção pública sobre o direito à educação no campo. Ao cruzar a frequência temática desses documentos com eventos históricos,

como ciclos eleitorais, nos quais a educação ganha destaque como plataforma política de campanha, torna-se possível validar a teoria e mostrar que mudanças radicais coexistem com longas fases de inércia, exigindo janelas de oportunidade para que reformas profundas sejam implementadas.

A abordagem de Baumgartner e Jones (1993) permite, portanto, criticar a ilusão do incrementalismo absoluto, demonstrando que o sistema político processa informações de maneira desproporcional: ora ignora problemas latentes, ora reage de forma explosiva a eles. A utilização do *Codebook* confere objetividade ao processo analítico, reduzindo vieses interpretativos e permitindo identificar com clareza os gatilhos que alteram as trajetórias políticas estaduais. Embora a teoria apresente limitações, como a dependência da completude dos registros oficiais, sua aplicação nesta dissertação é fundamental para desnaturalizar a evolução das políticas educacionais, revelando como contextos disruptivos redefinem abruptamente as prioridades do governo baiano e permitindo uma avaliação crítica sobre o impacto real das proposições legislativas na estrutura do sistema educacional.

A adoção do sistema de codificação do Comparative Agendas Project (CAP) foi, portanto, estratégica para a sistematização do corpus, permitindo a transformação de documentos brutos em unidades de análise comparáveis. Este processo de categorização exigiu um esforço analítico de desconstrução das normas, onde cada lei foi lida na íntegra para identificar seu objeto primário de regulação, evitando a atribuição de códigos baseada apenas no título do documento, que, por vezes, é insuficiente para capturar a essência da política pública (Saldanha, 2016).

A aplicação dos 21 macrocódigos do *codebook* funcionou como um filtro de neutralidade, mitigando o risco de vieses subjetivos na classificação dos temas. Para garantir a confiabilidade intercodificadores, caso a pesquisa fosse replicada por outros investigadores, estabeleceu-se a regra de que o código predominante deveria ser aquele que define a alteração estrutural ou o benefício central da norma, seguindo a diretriz de "assunto dominante" proposta por Jones e Baumgartner (2005).

Um desafio metodológico superado na codificação foi o tratamento das normas "híbridas", ou seja, leis que abordam múltiplas esferas de competência. Nestes casos, o procedimento de análise consistiu na priorização do dispositivo que apresenta maior impacto orçamentário ou alteração organizacional para o sistema educacional. Essa ação

refinada de classificação foi essencial para não diluir a importância dos temas educacionais dentro de legislações genéricas de administração pública (Bardin, 2016).

A utilização de subcódigos específicos, como os voltados para "Ensino Superior" ou "Ensino Básico", conferiu a granularidade necessária para identificar descontinuidades na agenda. Por exemplo, a distinção entre normas que tratam de infraestrutura física e normas que tratam de currículo permitiu mapear se a atenção do Executivo era reativa (focada em manutenção) ou proativa (focada em inovação pedagógica), validando a hipótese de que diferentes tipos de políticas possuem diferentes "fricções" institucionais (Baumgartner; Jones; Mortensen, 2014).

Por fim, a organização dos dados em uma matriz de análise temporal permitiu a visualização das flutuações da atenção governamental sob uma perspectiva longitudinal. Esta estruturação facilitou a identificação de "pontuações" legislativas, definindo-as como momentos em que a frequência de produção normativa sobre um subcódigo específico (por exemplo, 602 - Ensino Básico) destoa significativamente da média histórica da série temporal, confirmando a robustez do método na identificação de mudanças de trajetória política (Gil, 2017).

3.2. PROCEDIMENTOS DE COLETA E CRITÉRIOS DE INCLUSÃO

A coleta de dados foi estruturada em etapas sequenciais e exaustivas: a varredura nos repositórios digitais oficiais da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) e da Casa Civil. A ação inicial consistiu na aplicação de filtros booleanos de busca, utilizando termos como "Educação", "Ensino", "Escola" e "Estudante", garantindo a exaustividade do levantamento documental dentro do recorte de 1996 a 2025. Esse procedimento é vital para evitar a omissão de atos que, embora importantes, poderiam ser negligenciados em uma busca simplificada (Marconi; Lakatos, 2012).

Após o levantamento inicial, a segunda etapa consistiu no processo de "limpeza" e validação do *corpus*. Nesta fase, foram descartadas proposições que, apesar de conterem termos relacionados à educação, tratavam de homenagens (como denominações de escolas, títulos honoríficos ou datas comemorativas), visto que tais matérias não constituem políticas públicas de caráter substantivo. Esta ação de depuração garantiu que os 229 documentos finais refletissem apenas a produção normativa com potencial de

alteração estrutural no sistema educacional (Saldanha, 2016).

A verificação da autoria foi realizada como um critério de inclusão indispensável para assegurar a coerência com a teoria do presidencialismo de coalizão e a primazia do Executivo. Ao cruzar o número da lei com a mensagem de encaminhamento legislativo e a assinatura do governador, isolou-se a agenda governamental da agenda parlamentar de origem estritamente legislativa. Esse procedimento detalhado assegura que as conclusões sobre a "atenção governamental" sejam cientificamente válidas e atribuíveis ao Chefe do Executivo estadual (Figueiredo; Limongi, 1999).

O uso do software NVivo (versão 12) para a gestão desses documentos não foi meramente arquivístico, mas analítico. A ferramenta permitiu a criação de nós (nodes) que vincularam os documentos aos seus respectivos períodos de governo e subcódigos temáticos. Esta integração tecnológica permitiu a extração de métricas de frequência, fundamentais para a construção de gráficos de séries temporais que ilustram visualmente os períodos de estabilidade e os momentos de pontuação na agenda (Bardin, 2016).

A operacionalização da coleta contou com o suporte do *software* de análise de conteúdo NVivo (versão 12), utilizado para organizar as "unidades de registro" (*codes*) e correlacionar os temas às legislaturas. A busca documental foi realizada nos portais da Casa Civil e da ALBA. Atendendo às recomendações da banca, os critérios de busca foram simplificados para focar na inclusão direta de matérias educacionais de autoria do Executivo, eliminando redundâncias de exclusão.

Quadro 04: Protocolo prévio

Protocolo prévio	
Espectro da revisão	Amplo
Local de Busca da Bibliografia	Portal de Legislação do Estado da Bahia – Casa Civil
Descritores	“Educ”
Delimitação Temporal	01/01/1996 a 31/12/2025
Tipos de documentos	Emendas Constitucionais; Leis Complementares; Leis Ordinárias; Leis Delegadas;
Critério de inclusão dos Resultados	- Abordar a Educação; -Proposições realizadas pelo Poder Executivo Estadual;

Critérios de exclusão dos resultados	- Não abordar matéria relativa à educação; - Não tenha sido proposto pelo Poder Executivo Estadual;

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

O recorte temporal de 1996 a 2025 permite observar a transição entre diferentes blocos partidários, do PFL/DEM ao PT, oferecendo um cenário ideal para testar a hipótese de como a alternância de poder influencia as pontuações na agenda educacional.

Quadro 05: Governadores do Estado

Governadores do estado da Bahia (1996 – 2025)		
Legislatura	**Governador**	**Partido**
01/01/1995 a 04/04/1998	Paulo Souto	Partido da Frente Liberal (PFL)
04/04/1998 a 01/01/1999	César Borges	Partido da Frente Liberal (PFL)
01/01/1999 a 05/04/2002		
05/04/2002 a 01/01/2003	Otto Alencar	Partido Liberal (PL)
01/01/2003 a 01/01/2007	Paulo Souto	Partido da Frente Liberal (PFL)
01/01/2007 a 01/01/2011	Jaques Wagner	Partido dos Trabalhadores (PT)
01/01/2011 a 01/01/2015		
01/01/2015 a 01/01/2019	Rui Costa	Partido dos Trabalhadores (PT)
01/01/2019 a 01/01/2023		
01/01/2023 – Em exercício	Jerônimo Rodrigues	Partido dos Trabalhadores (PT)

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A análise final dos 229 documentos encontrados seguiu o fluxo da TEP: primeiro, o mapeamento quantitativo das frequências para localizar os "picos" de atividade; posteriormente, a análise qualitativa do conteúdo desses picos para entender se foram causados por crises externas (como greves ou quedas no IDEB) ou mudanças de imagem da política. Este banco de dados organizado permitiu diagnosticar as mudanças anuais e criar as bases para a discussão teórica que se segue, validando empiricamente a trajetória das prioridades educativas baianas.

Assim, o procedimento metodológico reconhece as limitações impostas pela digitalização histórica de documentos anteriores a 2000. Para minimizar possíveis falhas

de registro, realizou-se o confronto de dados entre o Diário Oficial do Estado (DOE) e os repositórios da ALBA sempre que houve dúvida sobre a completude de uma norma. Este zelo na verificação cruzada (*cross-checking*) é o que confere a necessária confiabilidade empírica para as análises que se seguem nesta dissertação (Dresch; Lacerda; Antunes, 2015).

4. OS ATORES E AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO PARA A EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA (1996-2025)

Este capítulo dedica-se a uma análise dos atores políticos e das proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo baiano, partindo da premissa de que a agenda legislativa não emerge de um vácuo institucional, mas é o subproduto de escolhas estratégicas e da atenção seletiva de governantes que operam sob restrições de tempo e recursos. A centralidade dessa análise reside na compreensão de que a agenda pública é, antes de tudo, o resultado de um processo competitivo onde temas disputam espaço em um ambiente de escassez cognitiva (Jones; Baumgartner, 2005). Consequentemente, o Estado não reage de forma linear aos problemas, mas através de oscilações que refletem tanto a inércia institucional quanto a necessidade de resposta rápida a pressões externas ou endógenas**.** No referencial da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), proposta por Baumgartner e Jones (1993), a atenção governamental é um recurso escasso e finito. Portanto, o ato de encaminhar um projeto de lei à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) representa uma decisão deliberada de retirar a educação da "latência" e inseri-la no centro do debate decisório. Isso corrobora a ideia de que a legislação não é apenas um instrumento técnico, mas o *output* material de uma definição de prioridades que carrega o peso da vontade política do governante (Kingdon, 2011).

Ao realizarmos o refinamento técnico da base de dados, que, inicialmente, contava com 229 menções genéricas à educação, chegamos ao *corpus* final de 25 leis ordinárias que tratam substantivamente do setor e possuem autoria direta do Executivo. Esse processo de filtragem não é apenas uma etapa metodológica, mas uma revelação empírica da desproporcionalidade do processamento de informações. Esta redução drástica (de 229 para 25) é, por si só, um achado analítico relevante: ela demonstra que, embora a educação apareça em muitos textos legais de forma periférica (como em leis orçamentárias gerais ou administrativas), as reformas educacionais estruturantes, que exigem legislação específica, são fenômenos raros e pontuais na trajetória do Estado. Sob a lógica da TEP, a grande massa de documentos identificada inicialmente que não compôs o *corpus* final reflete o incrementalismo administrativo, onde a máquina pública apenas gestiona o que já está estabelecido, sem buscar inovações normativas. A raridade das 25 leis substantivas evidencia que o sistema político baiano, no que tange à educação,

apresenta alta fricção institucional, exigindo um nível considerável de energia política para que uma nova norma seja, de fato, consolidada (Baumgartner *et al*., 2009).

A distribuição dessas proposições por ator político revela um padrão de inércia e ruptura que define o sistema político baiano no período de 1996 a 2025. Esse padrão confirma que a estabilidade é a norma, e não a exceção, no processamento legislativo estadual Como se observa na Tabela 1, os mandatos de Paulo Souto (1º) e César Borges (1º) apresentam uma ausência completa de iniciativas legislativas próprias para a educação. Sob a lente da TEP, esse cenário não indica necessariamente a ausência de políticas, mas sim a manutenção de um Monopólio de Política estável, em que a educação era gerida via decretos administrativos ou decisões burocráticas internas, sem a necessidade de tensionar a arena legislativa. Nesse período, o monopólio de política educacional estava tão bem consolidado e blindado que não havia demanda por mudanças legislativas que pudessem abrir o debate para atores externos, como movimentos sociais ou oposição parlamentar (True; Jones; Baumgartner, 2007)Trata-se do "equilíbrio" em sua forma mais pura: o tema permanece fora da agenda de cúpula porque não há uma crise de imagem que force o governante a agir legislativamente. A ausência de leis nesse período reflete uma estratégia de contenção, onde a gestão educacional era mantida sob controle estrito da burocracia, evitando a exposição pública que o rito legislativo inevitavelmente provoca.

É fundamental destacar que a ausência de leis não significa estagnação do setor educacional, mas sim uma "estabilidade estática" onde a política pública é processada por feedback negativo, visando apenas a manutenção do *status quo* (Melo, 2007). Quando o governo opta por não legislar, ele utiliza a não-decisão como uma ferramenta de controle da agenda, impedindo que temas sensíveis, como a valorização do magistério ou a reestruturação curricular, sejam pautados e sujeitos ao escrutínio da ALBA ou da opinião pública (Bachrach; Baratz, 1962). Portanto, a "Tabela 1" serve como um espelho da estratégia governamental: governos conservadores ou mais tradicionais no período inicial buscaram o isolamento da política educacional em subsistemas técnicos, evitando que a educação se tornasse uma questão pública de alta visibilidade. Essa estratégia é uma evidência da fricção institucional: as regras do jogo e a cultura política da época impunham custos de transação tão altos para qualquer mudança que o Executivo preferia a imobilidade normativa ao risco de reformas legislativas. Ao analisar esses dados,

percebemos que o presidencialismo de coalizão na Bahia, naquela época, funcionava como uma estrutura que inibia a inovação, priorizando o pacto de governabilidade em detrimento de mudanças estruturais na educação (Santos, 2003).

Tabela 1 – Atores políticos e Proposições Legislativas

Governador	Proposições
Paulo Souto – 1º Mandato	0
César Borges -1º Mandato	0
César Borges -2º Mandato	2
Otto Alencar	1
Paulo Souto – 2º Mandato	3
Jaques Wagner – 1º Mandato	3
Jaques Wagner – 2º Mandato	5
Rui Costa – 1º Mandato	3
Rui Costa – 2º Mandato	3
Jerônimo Rodrigues	5
Total	**25**

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

A inflexão mais nítida ocorre a partir de 2007, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo estadual. Esse momento marca o que a TEP denomina como "pontuação" ou *punctuated change* (Baumgartner; Jones, 1993). A concentração de 76% das leis (19 de 25) nas mãos de governadores petistas (Wagner, Costa e Rodrigues) sugere uma mudança profunda na imagem da política educacional. A mudança na *policy image* é o gatilho clássico para a ruptura: ao redefinir a educação como um direito social que exige ação direta e não apenas manutenção técnica, o novo governo criou uma nova narrativa que atraiu novos atores para a arena de decisão (Capella, 2018). Enquanto as gestões anteriores (PFL/PL) operavam sob uma lógica de manutenção do sistema, as gestões subsequentes parecem ter enquadrado a educação como um problema prioritário que exigia novas bases legais. Esse reenquadramento não foi apenas retórico, mas transformou-se em produção legislativa concreta, rompendo com o silêncio normativo anterior. Tal aumento na capacidade legislativa dialoga com o que Capella (2018)

descreve como a entrada de novos atores no subsistema: sindicatos, movimentos sociais e uma nova burocracia técnica que "bombardeia" o Executivo com demandas, rompendo o equilíbrio anterior e gerando as chamadas pontuações. A política pública deixa de ser um "clube privado" do Executivo e torna-se um campo de disputa pública, onde a legislação é o troféu das coalizões vencedoras.

Essa transição para uma maior atividade legislativa reflete o que o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (2011) descreveria como o alinhamento de um fluxo de problemas, um fluxo de soluções e um fluxo político. A ascensão de um partido com plataforma programática voltada à educação social demandou que as soluções estivessem "na prateleira" legislativa, prontas para serem transformadas em lei assim que as janelas de oportunidade fossem abertas. Notamos que a mudança de governo, por si só, não garante a ruptura, mas altera a *percepção* de urgência, permitindo que temas antes ignorados, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou a valorização de carreiras específicas, ganhem corpo legislativo (Sabatier; Weible, 2014). Além disso, a literatura aponta que governos de esquerda, historicamente, tendem a utilizar a legislação como forma de legitimar suas intervenções sociais, o que justifica a maior frequência de leis em comparação aos períodos anteriores (Secchi, 2013). Dessa forma, o aumento quantitativo nas proposições não é um mero acaso estatístico, mas um indicador de uma "mudança de era" na concepção de Estado do governo baiano.

Essa dinâmica fica ainda mais evidente quando analisamos os dados anuais na Tabela 3. Em 11 dos 29 anos estudados, a produção legislativa para a educação foi inexistente (zero). Segundo Baumgartner, Jones e True (2007), isso ocorre devido ao processamento serial de informações: o governo só consegue focar intensamente em um grande problema por vez. Essa descontinuidade é a prova empírica da racionalidade limitada dos gestores: a atenção é um recurso escasso e, quando o governo se volta para uma crise de prioridade, como a segurança pública ou o equilíbrio fiscal, a educação é sumariamente despriorizada. Se a agenda está ocupada com crises fiscais ou segurança, a educação entra em modo de baixa saliência. A "fricção" aqui opera de forma negativa: quando o problema não está em voga ou não gera um evento focalizador, ele cai na vala comum do processamento incremental ou da inércia absoluta (Jones; Baumgartner, 2005). No entanto, os picos de 2011, 2021 e 2024, com 3 leis cada, marcam os momentos de explosão da agenda. O dado de 2024, sob Jerônimo Rodrigues, é particularmente

emblemático: com 1,85% de representatividade no total de leis do estado, ele marca a maior atenção proporcional da história recente, refletindo possivelmente o impacto das reformas nacionais (como o Novo Ensino Médio) e o perfil do atual governador como educador de carreira. A correlação entre o perfil do ator político (o "governador educador") e a produção de normas legislativas ilustra a tese de que os *policy entrepreneurs* (empreendedores de política) são essenciais para transformar demandas latentes em leis efetivas.

É necessário observar que os picos legislativos, como o de 2024, frequentemente coincidem com pressões exógenas que forçam a reação governamental. A Teoria do Equilíbrio Pontuado é clara ao afirmar que a maior parte da mudança normativa não advém de um planejamento idealizado, mas de uma sobre-reação a choques externos (Baumgartner et al., 2009). No caso da Bahia, pressões como as exigências federais de adequação ao Novo Ensino Médio ou a necessidade de repactuação do FUNDEB funcionam como vetores de indução normativa que obrigam o Estado a legislar, independentemente da vontade inicial do governante. Isso demonstra que o governo baiano está inserido em um sistema federativo onde a autonomia legislativa é, por vezes, limitada por normativas nacionais, transformando o Executivo estadual em um agente de internalização de políticas federais (Arretche, 2012). Assim, a pontuação legislativa é, frequentemente, uma resposta de adaptação ao ambiente externo, e não apenas uma iniciativa autônoma de política pública (Souza, 2005). Essa percepção qualifica nossa análise, demonstrando que a educação na Bahia é, de fato, um objeto de política pública multiescalar, cuja agenda local é fortemente moldada por imperativos nacionais.

A análise temática via subcódigos do *Codebook* (Tabela 5) encerra a discussão demonstrando onde a atenção foi alocada. O predomínio do subcódigo 600 (Geral) com 44% indica que o Executivo baiano prioriza legislações de amplo espectro, as chamadas "leis guarda-chuva", que reorganizam o sistema como um todo, em detrimento de áreas ultraespecíficas. A predominância do código "Geral" é uma evidência de que a estratégia legislativa governamental é focada em mudanças de arquitetura sistêmica, evitando a minúcia das políticas públicas específicas que demandam regulamentação técnica detalhada**.** A ausência total de menções ao subcódigo 698 (Pesquisa e Desenvolvimento) é um silêncio eloquente na agenda: demonstra que, embora se fale em educação, o fomento à ciência e à inovação no ensino básico e superior ainda não encontrou janelas

de oportunidade para se traduzir em marcos legais robustos no estado. Esse silêncio é grave, pois a literatura sobre políticas públicas sugere que a inovação educacional é o motor da produtividade econômica a longo prazo (Melo, 2007). Se o governo estadual negligencia a legislação de P&D em educação, ele está, essencialmente, perpetuando um modelo de educação focado apenas na reprodução escolar, sem investir na mudança paradigmática que a ciência e a tecnologia exigiriam. A ausência desse subcódigo na agenda legislativa demonstra que o "monopólio de política" educacional baiano está, talvez, aprisionado em preocupações com gestão de pessoal e infraestrutura, perdendo de vista a agenda estratégica de desenvolvimento científico (Workman; Jones; Jochim, 2009).

Nessa perspectiva, a trajetória da educação na agenda legislativa baiana não é fruto de um planejamento linear, mas de uma dinâmica de sobressaltos. Ela é a materialização da teoria de que o sistema político é um processador de informações que falha sistematicamente em dar atenção contínua aos problemas (Baumgartner; Jones, 2005). A educação ocupa, na maior parte do tempo, uma posição residual (menos de 0,5% da produção total), sendo alçada ao protagonismo apenas quando fatores institucionais (novas leis federais como a LDB/96) ou políticos (mudança de partidos no poder) forçam a abertura de janelas de decisão. Essa posição residual é o equilíbrio que a TEP descreve tão bem: o sistema ignora o problema até que a pressão se torna insuportável. Tal análise revela que a atenção governamental na Bahia é, portanto, descontínua e dependente de atores que consigam redefinir a imagem da educação perante a opinião pública e o Parlamento. Portanto, a educação baiana vive em uma sucessão de estados de latência interrompidos por curtos e intensos períodos de atividade normativa, um padrão que caracteriza, de forma muito clara, as democracias que processam seus problemas de maneira reativa e pouco planejada (Pierson, 2000).

Além disso, a análise dos dados nos permite afirmar que a "fricção institucional" na Bahia não é apenas burocrática, mas política. O governante, como agente principal da agenda, precisa decidir onde investir seu capital político limitado. Legislar sobre educação requer uma negociação complexa com sindicatos, secretarias e a própria assembleia legislativa. Portanto, o silêncio legislativo, em muitos momentos, é uma escolha racional de evitar o atrito com esses atores, preferindo o caminho da governança por decretos, que são menos visíveis e menos debatidos (Secchi, 2013). Esta é uma das principais

contribuições da TEP para o nosso estudo: ela nos permite enxergar além da superfície, compreendendo que a ausência de lei é, também, um ato político deliberado. Assim, a nossa análise transcende a contagem de leis e atinge a essência da governança pública, revelando as engrenagens ocultas que movem ou paralisam a agenda da educação no nosso Estado.

É mister considerar que a dependência de trajetória (path dependence) atua como um forte limitador das pontuações legislativas. As leis aprovadas em um determinado período estabelecem novas normas, instituições e estruturas orçamentárias que se autoperpetuam. Isso significa que, mesmo quando um novo governador assume, ele encontra um "chão legislativo" que já dita as regras do jogo, tornando as mudanças de rota legislativa muito mais difíceis de realizar do que a retórica de campanha sugere (Pierson, 2000). A "fricção" aumenta conforme a legislação se acumula, o que explica por que as "pontuações" são tão raras e por que, quando ocorrem, são tão disruptivas. É necessário, portanto, que futuros estudos investiguem não apenas as leis que foram aprovadas, mas aquelas que foram propostas e retiradas, para entendermos a real resistência do sistema à inovação (Capella, 2018). Em última análise sobre esse recorte, o que observamos na Bahia é o resultado de um sistema que aprendeu a se proteger das mudanças repentinas, garantindo a estabilidade em detrimento da agilidade adaptativa**.**

Dessa forma, a análise dos dados coletados não serve apenas para descrever o passado, mas para iluminar as limitações estruturais que o futuro da gestão educacional baiana enfrentará. Se a estratégia de agenda permanecer centrada em normatizações de abrangência transversal (subcódigo 600), o sistema continuará operando com uma visão macro, incapaz de resolver as especificidades que uma educação de qualidade demanda. É imperativo que os próximos ciclos de gestão busquem diversificar essa atenção, utilizando as janelas de oportunidade para legislar sobre subcampos negligenciados, como a pesquisa, a inovação e a inclusão tecnológica (Jones; Baumgartner, 2005). Só assim o Estado poderá romper com a dinâmica de estabilidade estática e rupturas abruptas, transitando para um sistema de governança educacional mais resiliente e menos dependente de choques externos. Verifica-se, portanto, que a reforma do próprio processo legislativo é uma condição *sine qua non* para a reforma da educação baiana.

A natureza do sistema político baiano, ao longo das quase três décadas analisadas, demonstra uma característica peculiar de *fricção cognitiva*. Os formuladores de políticas

públicas operam em um ambiente de sobrecarga informacional, onde a complexidade dos problemas educacionais supera a capacidade de processamento do Executivo. Conforme sustentam Baumgartner e Jones (1993), quando o sistema é incapaz de processar sinais de forma incremental, ele tende a ignorar problemas até que a pressão se torne catastrófica. Na Bahia, observamos que o Executivo baiano, frequentemente, responde a essas pressões apenas quando o custo político da inação excede o custo da ação legislativa.

Essa reatividade não deve ser interpretada como uma falha moral dos gestores, mas como uma característica estrutural do nosso sistema de governo. A literatura sobre a TEP nos ensina que a atenção governamental é, invariavelmente, desproporcional. Governos não respondem a todos os problemas com igual intensidade; eles focalizam energias em crises específicas enquanto negligenciam, por anos, áreas que não geram impacto mediático ou eleitoral imediato. A educação na Bahia, nesse cenário, é uma vítima constante dessa alocação seletiva de atenção (Baumgartner; Jones, 2005).

Ao contrastarmos os mandatos do PFL/DEM com os do PT, observamos uma variação na "sensibilidade" do sistema. O PT, ao trazer uma base social de apoio vinculada a sindicatos e movimentos sociais, reduziu a fricção para certos temas educacionais, permitindo que as demandas dessa base chegassem à agenda do Executivo com maior rapidez. Isso ilustra o conceito de "venue shopping" (busca por fóruns favoráveis), onde grupos organizados tentam alterar a imagem da política educacional para que ela seja processada em arenas mais receptivas (Baumgartner et al., 2009).

Contudo, a mudança de partido no poder não eliminou a fricção; apenas a deslocou. Se antes a fricção era política, agora ela parece ser mais burocrática e orçamentária. As leis aprovadas nos governos petistas, embora mais frequentes, ainda enfrentam o desafio da implementação, o que nos leva a questionar se o aumento do volume legislativo se traduziu em mudanças efetivas nas salas de aula baianas (Secchi, 2013).

O fenômeno dos "picos" de 2011, 2021 e 2024 também merece uma reflexão sobre a temporalidade da política. Esses anos foram marcados por grandes debates nacionais, a implementação do PNE (Plano Nacional de Educação), mudanças no financiamento e os impactos da pandemia. Isso reforça a tese de que a agenda baiana é, em grande parte, "reativa" às pontuações ocorridas no âmbito federal (Arretche, 2012).

Essa dependência das agendas nacionais impõe um limite à soberania normativa do Estado. O Executivo baiano, muitas vezes, atua como um executor das diretrizes do MEC (Ministério da Educação), limitando sua própria capacidade de criar pontuações originais voltadas às necessidades específicas das regiões baianas, como o Semiárido ou o Extremo Sul.

Além disso, a concentração das leis no subcódigo 600 (Geral) demonstra uma cultura de centralização do poder no Poder Executivo. O governante, ao preferir leis que alteram o sistema como um todo, evita a fragmentação do debate legislativo, mantendo o controle sobre a narrativa da política educacional (Workman *et al*., 2009).

Por outro lado, a ausência de legislação para áreas críticas, como o ensino técnico-profissionalizante (604), sugere uma falha de mercado político. Grupos de interesse do setor produtivo parecem não ter conseguido, até aqui, capturar a atenção do governo para a necessidade de pontuações normativas nessa área, o que mantém a educação baiana divorciada das demandas do mercado de trabalho local.

A análise dos dados também nos permite concluir que o Poder Legislativo baiano, neste período, teve um papel secundário. A predominância de projetos de lei de autoria do Executivo reafirma a tese da hipertrofia do Poder Executivo no presidencialismo brasileiro (Figueiredo; Limongi, 1999).

Isso implica que, se o Executivo não coloca a educação na agenda, a educação não será priorizada. Não há um movimento autônomo da ALBA que pressione o Executivo a mudar de rota. A "fricção" aqui é, portanto, tripla: uma fricção informativa (o governo não vê o problema), uma fricção política (o governo não quer enfrentar o problema) e uma fricção institucional (o sistema não permite que o problema seja resolvido sem um custo político proibitivo).

Para superar esse estado de coisas, a teoria sugere que a mudança deve vir de fora para dentro. A criação de novos eventos focalizadores é a única forma de forçar o sistema a sair de sua inércia incrementalista. Esses eventos não precisam ser necessariamente catástrofes; podem ser novas formas de monitoramento social, como o uso de dados de aprendizagem que, ao serem divulgados, alteram a percepção de crise sobre o sistema educacional.

A tecnologia, nesse sentido, tem um papel disruptivo. Ao democratizar o acesso a informações sobre o desempenho escolar, ela reduz a assimetria informativa e pode,

futuramente, gerar novas pontuações na agenda legislativa (Baumgartner; Jones, 2005). Portanto, o futuro da política educacional na Bahia dependerá, em grande medida, da capacidade da sociedade civil em pontuar o sistema, forçando o Executivo a abandonar o silêncio normativo.

Não estamos diante de uma trajetória inevitável, mas de um sistema adaptativo que responde às pressões. A análise do passado, consolidada nestas páginas, oferece, pois, as coordenadas para que novos atores possam agir de forma mais estratégica. Logo, enquanto o processamento das políticas educacionais continuar subordinado à conveniência política do Executivo e à inércia do sistema de coalizão, as mudanças estruturais serão, inevitavelmente, pontuais, violentas e possivelmente tardias.

A verdadeira reforma da educação baiana, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado, requer não apenas mais leis, mas leis que reduzam a própria fricção do sistema, criando mecanismos de participação que garantam a prioridade educacional, independentemente de quem ocupa o Palácio de Ondina.

5. AS PRIORIDADES LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO E A DINÂMICA DO EQUILÍBRIO PONTUADO NA BAHIA (1996–2025)

A investigação sobre a agenda legislativa no estado da Bahia, especificamente no que tange aos projetos de lei elaborados e promulgados pelo Poder Executivo entre 1996 e 2025, exige uma compreensão profunda do papel do Estado como principal formulador de políticas públicas. A opção metodológica por analisar a produção normativa do Executivo fundamenta-se em uma literatura internacional (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011), que identifica nas proposições legislativas os indicadores mais precisos da atenção política de um governo. Como bem observa Soroka (2002), o ato de propor uma lei não é meramente burocrático; é um exercício de priorização. Ao decidir que um tema requer legislação específica, o governo sinaliza que aquele objeto é suficientemente relevante para mobilizar a máquina estatal e o debate parlamentar, tornando viável o mapeamento das intenções reais da gestão através de sua produção normativa.

A adoção da perspectiva da atenção governamental como recurso finito implica compreender que a agenda não é apenas um cronograma de atividades, mas um reflexo da capacidade cognitiva e administrativa dos tomadores de decisão em um sistema de racionalidade limitada. Essa visão contrasta com modelos puramente normativos de políticas públicas, ao reconhecer que o governo prioriza problemas não necessariamente por sua relevância social absoluta, mas pelo nível de urgência política que eles suscitam no ambiente de governança.

Ademais, a análise da produção normativa enquanto *output* decisório permite contornar as dificuldades metodológicas de observar processos informais de governança. Ao privilegiar a norma jurídica publicada, o pesquisador trabalha com evidências tangíveis que compõem o arcabouço legal do sistema educacional, permitindo que a análise histórica transcendesse a subjetividade das intenções governamentais não materializadas.

No sistema político brasileiro, caracterizado pelo presidencialismo de coalizão, o chefe do Poder Executivo detém uma primazia na agenda que o coloca como o legislador principal. Cohen (2012) reforça que os projetos de autoria do Executivo servem como termômetros da atenção governamental, enquanto Kingdon (2003) adverte que alterações na jurisdição e na organização administrativa são filtros que facilitam ou dificultam a

entrada de novos temas. A agenda legislativa, portanto, não é um inventário neutro, mas um processo seletivo e politicamente condicionado que determina quais problemas sociais serão convertidos em alternativas de ação pública. Estudar essa agenda na Bahia equivale a analisar os mecanismos pelos quais demandas da sociedade, diagnósticos técnicos e restrições institucionais se chocam para produzir a norma. Trata-se de um objeto que incorpora elementos cognitivos e estratégicos, sendo simultaneamente o produto da trajetória histórica e o motor das futuras políticas educacionais.

A proeminência do Executivo na formulação legislativa reflete a concentração de poder decisório característica das democracias latino-americanas, onde a mediação entre demandas sociais e capacidade de entrega do Estado ocorre primariamente nos gabinetes ministeriais ou secretarias estaduais. Este fenômeno exige que qualquer interpretação sobre a agenda considere não apenas a eficácia da lei, mas o processo de barganha institucional que precede o encaminhamento do projeto à Assembleia Legislativa.

Neste cenário, o Poder Legislativo atua como um espaço de ratificação ou de mediação de conflitos, mas a iniciativa do tema reside majoritariamente na estrutura organizacional do Executivo. Consequentemente, as variações na agenda legislativa educacional da Bahia são, fundamentalmente, variações na percepção e nas estratégias de sobrevivência política da cúpula governamental.

O impacto da LDB na agenda legislativa da Bahia foi disruptivo, exigindo que o governo estadual adequasse sua estrutura para garantir a obrigatoriedade da Educação Básica, a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos e o aumento dos dias letivos. Além disso, a lei federal forçou o Executivo a pautar temas complexos, como a formação de professores em nível superior e a inclusão de modalidades de ensino especial e indígena. Recentemente, essa dinâmica de adaptação se repetiu com as reformas que ampliaram a carga horária anual e alteraram as diretrizes do Ensino Médio, demonstrando que a agenda estadual está em constante diálogo e tensão com o ordenamento federal.

A influência das diretrizes federais na configuração da agenda estadual exemplifica a natureza interdependente do federalismo brasileiro. As normas nacionais atuam como forças exógenas que impõem limites à autonomia decisória local, forçando o sistema de políticas públicas baiano a realizar adaptações rápidas para garantir a conformidade institucional e a continuidade do fluxo de recursos financeiros.

Essa imposição normativa federal muitas vezes sobrepõe-se às prioridades endógenas, gerando uma agenda de reatividade normativa em vez de uma agenda de formulação autônoma. O resultado é a conformação de uma política estadual que, embora tente imprimir identidade própria, encontra-se delimitada pelo escopo das reformas educacionais promovidas em escala nacional.

Para apreender essa complexidade, a literatura contemporânea oferece quadros teóricos complementares. Kingdon (2003) enfatiza a fluidez do processo através da metáfora das "três correntes": o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política circulam de forma autônoma até que uma "janela de oportunidade" permite o seu acoplamento. Já a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993) introduz a dimensão temporal, explicando que as instituições processam informações de forma limitada, o que gera longos períodos de inércia interrompidos por "pontuações", momentos de mudança rápida e concentrada. Esses dois pilares teóricos permitem explicar por que a educação na Bahia apresenta tanto temas de longa duração, que permanecem estáveis na agenda, quanto picos de atividade legislativa em torno de crises ou redefinições da imagem pública do setor.

A integração entre a teoria das correntes de Kingdon e o modelo de equilíbrio pontuado permite elucidar o mecanismo pelo qual a mudança legislativa ocorre no estado da Bahia. Enquanto o modelo de correntes explica a convergência necessária para a ação, o equilíbrio pontuado provê a explicação para a descontinuidade temporal da atividade normativa, elucidando a transição entre o status quo e a ruptura normativa.

Essa sinergia teórica é indispensável para superar explicações simplistas sobre a estabilidade legislativa, oferecendo uma lente que valoriza o tempo como variável explicativa fundamental. A inércia decisória, sob esta ótica, não representa falha de gestão, mas uma propriedade intrínseca das instituições burocráticas em manterem a estabilidade do sistema frente a estímulos externos divergentes.

Na Bahia, a trajetória da atenção legislativa à educação incorpora variações conectadas a choques exógenos e fatores institucionais. Ciclos eleitorais tendem a intensificar proposições de caráter distributivo, enquanto crises de aprendizagem ou mudanças federais de financiamento (como o Fundeb) funcionam como gatilhos para reformas reativas. É necessário, portanto, desvendar se as proposições se originam de estratégias de barganha parlamentar ou de uma centralização no gabinete do governador.

A relação entre a agenda proposta e o *output* final (a lei aprovada) não é linear; a existência de vetos e a resistência da oposição podem resultar em baixa eficácia legislativa mesmo em temas de alta saliência. Ao fim, a análise disciplinada dessa agenda revela não apenas as escolhas técnicas, mas as estratégias políticas e as contingências que desenharam o campo das possibilidades educativas no estado da Bahia ao longo das últimas três décadas, fornecendo subsídios para que grupos de *advocacy* e gestores identifiquem janelas de oportunidade para futuras transformações.

A interpretação desses movimentos legislativos exige cautela quanto à diferenciação entre a retórica política e a eficácia normativa. Muitas proposições educacionais, ao alcançarem a promulgação, passam por um processo de diluição de seu conteúdo original, refletindo a necessidade do Executivo em conciliar interesses heterogêneos de sua coalizão partidária antes da votação plenária.

Portanto, a agenda legislativa deve ser observada como uma negociação contínua de valores. A efetividade da norma resultante, muitas vezes, é secundária frente à função simbólica de sinalização política que o projeto de lei desempenha, conferindo ao governo legitimidade perante o eleitorado, independentemente da exequibilidade plena da medida.

A análise das proposições legislativas no Estado da Bahia revela que a agenda educacional não é um produto de escolhas puramente técnicas, mas o resultado de um processo político marcado por assimetrias de poder e restrições de atenção. À luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), de Baumgartner e Jones (1993; 2005), a trajetória legislativa baiana reflete uma alternância entre longos períodos de estabilidade incremental (*stasis*) e momentos súbitos de intensificação da atenção (*bursting*).

O reconhecimento dessas assimetrias na distribuição da atenção é fundamental para desconstruir o mito de uma política educacional de longo prazo, linear e tecnocrática. A realidade histórica revela que o sistema baiano opera através de uma segmentação de prioridades, onde a estabilidade dos subcódigos administrativos coexiste com crises setoriais intermitentes.

Essas mudanças não são, contudo, desordenadas; elas seguem uma lógica de resposta a pressões que excede o limiar de resistência da burocracia estatal. O sistema apenas altera o curso de sua trajetória legislativa quando a fricção institucional é superada por um evento externo de magnitude relevante.

Ao examinar o *corpus* de 25 leis aprovadas, observa-se que o Executivo baiano

adotou uma postura marcadamente seletiva. Essa seletividade evidencia que a atuação legislativa não se ocupa de demandas periféricas, mas concentra-se na consolidação de fundamentos sistêmicos. Segundo Baumgartner e Jones (1993), a atenção governamental é um recurso escasso; portanto, a decisão de legislar sobre educação implica vencer a "fricção" institucional de outras agendas concorrentes, como a fiscal ou a de segurança pública.

A seleção das 25 leis que compõem o *corpus* central demonstra que a eficácia legislativa do Executivo é otimizada pela restrição temática. Ao concentrar esforços em proposições de alto impacto estruturante, o governo mitiga o risco de esgotamento de capital político, reservando suas janelas de oportunidade para momentos em que o retorno social ou institucional é percebido como máximo.

Esse comportamento estratégico sugere a existência de uma racionalidade técnica apurada na seleção de matérias. O governo baiano, ao longo das décadas, parece ter internalizado que a dispersão temática é o principal inimigo da aprovação legislativa bem-sucedida, optando por marcos regulatórios abrangentes em detrimento de microintervenções normativas.

No âmbito do planejamento educacional de longo prazo, as Leis n.º 10.330/2006 (Paulo Souto) e n.º 13.559/2016 (Rui Costa), que instituíram as versões do Plano Estadual de Educação (PEE), configuram o que a teoria define como pontuações sistêmicas. Embora ocorram esporadicamente, essas leis reconfiguram todo o subsistema educacional, estabelecendo metas decenais que transcendem mandatos. Elas representam a tentativa do Executivo de consolidar uma "política de Estado", buscando perenidade em temas como a universalização do acesso e a valorização profissional, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE).

A implementação de planos decenais representa o esforço mais significativo do Estado em conferir estabilidade ao planejamento educacional diante da instabilidade inerente aos ciclos políticos. Estas leis funcionam como âncoras de governança, balizando as ações do Executivo independentemente das alternâncias de poder partidário, ao criarem obrigações de longo prazo que o sistema político é compelido a honrar.

Ainda assim, a eficácia dessas âncoras é limitada pela volatilidade orçamentária do estado. O planejamento legislado encontra um obstáculo constante na capacidade financeira do tesouro estadual, evidenciando que a pontuação normativa, a lei do plano,

é, frequentemente, desconectada da pontuação orçamentária, que define a real capacidade de execução das políticas.

A valorização docente e a regulamentação de carreiras emergem como outro eixo central, com destaque para a criação e aperfeiçoamento da carreira de Professor Indígena (Leis n.º 12.046/2011 e n.º 13.728/2017). Tais medidas são interpretadas como "pontuações de nicho", resultantes da abertura de janelas de oportunidade (KINGDON, 1995) onde a pressão de grupos minoritários consegue romper o monopólio de atenção da agenda tradicional. A ampliação de bolsas e auxílios (Lei n.º 12.615/2012) reforça essa preocupação com a dimensão humana e profissional do magistério, elemento vital para a qualificação pedagógica.

A especificidade normativa dessas leis reflete a necessidade de um Estado que se torna cada vez mais sensível à diversidade e às demandas por equidade educacional. O Legislativo baiano, ao formalizar carreiras específicas, atende não apenas a exigências de inclusão, mas também à necessidade de gestão técnica de categorias docentes singulares, o que denota uma sofisticação na formulação das políticas educacionais.

A institucionalização dessas demandas através de lei altera a natureza do debate político, conferindo aos grupos antes marginalizados um status de atores reconhecidos na arena de decisão pública. Esta mudança não é apenas administrativa; é uma transformação na estrutura de poder dentro do sistema educacional baiano.

A Educação Integral surge como prioridade estratégica, especialmente nas gestões mais recentes do Partido dos Trabalhadores (PT). A Lei n.º 14.359/2021, que instituiu o Programa Baiano de Educação Integral Anísio Teixeira, simboliza a consolidação normativa de uma política de expansão da jornada escolar. Este movimento é uma resposta tanto a diretrizes federais quanto a um amadurecimento do debate local, buscando resgatar o legado pedagógico de Anísio Teixeira, cujo reconhecimento simbólico como Patrono da Educação Baiana (Lei n.º 14.270/2020) atua como um reforço à nova imagem da política educacional que o governo deseja projetar.

A adoção da Educação Integral como política de Estado reflete uma mudança paradigmática sobre o papel da escola na proteção social e no desenvolvimento cognitivo do estudante. Esta prioridade legislativa não apenas redefine o tempo pedagógico, mas também articula a educação com outros serviços de assistência social, configurando uma abordagem intersetorial mais robusta.

O uso de símbolos e patronos educacionais para legitimar a política revela uma estratégia deliberada de construção de identidade política para a rede de ensino. Ao vincular o Programa a Anísio Teixeira, o governo busca conferir uma legitimidade histórica e intelectual que blinda a política contra críticas meramente administrativas ou financeiras, elevando-a ao patamar de um projeto de sociedade.

No campo do financiamento e da gestão democrática, a reestruturação do Conselho Estadual do FUNDEB (Lei n.º 14.318/2021) demonstra o alinhamento do Executivo às exigências de controle social e transparência. Da mesma forma, a Política de Educação Ambiental (Lei n.º 12.056/2011) e o incentivo ao estágio e primeira experiência profissional (Lei n.º 13.459/2015) revelam a integração da educação com as agendas de sustentabilidade e desenvolvimento socioeconômico. Contudo, o silêncio institucional no Subcódigo 698 (Pesquisa e Desenvolvimento), com 0% de incidência em 30 anos, aponta para um "ponto cego" persistente: a ausência de marcos legais específicos para a inovação pedagógica e a avaliação científica sistemática dentro da rede estadual.

A lacuna institucional no fomento à pesquisa educacional é um indicativo de que o sistema político baiano prioriza a gestão administrativa e o acesso em detrimento da produção de conhecimento original para a superação de problemas pedagógicos. Ocorre aqui um descompasso entre a modernização normativa da gestão e a estagnação metodológica das práticas de ensino.

Esta omissão legislativa é preocupante, pois sugere que a rede estadual de ensino não dispõe de um ambiente de experimentação normatizado, dependendo quase exclusivamente da importação de modelos pedagógicos externos para inovar. A institucionalização da pesquisa é condição para a autonomia intelectual do sistema de ensino do estado da Bahia.

A análise comparativa entre os governos revela que a agenda não é uniforme. Os governos do PFL/PL (1996-2006) operaram sob um modelo de equilíbrio prolongado, com foco em ajustes administrativos e rotinas organizacionais (True; Jones; BaumgartneR, 2007). Já as gestões do PT (2007-2025), responsáveis por 19 das 25 leis, promoveram uma diversificação da atenção, introduzindo temas como educação indígena, tempo integral e cotas. Essa mudança de padrão reflete a entrada de novos atores no fluxo político e a redefinição de prioridades, onde a educação passou a ocupar uma centralidade

legislativa antes inédita, culminando no pico de atenção observado em 2024, sob a gestão de Jerônimo Rodrigues.

A alternância de coalizões partidárias revelou modos distintos de governança legislativa, onde a preferência por determinados subcódigos reflete a concepção de Estado de cada grupo político. Enquanto o período conservador pautou a eficiência administrativa e o equilíbrio fiscal, o período progressista deslocou a pauta para a inclusão social e a diversidade, alterando o padrão de resposta do sistema político.

Este fenômeno reforça a tese de que a agenda legislativa não é neutra, mas um reflexo das preferências ideológicas e das bases de sustentação política dos governantes. A mudança na produção normativa baiana não foi meramente um acúmulo quantitativo, mas uma reorientação qualitativa dos objetivos do sistema de ensino.

Sob a ótica de Jones e Baumgartner (2005), anos de produção zero ocorre devido ao processamento serial de informações pelo sistema político: governos possuem limites cognitivos e institucionais, sendo incapazes de dedicar atenção intensa a múltiplos temas complexos simultaneamente.

A capacidade de processamento dos governantes baianos, ao longo dos anos, esteve estritamente vinculada à gestão de crises que exigiam prioridade absoluta. A educação, nestes momentos, foi relegada a segundo plano, demonstrando que a importância de um setor na retórica de campanha não se traduz necessariamente em volume legislativo efetivo.

A ausência de legislação educacional é, portanto, um indicador de que o sistema político estava alocado em outras agendas consideradas, pelo Executivo, como mais urgentes para a manutenção da governabilidade ou para o atendimento de demandas sociais com maior visibilidade eleitoral.

Nos anos em que a educação apresenta baixa ou nula produção legislativa, opera o que a PET define como Monopólio de Política. Nestes períodos, o tema é confinado a subsistemas fechados de especialistas e burocratas, sendo gerido por atos administrativos internos (agentes invisíveis) que mantêm o equilíbrio e evitam o desgaste do debate parlamentar. A predominância do Subcódigo 600 (Geral), com 44% das leis, ratifica essa tendência: o Executivo prioriza a "manutenção da máquina" (reorganizações, cargos e estruturas), o que True, Jones e Baumgartner (2007) classificam como o reforço das rotinas organizacionais de baixo custo político.

O predomínio da agenda administrativa ratifica a tendência de autoproteção institucional do Estado frente a mudanças abruptas. Ao concentrar a atividade legislativa na reestruturação de pastas e cargos, o governo evita o enfrentamento de conflitos distributivos mais profundos, mantendo o controle sobre a agenda técnica e minimizando a necessidade de negociação parlamentar intensa.

Esta preferência pelo administrativo sobre o pedagógico é uma evidência da aversão ao risco político. Alterar a estrutura organizacional é uma intervenção de baixo custo e alta previsibilidade, ao passo que legislar sobre currículo, inovação ou autonomia escolar abre espaço para contestação por parte de sindicatos e demais atores da comunidade escolar.

Um primeiro elemento de destaque é a ênfase na reorganização institucional e administrativa, mapeada predominantemente no Subcódigo 600 (Geral), que detém a maior fatia da atenção legislativa (44%). Leis como a n.º 8.970/2004 (Paulo Souto – PFL), a n.º 8.645/2003 (Paulo Souto – PFL), a n.º 11.633/2010 (Jaques Wagner – PT), a n.º 9.209/2004 (Paulo Souto – PFL) e a n.º 7.992/2001 (César Borges – PFL) demonstram que, independentemente do matiz ideológico, o ajuste do aparato burocrático é uma constante. Sob a ótica da PET, essa predominância reflete períodos de equilíbrio incremental, onde o governo busca fortalecer a capacidade estatal através de ajustes na Secretaria da Educação e órgãos vinculados, garantindo a infraestrutura administrativa necessária para políticas de maior envergadura.

A recorrência na reestruturação administrativa demonstra uma tentativa constante do Executivo em adequar a burocracia estatal às novas demandas do sistema de ensino, que, por sua vez, cresce em complexidade e escala. Essa movimentação legislativa é um esforço de adaptação institucional à expansão da matrícula e à diversificação das competências das secretarias de educação estaduais.

Entretanto, a superação de problemas de aprendizagem ou de gestão pedagógica não se resolve apenas com a reestruturação da secretaria, o que levanta a hipótese de que essa atividade normativa incessante pode estar mascarando a ineficácia das soluções adotadas frente aos desafios reais de aprendizagem dos estudantes.

A transição observada a partir de 2007, com a hegemonia do Partido dos Trabalhadores (responsável por 19 das 25 leis), marca uma mudança na imagem da política educacional. A criação da carreira de Professor Indígena (Leis n.º 12.046/2011 e

n.º 13.728/2017) e a instituição da Educação Integral (Lei n.º 14.359/2021) representam pontuações de nicho. Estes momentos ocorrem quando grupos de interesse (como sindicatos e movimentos sociais) conseguem elevar o custo político da inação, forçando o Executivo a romper o equilíbrio anterior. Como bem pontua Capella (2018), o *timing* dessas proposições é frequentemente influenciado pelo humor nacional e por feedbacks de políticas anteriores, onde o sucesso de programas federais (como o novo FUNDEB) impulsiona o alinhamento normativo estadual.

A influência do "humor nacional" na agenda legislativa baiana revela uma sincronia entre as agendas estaduais e as prioridades do governo central, mediada pelos mecanismos de financiamento e transferência de recursos. O alinhamento normativo é uma estratégia de maximização de resultados, onde o Estado busca capturar recursos federais ao adaptar sua própria legislação às exigências programáticas do Ministério da Educação.

Este comportamento não retira a soberania legislativa do estado, mas a condiciona a uma lógica de cooperação federativa, onde a pontuação normativa na Bahia é a contrapartida local para a viabilização de programas de alcance nacional. O resultado é a construção de um sistema de ensino cada vez mais integrado e menos fragmentado, embora sob o custo de perda de autonomia em temas estratégicos.

Um ponto importante da análise refere-se pico de 2024. Este ano configura-se como um evento focalizador (Birkland, 1998). A convergência entre a necessidade de recomposição do quadro docente pós-pandemia e as novas diretrizes do Ensino Médio gerou um pico de 3 leis (1,85% da agenda total). Este fenômeno demonstra que picos de atenção não são acidentais; são respostas a pressões acumuladas que "transbordam" a capacidade de contenção do subsistema, gerando mudanças bruscas na legislação.

O evento focalizador atua como um catalisador de consensos, reduzindo momentaneamente a divergência entre os atores políticos e permitindo que pautas antes represadas avancem com maior celeridade. No caso da Bahia, o pico de 2024 foi a resposta necessária para não permitir que o sistema estadual de ensino colapsasse frente às novas exigências nacionais.

Essa reatividade demonstra que, em momentos críticos, o sistema político é capaz de uma agilidade normativa que a inércia dos períodos de calmaria obscurece. O governo, forçado pelas circunstâncias, abandona a incrementalidade e adota medidas disruptivas

para salvaguardar a operação da máquina pública.

Outro ponto crucial volta-se à ausência total (0%) de leis voltadas à Pesquisa e Desenvolvimento. Na PET, isso é interpretado como um bloqueio estrutural. Enquanto a estrutura administrativa (Subcódigo 600) goza de atenção constante, a inovação pedagógica permanece em uma "zona de baixa atenção". Segundo Baumgartner e Jones (2015), o sistema político tende a ignorar informações que não se encaixam nas urgências eleitorais ou fiscais imediatas, relegando a pesquisa a um plano secundário, o que compromete a capacidade de aprendizado institucional do Estado a longo prazo.

A ausência de legislação voltada ao fomento de P&D educacional é o reflexo de um sistema de governança que se percebe como executor de políticas, e não como gerador de soluções inovadoras. O Estado baiano, nesta configuração, funciona como uma correia de transmissão de diretrizes, carecendo de espaços normatizados para a produção de saber próprio.

Este vácuo de política pública na área de inovação limita a capacidade do sistema educacional em resolver problemas locais complexos, pois as soluções importadas raramente possuem a densidade necessária para tratar das desigualdades regionais e culturais específicas da Bahia.

A institucionalização do planejamento de longo prazo atua como um mecanismo de *lock-in* normativo, constrangendo as gestões futuras a seguirem diretrizes previamente estabelecidas. Este mecanismo é fundamental para a preservação de conquistas sociais contra a volubilidade dos ciclos eleitorais, embora também possa, por outro lado, engessar a resposta do sistema diante de mudanças abruptas na realidade educacional.

O aprendizado político decorrente dessa dependência de trajetória é que as normas de planejamento funcionam, na prática, como uma barreira à descontinuidade administrativa. O governante, ao assumir a gestão, encontra-se diante de uma estrutura normativa que não pode ser facilmente desmantelada sem custos políticos proibitivos.

A recorrência de leis sobre Planos Estaduais de Educação (2006 e 2016) e ajustes de carreiras demonstra a dependência de trajetória (*path dependence*). Conforme Pierson (2004), decisões passadas criam incentivos para a continuidade. Uma vez que o Estado assume a obrigação de legislar sobre o Plano Decenal, ele cria um ciclo de atenção obrigatória que obriga o governante a retornar ao tema, garantindo que a educação, embora disputada, mantenha-se como um eixo estruturante, ainda que seletivo, da ação

normativa.

Dessarte, a prioridade legislativa do Executivo baiano é regida por uma lógica assimétrica. A estabilidade é a regra, mantida por agentes invisíveis e burocracias estáveis. No entanto, a ação estratégica de empreendedores políticos, aliada a eventos focalizadores e mudanças no humor nacional, permite que a educação rompa a inércia, gerando pontuações que redefinem o sistema. Este capítulo demonstra que legislar sobre educação na Bahia é, acima de tudo, um ato de gestão da atenção e de distribuição de capital político em um cenário de recursos escassos.

Em última análise, a trajetória legislativa da educação na Bahia confirma a validade da Teoria do Equilíbrio Pontuado como ferramenta analítica para o presidencialismo de coalizão. A agenda educacional não evolui por um fluxo contínuo de aprimoramentos, mas por saltos qualitativos que reconfiguram as expectativas e as possibilidades de ação do Estado.

O desafio para as próximas décadas consiste em reduzir a fricção institucional que torna a inovação dependente de crises, promovendo mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam que a pontuação normativa seja um processo proativo de aprendizagem social, e não apenas uma reação compulsória às pressões do ambiente político.

6. A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA DA EDUCAÇÃO NA BAHIA (1996-2025): UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA SOBRE INÉRCIA, PONTUAÇÃO E OPACIDADE NORMATIVA

A análise do comportamento legislativo do Poder Executivo baiano no setor educacional, compreendido no intervalo de 1996 a 2025, exige um distanciamento da interpretação meramente cronológica para uma abordagem fundamentada no Novo Institucionalismo Histórico. Sob esta lente, a produção normativa não constitui um fluxo contínuo de decisões, mas o resultado de uma arquitetura institucional específica, concebida para reduzir incertezas e proteger o núcleo decisório de pressões externas. A trajetória das políticas públicas estaduais, portanto, revela-se condicionada pelo fenômeno da dependência de trajetória (*path dependence*), em que escolhas pretéritas estabeleceram padrões de governança administrativa que impõem constrangimentos severos a inovações disruptivas, conforme postulado por Pierson (2000).

A estabilidade observada em diversos ciclos governamentais, frequentemente confundida com a inexistência de políticas, deve ser reavaliada como uma estratégia de contenção. Conforme a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) de Baumgartner e Jones (2009), sistemas políticos processam informações de maneira descontínua, intercalando longos períodos de inércia normativa com breves surtos de atividade. Na Bahia, a inércia, longe de ser uma disfunção, opera como um mecanismo de *feedback* negativo, garantindo a previsibilidade do controle executivo. O governante, ao racionalizar o uso de seu capital político, opta pela manutenção do *status quo* para evitar os elevados custos de transação inerentes ao processo legislativo, que, por definição, descentraliza o controle sobre a agenda.

Nesse ecossistema institucional, a governança ocorre preferencialmente por instrumentos infralegais, decretos, portarias e resoluções, que constituem o que se pode denominar de "legislação de sombra". Esta prática reflete a hegemonia da discricionariedade executiva, onde o gestor, na qualidade de *principal*, minimiza a autonomia de suas agências executoras (*agents*) e exclui a interferência do Poder Legislativo. Como demonstram Figueiredo e Limongi (1999) ao analisarem o presidencialismo brasileiro, a hipertrofia do Executivo não é apenas constitucional, mas uma cultura política que sedimentou a Assembleia Legislativa como uma arena de

legitimação, desprovida de capacidade técnica para formular ou auditar a agenda educacional com a densidade necessária.

A política educacional, portanto, transforma-se em um ativo de governabilidade. A agenda, em vez de ser ditada por imperativos técnico-pedagógicos, responde à necessidade de manutenção da coalizão de governo. Sob a égide da Teoria da Escolha Pública (Buchanan; Tullock, 1962), depreende-se que os atores políticos buscam maximizar seus próprios ganhos eleitorais e de poder. Consequentemente, o ato de legislar sobre educação é frequentemente utilizado como um instrumento de política simbólica (Edelman, 1964), onde a criação de leis genéricas e desprovidas de dotação orçamentária visa mitigar crises de legitimidade, oferecendo ao público uma narrativa de ação sem a necessidade de implementar reformas estruturais que exigiriam o enfrentamento de corporações e veto *players*.

Esta "teatralização" do processo legislativo é uma resposta à crise de expectativas do eleitorado. A produção legislativa concentrada em áreas de baixo impacto orçamentário, como datas comemorativas ou diretrizes abstratas, permite ao governo sinalizar compromisso com a causa educacional, enquanto mantém intactas as estruturas administrativas que garantem a distribuição de cargos e a influência política sobre o sistema de ensino. Ocorre um esvaziamento da substância normativa em favor da aparência da eficiência, fenômeno que agrava a assimetria informativa entre o Estado e a sociedade civil, impedindo o controle social horizontal.

A transição para surtos de atividade normativa, identificada em períodos de mudança na coalizão governista (pós-2007), corrobora a tese de que a quebra da inércia depende da abertura de novos canais de acesso para grupos de interesse (*venue shopping*). Quando novos atores (movimentos sociais e sindicatos) ganham voz, a imagem da política educacional é ressignificada. Contudo, essa ruptura não implicou a democratização da governança educacional, mas sim uma reconfiguração do monopólio decisório. A estrutura centralizadora, típica do patrimonialismo estatal descrito por Faoro (1958), permanece resiliente, absorvendo os novos atores sem abandonar a lógica de comando e controle herdada de décadas anteriores.

Sob a ótica do federalismo brasileiro, conforme analisado por Arretche (2012), a autonomia do Executivo baiano apresenta limitações estruturais. A política educacional estadual é, em grande medida, uma agenda induzida pelo fluxo normativo federal. A

soberania normativa do Estado é substituída por um isomorfismo institucional, no qual o governo baiano legisla para adequar-se às diretrizes da União, e não para inovar a partir de demandas regionais. Esta subordinação inibe a capacidade de formulação de estratégias locais, como o fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D), áreas onde a ausência total de produção legislativa reflete a incapacidade do sistema de conceber a educação como um vetor de desenvolvimento endógeno.

A racionalidade limitada do gestor público, conceito central na obra de Herbert Simon (1957), oferece a chave para a compreensão da predominância de proposições no subcódigo 600 (Diretrizes Gerais). Ao evitar a fragmentação e a especialização legislativa, o Executivo economiza energia política, tratando problemas complexos como uma unidade homogênea. No entanto, esta simplificação cognitiva impede o enfrentamento das especificidades educacionais, infraestrutura tecnológica, formação docente, avaliação de desempenho, que requerem um detalhamento normativo do qual o sistema atual deliberadamente se esquiva.

A carência de *policy entrepreneurs* (Kingdon, 2011) fora do núcleo burocrático do Executivo é um entrave significativo. A inexistência de um *think tank* educacional vinculado ao Legislativo ou a parcerias sólidas com as universidades estaduais cria um vácuo de evidências na formulação de leis. Sem um suporte técnico autônomo, a Assembleia Legislativa permanece incapacitada de oferecer contrapropostas, resultando em um monólogo decisório que blinda o governo contra qualquer avaliação de impacto ou monitoramento de metas.

A temporalidade da produção legislativa também evidencia a prevalência da conveniência eleitoral. Os picos de atividade legislativa que precedem pleitos confirmam a tese de que a lei, na Bahia, atua frequentemente como instrumento de campanha eleitoral disfarçado de interesse público. Tais dispositivos, dotados de curtíssima validade, perdem a eficácia na transição entre governos, impedindo a consolidação de políticas de Estado que sobrevivam ao voluntarismo de cada mandatário. A educação, para prosperar, exige alicerces temporais que transcendem o ciclo eleitoral, mas o sistema político baiano pune o parlamentar que investe tempo na perenidade da norma em detrimento da visibilidade de emendas impositivas imediatistas.

Nesse viés, compreende-se que o equilíbrio de baixa produtividade que caracteriza a agenda educacional na Bahia não é uma fatalidade, mas um design institucional

funcional para a manutenção do *status quo*. A reforma desse modelo exige, mais do que vontade política, uma alteração nos incentivos dos atores do jogo. É fundamental a criação de mecanismos institucionais que elevem o custo da inação e da omissão legislativa, como a vinculação de metas educacionais mensuráveis a consequências legais automáticas para o Executivo.

A superação da inércia requer, portanto, que a política educacional deixe de ser tratada como um *output* da discricionariedade do governante para tornar-se um contrato social formalizado por lei. A transição da opacidade do decreto para a publicidade do debate legislativo é a condição necessária para a profissionalização da gestão e para a eficácia das políticas públicas. A Bahia, ao confrontar-se com os desafios da modernização educacional, deve decidir se continuará a gerir sua educação sob a égide do "teatro da ação" ou se instaurará, finalmente, uma cultura de responsabilidade legislativa que priorize a substância sobre a forma.

Nesse processo, a ciência política baiana deve se debruçar sobre a necessidade de auditar os "veto players" que, encastelados na burocracia estatal, inviabilizam reformas que ameaçam seus privilégios de controle. A educação pública precisa ser blindada contra o clientelismo por meio de normas que imponham critérios meritocráticos e técnicos, retirando do arbítrio do governante a gestão da carreira docente e da estrutura escolar.

A trajetória analisada evidencia que o sistema legislativo baiano não carece de capacidade, mas de intenção democrática em seu sentido mais amplo. A formalização de um observatório legislativo, a abertura para a participação científica na redação normativa e a exigência de transparência nos processos de decisão administrativa são passos inadiáveis. A inércia, sob a ótica desta análise, revela-se como uma escolha política. Alterar este cenário significa, em última instância, transformar a própria natureza da interação entre o poder estatal e a sociedade civil baiana.

Desta feita, a presente análise demonstra que a falta de leis é, em si mesma, uma instituição. O sistema baiano foi desenhado para ser rígido em sua estrutura de poder, mas flexível na sua aplicação discricionária. Romper com este padrão requer uma reforma que, inspirada pelos preceitos da *Accountability* Horizontal, impeça a concentração decisória e promova a soberania do debate parlamentar. A educação não é apenas uma diretriz orçamentária; é a base da cidadania. E, como tal, não pode estar submetida às flutuações do decreto, mas deve ser protegida pela estabilidade da lei.

O futuro da educação pública na Bahia depende, portanto, de uma revolução legislativa que transforme o parlamento em um ator relevante e o Executivo em um gestor subordinado às metas de longo prazo da sociedade. Este é o desafio que se coloca para o próximo ciclo, um desafio que exige coragem, técnica e, acima de tudo, o reconhecimento de que, na democracia, a força de uma política pública mede-se pela clareza, perenidade e transparência da lei que a sustenta.

A ausência de debate substantivo nas comissões legislativas, que tratam os projetos de lei educacionais como itens de pauta burocrática, revela a necessidade de uma reforma regimental que imponha o contraditório técnico como pré-requisito para a tramitação. Enquanto a ALBA for um espaço de homologação, a educação baiana permanecerá refém das escolhas unilaterais do Executivo, mantendo-se o descompasso entre a retórica da prioridade e a prática da marginalização orçamentária e normativa.

Reitera-se a tese de que a agenda legislativa não é apenas um espelho do que o governo faz, mas um mapa do que ele escolhe não fazer. A área reservada da burocracia e a área silenciosa do legislativo compõem a geometria do poder educacional baiano. Modificar esta geometria requer uma consciência política que compreenda a lei não como um obstáculo à gestão, mas como a garantia do direito à educação como política de Estado, imune às oscilações da agenda governamental.

A teoria institucionalista nos dá as ferramentas para o diagnóstico: o sistema está em equilíbrio, um equilíbrio de baixa produtividade e alta opacidade. A mudança para um novo patamar, de alta produtividade e transparência, exige a entrada de novos atores e o fortalecimento das instituições que limitam o poder executivo. A educação baiana está no aguardo de sua verdadeira pontuação normativa.

A análise histórica aqui apresentada, fundamentada na literatura de ciência política contemporânea, não esgota o tema, mas estabelece a base para que futuras investigações possam avançar na descrição dos mecanismos de captura institucional que impedem o salto de qualidade. A evidência é clara: o sistema político baiano possui a capacidade de mudar, como provam os picos de atividade, mas carece da vontade institucional de manter essa mudança fora dos momentos de crise.

A transição para um modelo de governança democrática e eficiente não é um evento isolado, mas um processo contínuo de vigilância e pressão. A lei é o instrumento que torna esse processo possível, permitindo que a sociedade civil monitore, cobre e participe da

definição do futuro do ensino público. Sem a lei, restam apenas as promessas e a discricionariedade.

É necessário destacar que a política educacional é a política da promessa de futuro. Se esta promessa não está escrita em lei, ela é apenas um discurso. O trabalho legislativo baiano dos últimos trinta anos conta a história de um Estado que ainda não aprendeu a formalizar o seu compromisso com a educação.

A esperança reside na possibilidade de que, ao reconhecer a natureza dessa inércia institucional, os atores políticos e a sociedade possam, finalmente, coordenar-se para a construção de um marco regulatório que coloque a aprendizagem e a inovação no centro do debate público estadual.

Este estudo, ao sistematizar a trajetória legislativa, cumpre o papel de expor a anatomia do problema. O diagnóstico está posto. A superação da inércia é o imperativo ético e político da próxima geração de gestores e legisladores baianos.

A educação, enfim, requer que a lei deixe de ser o fim do debate, como ocorre atualmente na homologação, para ser o início do processo de transformação social. Este é o passo que resta ser dado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu compreender a função legislativa do Poder Executivo na área da educação como um fenômeno de centralidade institucional e coordenação política. Ao longo do período analisado, demonstrou que a produção normativa não é um evento isolado de vontade política, mas o resultado de um complexo processamento de informações dentro de uma arquitetura federativa de interdependência. A predominância do Executivo na iniciativa das leis educacionais confirma a hipótese de que o governo atua como o principal curador da agenda, mobilizando sua capacidade técnica e burocrática para transformar diretrizes nacionais e demandas locais em marcos jurídicos estáveis.

Nesse sentido, a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) revelou que o sistema político opera majoritariamente em estados de equilíbrio, onde a ausência de grandes rupturas legislativas sugere um amadurecimento do ordenamento jurídico setorial. Diferente de uma interpretação pautada na inércia, a estabilidade identificada nos dados aponta para a consolidação de políticas de Estado que, uma vez institucionalizadas, passam a ser geridas por instrumentos administrativos, reservando a função legislativa para momentos de "pontuação" provocados por mudanças estruturais no pacto federativo ou por crises de atenção que exigem respostas normativas céleres.

No que tange aos objetivos específicos delineados, a pesquisa logrou êxito ao mapear a trajetória da produção legislativa educacional, revelando que a função do Executivo transcende a mera execução administrativa. Ao analisar o fluxo das proposições, observou-se que o governo atua como o principal formulador de marcos regulatórios, detendo o controle sobre o *timing* e o conteúdo das reformas. Esse achado responde ao problema central desta dissertação, evidenciando que a agenda legislativa não é um processo aleatório, mas uma construção técnica e política que privilegia a estabilidade do ordenamento, manifestando-se em ciclos de atenção bem definidos.

A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) demonstrou-se não apenas viável, mas essencial para decifrar a alternância entre o silêncio normativo e as explosões de atividade legislativa. O estudo comprovou que longos períodos de incrementalismo, nos quais a educação é gerida por instrumentos infralegais, são interrompidos por pontuações necessárias para alinhar o estado às grandes diretrizes nacionais. Essa dinâmica valida a utilidade do marco teórico para estudos subnacionais, provando que a

"fricção institucional" é um componente real que filtra quais demandas sociais possuem força suficiente para romper a barreira da burocracia e se converterem em lei.

Quanto à interdependência federativa, as evidências apontam que a autonomia do ente estadual opera sob uma lógica de atenção induzida. Ficou claro que o papel legislativo do governador é, em larga medida, o de um coordenador de políticas nacionais, cuja prioridade é garantir a conformidade institucional para assegurar o fluxo de recursos federais. Esse mecanismo de indução explica a recorrência de temas como o Novo Ensino Médio e o FUNDEB na pauta local, demonstrando que o Executivo estadual utiliza sua prerrogativa de iniciativa para internalizar padrões nacionais, equilibrando-os com as especificidades do território.

Sob a ótica da capacidade estatal, a pesquisa revelou que a liderança do Executivo é sustentada por uma assimetria de informações favorável ao governo. A robustez dos projetos de lei enviados ao Parlamento, frequentemente acompanhados de justificativas técnicas e orçamentárias detalhadas, confere ao governante uma vantagem estratégica que o Legislativo tem dificuldade em confrontar. Esse cenário confirma que a tecnocracia governamental não apenas auxilia na gestão, mas molda a própria viabilidade das leis, reduzindo o espaço para proposições parlamentares autônomas que careçam de suporte burocrático similar.

É imperativo destacar que o silêncio legislativo identificado em certos períodos não deve ser interpretado como inação ou falha de gestão. Conforme sugerido nas discussões de banca, essa estabilidade pode indicar o amadurecimento do marco legal educacional, no qual as regras fundamentais já foram estabelecidas e consolidadas. Assim, a redução no volume de novas leis pode representar uma transição da fase de institucionalização para a fase de consolidação e ajuste, e que a eficácia da política passa a depender mais da execução administrativa do que da criação de novos comandos normativos.

Apesar da consistência dos achados, a pesquisa reconhece limitações intrínsecas ao seu recorte documental. Ao focar na produção legislativa formal e nos fluxos oficiais, o estudo não pretendeu exaurir as motivações subjetivas ou os acordos de bastidores que precedem o envio dos projetos. Portanto, evitou-se qualquer inferência especulativa sobre a influência direta de grupos de interesse específicos que não estivessem devidamente registrados na documentação oficial. Essa cautela metodológica foi necessária para preservar o rigor científico e a fidelidade aos dados processados pela Teoria do Equilíbrio

Pontuado.

Como desafio para estudos futuros, vislumbra-se a necessidade de investigar a "terceira face do poder" na formação da agenda: o papel do Judiciário como indutor de legislação por omissão ou judicialização de políticas educacionais. Além disso, análises qualitativas que cruzem os dados quantitativos aqui apresentados com entrevistas com atores-chave (burocratas de médio escalão e líderes de governo) poderiam lançar luz sobre as imagens da política que circulam nos corredores das secretarias antes da formalização do texto legal.

Por fim, considera-se que esta dissertação contribui para o campo das políticas públicas ao demonstrar que a formação da agenda educacional é um exercício de presidencialismo de coalizão e coordenação federativa. A pesquisa reafirma que o Estado não legisla no vazio, mas em um campo de forças onde a racionalidade limitada e a gestão estratégica da atenção ditam o ritmo da mudança. Ao entregar um panorama fundamentado do comportamento legislativo do Executivo, este trabalho oferece uma régua científica para compreender como o direito à educação é priorizado, processado e, finalmente, institucionalizado no âmbito subnacional.

8. REFERÊNCIAS

AMARAL, Silvia Cristina Franco; PEREIRA, Ana Paula Cunha. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 31, n. 1, p. 41-56, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. The two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. **Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC)**. Salvador: Secretaria da Educação, 2018.

_____. EMITEC fortalece aprendizagem de mais de 13 mil estudantes de áreas remotas da Bahia. **Portal do Governo do Estado da Bahia**, Salvador, 10 out. 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/educacao/noticias/2024-10/282/emitec-fortalece-aprendizagem-de-mais-de-13-mil-estudantes-de-areas-remotas-da. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. Lei nº 13.559, de 16 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 2016.

_____. Portaria n.º 424, de 21 de janeiro de 2011. Implanta o Programa Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC). Salvador: EGBA, 2011.

BALL, Stephen J. **Global Education Inc.**: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary. Routledge, 2012.

BARROS, Antonio. O PRONATEC e suas contribuições para a educação profissional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 112-135, 2013.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

_____. Agenda dynamics in Latin America: theoretical and empirical opportunities. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1513–1525, nov. 2020.

_____. Comparative studies of policy agendas. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 7, p. 959–974, 2006.

_____. Comparative studies of policy dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, p. 947–972, 2011.

_____. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of The Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-116.

_____. **The Politics of Attention**: How Government Prioritizes Problems. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process**: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

BITTENCOURT, Cristiano. Reforma do ensino médio no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, n. 45, p. 67-89, 2018.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOSSO, Christopher J. **Environment, Inc.**: From Grassroots to Beltway. Lawrence: University Press of Kansas, 1987. Apud DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: SAGE, 1996.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da

alimentação escolar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera a legislação eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 21 abr. 2024.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 03 maio 2025.

_____. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394/1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves. **A dinâmica das políticas de saúde e assistência social no Brasil**: incrementalismo e pontuações na agenda governamental entre 1986 e 2003. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

_____. Políticas públicas e a interações sociedade e estado. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, p. 03–05, 2018. Disponível em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/201. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019.

BRECHT, Bertolt. O analfabeto político. In: BRECHT, Bertolt. **Poemas 1913–1956**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Editora 34, 2000.

CAPELA, José Ribas Vieira. **Políticas Públicas no Brasil**: Teoria e Prática. Brasília: Editora UnB, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332. Acesso em: 30 jul. 2024.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 679–700, 2007.

CHAQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna Maria. **Agenda Dynamics in Spain**. Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2015.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics**: The

Dynamics of Agenda-Building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

_____. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 903, 1971.

COBB, Roger W.; ROSS, Marc Howard. **Cultural Strategies of Agenda Denial**: Avoidance, Attack, and Redefinition. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

COHEN, Jeffrey E. **The president's legislative policy agenda, 1789-2002**. New York: Cambridge University Press, 2012.

CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique da. O financiamento da educação básica nos estados da Bahia e Sergipe. In: SEMINÁRIOS REGIONAIS ANPAE, 1., 2018, Recife. **Anais eletrônicos** [...]. Recife: ANPAE, 2018.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. **Setting the Agenda**: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. New York: Cambridge University Press, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 669-693, 2008.
DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: SAGE, 1996.

DIAS, Mariana Aparecida. **Centralização no Processo de Formação da Agenda Legislativa do Executivo no Brasil (1995-2010)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EDELMAN, Murray. **The Symbolic Uses of Politics**. Urbana: University of Illinois Press, 1964.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas:

um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FINLAND. **Basic Education Act 628/1998**. Finland, 1999. Disponível em: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**: Escola? Para Qual Sociedade?. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

FULLAN, Michael. **The New Meaning of Educational Change**. New York: Teachers College Press, 2016.

GATTI, Bernardete Angelina. **Educação em Debate**: Desafios e Perspectivas. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GLAT, R. **Educação inclusiva**: cultura e cotidiano escolar. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HACKER, J. S. Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 243-260, 2004.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. **The Knowledge Capital of Nations**: Education and the Economics of Growth. Cambridge: MIT Press, 2020.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília: MEC, 2021.

JOHN, Peter. **Analyzing Public Policy**. 2. ed. London: Routledge, 2006.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003. (Também disponível em 2. ed. New York: Longman, 2011).

LEAL FILHO, Walter. **Sustainability in Education**: Perspectives, Practices and Future Directions. Springer, 2021.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

_____. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 3, n. 19, p. 79-88, 1959.

LÜCK, H. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

METTLER, S.; SOSS, J. The consequences of public policy for democratic citizenship: bridging policy studies and mass politics. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 1, p. 55-73, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Contribuição do FEEBA para a agenda colaborativa**: calendário escolar continuum 2020-2021. Salvador: MPBA, 2021.

MIRANDA, Caio Costa. **Proposições de Políticas Públicas de Combate à Corrupção no Brasil**: Análise da agenda legislativa do Congresso Nacional no período 1990-2019. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 2 maio 2025.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Mabel Nilson. A gestão descentralizada da educação no estado da Bahia. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2015.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da política educacional em política pública: o foco na educação básica. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.).

Gestão, financiamento e direito à educação: análise da política educacional brasileira. São Paulo: Xamã, 2010.

PARSONS, Craig et al. **Como mapear argumentos em ciência política**. Oxford: Imprensa da Universidade de Oxford, 2007.

PAUL, Catherine A. **Elementary and Secondary Education Act of 1965**. Social Welfare History Project, 2016. Disponível em: https://socialwelfare.library.vcu.edu/programs/education/elementary-and-secondary-education-act-of-1965/. Acesso em: 30 jul. 2024.

PEREIRA, José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PERES, Maria Aparecida Cordeiro. Exclusão educacional, miséria social e redes institucionais de articulação no semiárido Brasileiro. In: SEMINÁRIO DO GEPEC, 7., 2013, São Carlos. **Educação do campo, movimentos sociais e políticas públicas**. São Carlos: GEPEC/UFSCar, 2013.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 846–869, out. 2018.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. **Globalizing Education Policy**. Routledge, 2010.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei da Educação**: LDB, Trajetória, Limites e Perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SEC-BA. **Relatório de Gestão 2022**. Salvador: Secretaria da Educação do Estado da Bahia, 2022. Disponível em: https://enova.educacao.ba.gov.br/?page_id=53416. Acesso em 03 maio 2025.

SELWYN, Neil. **Education and Technology**: Key Issues and Debates. Bloomsbury Academic, 2020.

SILVA, Ana Paula. **Atividade Física e Práticas Corporais na Agenda Presidencial Brasileira: 1990 a 2024**. 2024. Tese (Doutorado em Enfermagem e Saúde) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Jequié, 2024.

SILVA, João Carlos; SAVIANI, Dermeval. Escola e Democracia. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 10, n. 39, p. 362–365, 2012.

SINGAPORE. Ministry of Education. **EdTech Masterplan 2030**. 2023. Disponível em: https://www.moe.gov.sg/education-in-sg/educational-technology-journey/edtech-masterplan. Acesso em: 30 jul. 2024.

SOARES, Maria; NAIRIM, Beatriz. 20 anos da LDB: como a lei mudou a Educação. **Nova Escola**, 2016. Disponível em: https://novaescola.org.br/conteudo/4693/20-anos-ldb-darcy-ribeiro-avancos-desafios-linha-do-tempo. Acesso em 30 jul. 2024.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Desigualdades educacionais no Brasil: uma análise crítica das políticas recentes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 2, p. 543-564, maio/ago. 2020.

STONE, Deborah A. **Policy Paradox**: The Art of Political Decision Making. New York: Norton & Company, 2002.

SUDANO, Andréia Di Camilla Ghirghi Pires. **Agenda Governamental no Brasil**: Análise da Atenção Presidencial na Nova República (1985-2014). 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory. In: SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155–188.

TSEBELIS, George. **Veto Players**: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIANA, Nildo. A educação brasileira na primeira década do século XXI: um balanço crítico. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 45-68, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. **The New Politics of the Budgetary Process**. New York: Aldine de Gruyter, 1984.

_____. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown, 1964.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.