

Entre o direito e a agenda: seletividade legislativa e efetivação do direito à educação na Bahia (1996-2025)

Between rights and the agenda: legislative selectivity and the realization of the right to education in Bahia (1996-2025)

Entre el derecho y la agenda: selectividad legislativa y efectividad del derecho a la educación en Bahía (1996-2025)

DOI: 10.54901/educa.v9-624

Danilo Lima Ribeiro¹

Felipe Canan²

Cláudio Pinto Nunes³

Temístocles Damasceno Silva⁴

RESUMO: O artigo analisa em que medida a agenda legislativa do Poder Executivo do Estado da Bahia, entre 1996 e 2025, contribuiu para a efetivação do direito fundamental à educação. Parte-se da premissa de que a positivação constitucional do direito não assegura, por si só, sua materialização, pois a definição das prioridades governamentais condiciona quais dimensões da política educacional recebem estabilidade jurídica, recursos e controle público. A pesquisa é documental, exploratória e quanti-qualitativa, com análise de uma base composta inicialmente por 229 registros normativos, dos quais 25 leis ordinárias de iniciativa do Poder Executivo foram selecionadas por tratarem substantivamente de educação. O corpus foi classificado mediante o livro de códigos do *Comparative Agendas Project* e interpretado à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado, da literatura sobre formação de agenda e do direito à educação. Os resultados evidenciam concentração em normas gerais e de organização institucional, forte descontinuidade temporal e ausência de legislação classificada em pesquisa e desenvolvimento. Conclui-se que a agenda produziu estabilidade e capacidade organizacional, mas institucionalizou o direito à educação de maneira seletiva, privilegiando sua dimensão gerencial em relação a componentes pedagógicos, territoriais e inovadores.

Palavras-chave: direito à educação; agenda legislativa; poder executivo; políticas públicas; Bahia.

¹ Especialista em Direito Público. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Vitória da Conquista, Bahia, Brasil. E-mail: danilolima973@icloud.com

² Doutor em Educação Física. Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: felipe.canan@gmail.com

³ Doutor em Educação. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Vitória da Conquista, Bahia, Brasil. E-mail: claudionunesba@hotmail.com

⁴ Doutor em Educação Física. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Jequié, Bahia, Brasil. E-mail: tom@uesb.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A educação ocupa posição singular no constitucionalismo brasileiro. Ao mesmo tempo em que constitui um direito social fundamental, configura um serviço público estruturante, um dever compartilhado pelos entes federativos e um campo de disputas sobre financiamento, currículo, gestão, inclusão e desenvolvimento.

A Constituição da República de 1988 apresenta prerrogativas concretas para educação, tais como: os arts. 6º e 205 a 214 vinculam o Estado à garantia de acesso, permanência, igualdade de condições, qualidade, valorização dos profissionais e gestão democrática (Brasil, 1988). A Lei n. 9.394/1996, ao disciplinar as diretrizes e bases da educação nacional, transforma parte dessas determinações em arquitetura institucional e distribui competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1996).

Entretanto, a existência de um direito constitucional e de normas gerais nacionais não elimina a necessidade de escolhas políticas posteriores. Direitos prestacionais dependem de instituições, orçamento, planejamento, capacidade administrativa e mecanismos de continuidade. Dependem, igualmente, de atenção governamental. Em contextos de recursos finitos, nem todos os problemas ingressam simultaneamente na agenda decisória, e a seleção do que será objeto de lei, programa ou investimento revela como o Estado hierarquiza demandas concorrentes.

O direito à educação, portanto, é concretizado não apenas pela presença de um comando constitucional, mas também pelo modo como cada governo o traduz em prioridades normativas e administrativas. Essa constatação torna especialmente relevante a função legislativa do Poder Executivo. Embora a elaboração das leis seja associada, em sentido clássico, ao Parlamento, o desenho institucional brasileiro atribui ao Executivo ampla capacidade de iniciativa, particularmente em matérias administrativas, orçamentárias e relativas ao regime de servidores (Brasil, 1988).

Além de deter informações técnicas e recursos burocráticos, o chefe do Poder Executivo controla instrumentos capazes de organizar o ritmo da tramitação e de coordenar maiorias legislativas. Por essa razão, as proposições encaminhadas pelo governo constituem indicadores privilegiados de sua atenção política e das soluções que considera institucionalmente viáveis (Figueiredo; Limongi, 1999; Cohen, 2012).

No âmbito estadual, essa liderança é atravessada pelo federalismo. Os governos estaduais possuem autonomia para organizar seus sistemas de ensino e suplementar a legislação nacional, mas operam sob diretrizes, transferências e condicionantes formulados pela União.

Marcos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), os fundos de financiamento da educação básica, o Plano Nacional de Educação e as reformas do ensino médio influenciam as decisões subnacionais. A agenda estadual pode, assim, combinar inovação própria, adaptação normativa, continuidade burocrática e respostas a choques externos. A análise legislativa permite observar como essas forças se articulam.

Este artigo retoma a base empírica construída em “A educação na agenda legislativa do Poder Executivo do Estado da Bahia (1996-2025)”, mas a reinterpreta a partir de uma pergunta jurídico-política específica (Ribeiro, 2026): em que medida as prioridades legislativas do Poder Executivo baiano contribuíram para a efetivação material do direito à educação, para além da organização administrativa do sistema? O novo recorte desloca o centro da análise. Não se pretende apenas descrever a frequência das leis ou identificar oscilações da atenção; busca-se compreender qual dimensão do direito à educação foi privilegiada pela institucionalização legislativa e quais dimensões permaneceram periféricas.

A hipótese sustenta que a agenda do Poder Executivo baiano produziu ganhos relevantes de estabilidade, coordenação e organização institucional, mas o fez de maneira seletiva. A concentração em normas gerais, administrativas e de adequação a marcos nacionais indica uma concepção predominantemente gerencial da intervenção legislativa. Temas relacionados à inovação pedagógica, à produção de conhecimento, às especificidades territoriais e à transformação substantiva das condições de aprendizagem aparecem de forma menos contínua. Essa seletividade não autoriza concluir, automaticamente, pela existência de omissão inconstitucional ou pela ausência de políticas administrativas. Revela, contudo, quais aspectos receberam a proteção mais densa e duradoura proporcionada pela lei.

O objetivo geral é analisar a relação entre a agenda legislativa do Executivo baiano e a efetivação do direito à educação no período de 1996 a 2025. Especificamente, o texto: a) discute a passagem do reconhecimento constitucional para a institucionalização normativa; b) relaciona formação de agenda, “não decisão” e Teoria do Equilíbrio Pontuado; c) apresenta os padrões temporais e temáticos identificados no corpus; e d) examina a influência da coordenação federativa.

A relevância do estudo reside no diálogo entre Educação, Direito, Ciência Política e Gestão Pública. Ao aproximar o conteúdo jurídico do direito fundamental dos mecanismos políticos de seleção de problemas, o artigo evidencia que a eficácia das normas educacionais não pode ser examinada apenas pela dogmática nem apenas pela contagem de leis. É necessário observar quem controla a agenda, em que momentos o sistema reage, quais soluções são estabilizadas e quais temas permanecem dependentes de decisões administrativas reversíveis.

Essa abordagem permite compreender a lei educacional simultaneamente como garantia jurídica, escolha política e instrumento de governança.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Direito à Educação e a insTitucionalização das Prestações Estatais

O direito à educação combina dimensões individuais, coletivas e institucionais. É individual porque assegura a cada pessoa o acesso a oportunidades formativas e ao desenvolvimento de suas capacidades; é coletivo porque a qualidade e a universalidade do sistema dependem de políticas coordenadas; e é institucional porque sua realização exige escolas, profissionais, financiamento, currículos, avaliações, conselhos e instâncias de cooperação. Para Cury (2002) esse direito articula igualdade e diferença, logo, deve garantir um patamar comum de cidadania sem ignorar as necessidades de grupos e territórios historicamente desiguais.

A Constituição de 1988 converteu a educação em dever jurídico do Estado e da família, orientado à formação plena, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. O texto constitucional também definiu princípios para o ensino e atribuiu ao Poder Público deveres concretos, entre os quais a educação básica obrigatória, o atendimento especializado, o acesso aos níveis mais elevados segundo a capacidade de cada pessoa e a oferta de programas suplementares. A densidade normativa desses dispositivos afasta a compreensão de que a educação seria simples objetivo programático sem força vinculante (Brasil, 1988).

A efetivação do direito, contudo, não ocorre em um único ato. A Constituição estabelece fins, competências e garantias; a legislação infraconstitucional organiza o sistema; o orçamento fornece os meios; a administração executa os serviços; e os mecanismos de controle corrigem desvios. A LDB representa uma etapa essencial dessa cadeia ao disciplinar responsabilidades, níveis e modalidades de ensino, profissionais, gestão democrática e organização dos sistemas (Brasil, 1996). Planos decenais e fundos de financiamento acrescentam previsibilidade e induzem a cooperação federativa. A materialização do direito é, portanto, processual e depende da coerência entre as várias camadas institucionais.

Nesse quadro, a lei estadual exerce ao menos quatro funções. A primeira é organizacional, pois estrutura órgãos, carreiras, conselhos e procedimentos. A segunda é prestacional, ao criar programas, benefícios e mecanismos de financiamento. A terceira é protetiva, porque confere estabilidade e limita a possibilidade de reversão discricionária por

governos posteriores. A quarta é democrática, uma vez que o processo legislativo abre espaço para publicidade, deliberação e controle. Nem toda política educacional precisa ser criada por lei, mas a institucionalização legislativa tende a ampliar sua continuidade, sua visibilidade e sua exigibilidade.

A quantidade de leis, isoladamente, não mede a efetividade do direito. Um sistema maduro pode necessitar de menos alterações normativas porque suas bases estão consolidadas. De modo inverso, uma elevada produção legislativa pode refletir instabilidade, fragmentação ou respostas simbólicas. A avaliação precisa considerar conteúdo, abrangência e capacidade de alterar a estrutura de oportunidades educacionais. O ponto central não é defender uma inflação normativa, mas identificar se as escolhas legislativas cobrem as dimensões essenciais do direito ou se concentram na manutenção burocrática.

Essa distinção aproxima a análise jurídica das políticas públicas. Dourado (2007) observa que financiamento, gestão e valorização profissional são indissociáveis da qualidade da educação básica. Saviani (2007), por sua vez, enfatiza que a escola democrática não se reduz à eficiência administrativa: ela se legitima pela democratização do conhecimento e pela capacidade de transformação social. Assim, normas de organização são necessárias, mas não bastam. Sua relevância para o direito à educação depende de como se conectam ao acesso, à permanência, à aprendizagem, à inclusão e à redução de desigualdades.

2.2 Formação da aGenda, Seletividade e não Decisão

A formação da agenda corresponde ao processo pelo qual alguns problemas alcançam atenção séria dos tomadores de decisão, enquanto outros permanecem fora do debate institucional. Cobb e Elder (1983) diferenciam a agenda sistêmica, composta por questões reconhecidas socialmente, da agenda institucional, formada pelos temas que os decisores aceitam processar. A passagem entre essas esferas não é automática. Problemas graves podem permanecer latentes por falta de enquadramento político, de soluções disponíveis ou de coalizões capazes de defendê-los.

Kingdon (2003) explica a mudança de agenda pela convergência entre três fluxos: problemas reconhecidos, alternativas tecnicamente disponíveis e condições políticas favoráveis. Quando esses fluxos se acoplam, abre-se uma janela de oportunidade. A atuação de empreendedores de políticas é decisiva para associar uma solução a um problema e convencer os responsáveis pela decisão. No campo educacional, crises de aprendizagem, mobilizações

docentes, reformas nacionais ou mudanças de governo podem alterar o grau de saliência de temas antes processados apenas pela burocracia.

A seletividade também envolve a “não decisão”. Bachrach e Baratz (1962) demonstram que o poder não se manifesta somente na aprovação ou rejeição de propostas, mas também na capacidade de impedir que determinados conflitos alcancem a arena decisória. Aplicada à política educacional, essa perspectiva permite compreender que o silêncio legislativo pode preservar arranjos existentes, evitar custos de negociação ou manter temas sensíveis sob controle administrativo. A ausência de lei não comprova, por si só, abandono da política, mas é um dado relevante sobre o modo de processamento do problema.

Do ponto de vista jurídico, é importante não equiparar automaticamente “não decisão” política e omissão inconstitucional. A omissão constitucionalmente censurável pressupõe um dever normativo específico ou a impossibilidade de exercer um direito sem a providência exigida. Muitas políticas podem ser executadas por atos administrativos, regulamentos ou programas orçamentários. Ainda assim, a escolha de não legislar produz consequências: reduz a estabilidade da política, limita o debate parlamentar, dificulta o controle social e deixa maior margem para mudanças unilaterais. A análise da agenda, portanto, identifica seletividade institucional, e não declara, sem exame adicional, ilicitude constitucional.

A liderança do Poder Executivo reforça esse efeito. Em sistemas marcados pela concentração de recursos técnicos e pelo presidencialismo de coalizão, o governo possui vantagem para definir quais matérias ingressarão no processo legislativo. Figueiredo e Limongi (1999) mostram que o Executivo brasileiro atua como centro de coordenação da produção normativa. Cohen (2012) trata a agenda legislativa presidencial como expressão das prioridades do governo. No plano estadual, as reservas de iniciativa e a centralização administrativa tornam ainda mais relevante a decisão do governador de encaminhar ou não determinada reforma.

A agenda legislativa funciona, desse modo, como filtro entre as demandas educacionais e sua transformação em compromissos jurídicos duradouros. Temas incorporados à lei ganham uma proteção distinta daquela conferida a iniciativas internas da secretaria de educação. Temas excluídos podem continuar presentes em discursos, planos de gestão ou atos infralegais, mas não mobilizam o mesmo nível de deliberação e estabilidade (Silva, 2022). A análise da seletividade ajuda a revelar qual imagem de educação orienta o Estado: educação como estrutura a administrar, como direito a prestar, como política redistributiva ou como projeto de transformação social.

2.3 Teoria do Equilíbrio Pontuado e Coordenação Federativa

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), desenvolvida por Baumgartner e Jones, parte da constatação de que as políticas públicas não mudam de maneira uniforme. Longos períodos de estabilidade incremental são interrompidos por episódios de alteração rápida e concentrada. Esse padrão decorre da racionalidade limitada dos agentes, da fricção institucional e da capacidade desigual de processamento de informações. Os governos administram muitas questões rotineiramente, mas concentram atenção política intensa em poucos temas de cada vez (Baumgartner; Jones, 2009; 2015).

Dois conceitos são particularmente úteis. O primeiro é a *policy image*, isto é, o enquadramento pelo qual um problema é percebido e comunicado. Uma política educacional vista como questão técnica de administração tende a permanecer em subsistemas especializados; quando passa a ser apresentada como crise de direitos, produtividade ou justiça social, novos atores podem ingressar e pressionar pela mudança. O segundo conceito é o monopólio de políticas, formado pela combinação entre uma imagem dominante e uma arena institucional que restringe alternativas. A ruptura desse monopólio amplia o conflito e pode gerar pontuações legislativas.

Na formulação da Teoria do Equilíbrio Pontuado, a *policy image* resulta da associação entre informações empíricas, valores, símbolos e argumentos causais que conferem determinado sentido à questão debatida. Uma mesma realidade educacional pode, assim, ser interpretada como problema de gestão administrativa, insuficiência de financiamento, violação de direitos fundamentais ou obstáculo ao desenvolvimento econômico.

A imagem predominante condiciona tanto a percepção dos agentes políticos quanto o conjunto de soluções consideradas legítimas, favorecendo determinadas alternativas e afastando outras do processo decisório. Enquanto essa representação conserva aceitação institucional e social, a política tende a permanecer submetida a ajustes graduais e controlada pelos atores tradicionalmente vinculados ao setor (True; Jones; Baumgartner, 2007; Baumgartner; Jones, 2009).

O monopólio de políticas consolida-se justamente quando essa imagem dominante se associa a uma arena institucional relativamente estável, composta por órgãos administrativos, especialistas, grupos profissionais e agentes políticos que compartilham uma compreensão semelhante do problema. Sua continuidade não depende apenas da autoridade formal desses atores, mas também da capacidade de preservar o enquadramento que legitima sua posição e limita a entrada de alternativas concorrentes.

Quando novos indicadores, conflitos sociais ou mudanças normativas enfraquecem a imagem anteriormente estabelecida, o problema pode deslocar-se para outras arenas, alcançar a opinião pública e atrair atores que estavam afastados do subsistema. Essa expansão do conflito altera a distribuição da atenção governamental e aumenta a possibilidade de mudanças legislativas mais intensas, caracterizando a passagem do equilíbrio incremental para um período de pontuação (Baumgartner; Jones, 2009; 2015).

A TEP não considera a estabilidade necessariamente negativa, pois rotinas, carreiras e mecanismos de financiamento são indispensáveis à continuidade dos serviços públicos. O problema surge quando a estabilidade se converte em incapacidade de responder a desigualdades persistentes ou a transformações sociais. Nesses casos, a fricção institucional mantém soluções antigas mesmo diante de evidências de insuficiência. A pontuação ocorre quando a pressão acumulada, um evento focalizador ou uma mudança de coalizão supera os custos de alteração (Baumgartner; Jones, 2009; 2015).

O federalismo brasileiro acrescenta uma fonte específica de mudança. A autonomia estadual convive com elevada capacidade de coordenação da União, especialmente por meio de normas gerais, transferências financeiras e critérios de adesão a programas. Arretche (2012) demonstra que a descentralização da execução não implica ausência de centralização decisória. Na educação, a LDB, os fundos de manutenção e desenvolvimento, os planos nacionais e as diretrizes curriculares funcionam como mecanismos de indução que orientam e reorientam agendas estaduais.

Essa coordenação pode produzir efeitos positivos: reduz desigualdades de capacidade, estabelece padrões nacionais e assegura recursos para políticas essenciais. Pode, porém, gerar uma agenda de conformidade, na qual a atividade legislativa estadual se concentra na adaptação a comandos externos, reservando pouco espaço para soluções próprias. O desafio é equilibrar unidade nacional e sensibilidade territorial. Em um estado heterogêneo como a Bahia, a efetivação do direito à educação demanda atenção às diferenças entre áreas metropolitanas, semiárido, comunidades rurais, povos indígenas e outros contextos específicos.

A articulação entre direito à educação, formação de agenda e equilíbrio pontuado permite examinar a legislação sob duas perspectivas simultâneas. A primeira pergunta quais garantias foram instituídas e a segunda investiga por que algumas garantias receberam atenção em determinados momentos. A lei deixa de ser tratada apenas como texto e passa a ser compreendida como resultado de disputas, restrições cognitivas, coordenação federativa e investimentos seletivos de capital político.

3 METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza exploratória, documental e quanti-qualitativa.

O recorte temporal compreende o período de 1º de janeiro de 1996 a 31 de dezembro de 2025. A escolha de 1996 como marco inicial relaciona-se à promulgação da LDB, que redefiniu a organização da educação nacional e induziu adaptações nos sistemas estaduais. O intervalo também permite observar diferentes coalizões governamentais e ciclos de políticas nacionais, incluindo mudanças no financiamento, planejamento e ensino médio.

A coleta original foi realizada nos repositórios oficiais da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) e da Casa Civil do Estado. Foram utilizados descritores relacionados a educação, ensino, escola e estudante. O levantamento inicial localizou 229 registros com menções ao campo educacional. Em seguida, aplicaram-se critérios de inclusão: a norma deveria abordar substantivamente a educação e decorrer de proposição do Poder Executivo estadual. Foram excluídas matérias em que a referência educacional era periférica, homenagens, denominações e proposições de iniciativa parlamentar. A verificação da autoria considerou mensagens de encaminhamento, tramitação e sanção.

Os documentos foram classificados com base no *codebook* do Comparative Agendas Project (CAP), exclusivamente no macrocódigo Educação e em seus subcódigos: Geral; Educação Superior; Ensino Básico, Fundamental e Médio; Educação Especial e Inclusão; Ensino Profissional; Promoção da Qualidade, Estrutura e Ações; Pesquisa e Desenvolvimento; e Outros. Cada norma foi lida segundo seu assunto dominante, priorizando o objeto de maior impacto institucional ou orçamentário. O NVivo 12 foi utilizado para organização dos documentos e extração das frequências.

A análise quantitativa empregou estatística descritiva, com distribuição por governo, ano e categoria temática. A etapa qualitativa utilizou análise de conteúdo (Bardin, 2016) e interpretação orientada pela TEP. Para o recorte, os achados foram confrontados com quatro dimensões analíticas do direito à educação: institucional-organizacional; distributivo-prestacional; pedagógico-transformativa; e democrático-territorial.

A pesquisa possui limitações. O corpus não inclui decretos, portarias, execução orçamentária, decisões judiciais ou resultados de aprendizagem. Assim, não é possível inferir que a ausência de lei corresponda à ausência de ação governamental, nem que a aprovação de uma lei tenha produzido, automaticamente, os efeitos pretendidos. Também não se estabelecem relações causais entre filiação partidária e produção normativa. Os dados permitem identificar

padrões de atenção e institucionalização, que devem ser complementados por estudos sobre implementação, financiamento e resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Raridade da Legislação Substantiva e o significado do Silêncio Normativo

O primeiro resultado relevante é a distância entre a presença difusa da educação nos textos normativos e sua conversão em objeto principal de leis de iniciativa governamental. Dos 229 registros inicialmente localizados, apenas 25 atenderam aos critérios de conteúdo substantivo e autoria do Poder Executivo. A proporção demonstra que a educação aparece com frequência em normas gerais, orçamentárias ou administrativas, mas as alterações legislativas especificamente dirigidas ao sistema educacional são relativamente raras.

Esse achado pode ser interpretado de duas formas complementares. De um lado, a raridade é compatível com a estabilidade esperada de políticas estruturadas. Não seria desejável que regras centrais de carreira, financiamento ou organização curricular fossem alteradas continuamente. A segurança jurídica e o planejamento de longo prazo dependem de continuidade. De outro lado, um número reduzido de intervenções em três décadas pode sinalizar elevada fricção institucional, especialmente quando coexistem desigualdades persistentes e transformações tecnológicas, demográficas e pedagógicas.

A série temporal reforça a segunda interpretação sem eliminar a primeira. Em 11 anos do período não houve lei educacional substantiva de iniciativa do Poder Executivo no corpus. Os intervalos de ausência foram interrompidos por picos concentrados, especialmente em 2011, 2021 e 2024, cada qual com três normas. O padrão é coerente com a TEP: a agenda alterna momentos de baixa saliência, nos quais a política é administrada por rotinas e atos infralegais, com períodos em que pressões acumuladas ou mudanças externas mobilizam o processo legislativo.

Para o direito à educação, o silêncio normativo possui um efeito ambivalente. Pode indicar que a estrutura existente era suficiente e que a prioridade deveria ser a execução. Pode também significar que demandas relevantes não foram convertidas em compromissos legais, permanecendo expostas à discricionariedade administrativa. A análise documental não permite escolher uma única explicação para todos os anos. Permite, contudo, afirmar que a institucionalização legislativa foi descontínua e que o direito à educação não ocupou posição constante na agenda de cúpula.

Essa constatação é particularmente importante porque a lei confere atributos que programas administrativos não possuem com a mesma intensidade. Ela amplia publicidade, exige negociação com a Assembleia Legislativa, estabelece competências e pode criar obrigações duradouras. Quando determinada dimensão do direito permanece fora do processo legislativo, sua execução pode continuar, mas tende a depender mais diretamente da vontade e da capacidade do governo em exercício. A seletividade da agenda interfere, portanto, no grau de proteção institucional das políticas.

Os resultados encontrados dialogam, inicialmente, com a formulação de Bachrach e Baratz (1962), segundo a qual o exercício do poder político não se manifesta apenas nas decisões efetivamente tomadas, mas também na capacidade de restringir o ingresso de determinadas demandas nas arenas institucionais de deliberação. A existência de onze anos sem legislação educacional substantiva de iniciativa do Poder Executivo, associada à expressiva redução dos 229 registros inicialmente localizados para apenas 25 normas integrantes do corpus, evidencia que a agenda legislativa é constituída por mecanismos de seleção e exclusão.

O achado mantém o pressuposto dos autores quanto à relevância analítica da “não decisão”, uma vez que a ausência de uma proposição também pode revelar que determinada demanda não alcançou atenção política suficiente para ser convertida em compromisso normativo.

A distribuição descontínua das proposições também converge com os pressupostos de Baumgartner e Jones (2009; 2015) e com os resultados apresentados por Brasil e Capella (2019) acerca da capacidade limitada dos governos de processar simultaneamente a diversidade de problemas submetidos à atenção pública.

A concentração de normas em poucos anos demonstra que a educação não ocupou posição uniforme na agenda legislativa de cúpula, recebendo maior atenção em momentos específicos, nos quais alterações institucionais, pressões políticas ou mudanças no contexto federativo elevaram a saliência do tema. Nesse aspecto, os resultados confirmam a expectativa da Teoria do Equilíbrio Pontuado de que a produção de políticas não ocorre de maneira linear, mas por meio da alternância entre longos períodos de estabilidade e episódios de mobilização intensificada.

A leitura dos dados à luz de Cury (2002) e Dourado (2007) acrescenta uma dimensão jurídico-institucional à discussão. Para esses autores, a concretização do direito à educação não se esgota em sua previsão constitucional ou legal, exigindo a formulação de políticas que articulem acesso, igualdade, qualidade, financiamento e gestão democrática. Os resultados não

refutam essa compreensão, mas demonstram que a legislação constitui apenas uma das dimensões do processo de efetivação do direito.

A baixa frequência de leis substantivas pode coexistir com ações administrativas relevantes, razão pela qual não é possível utilizar o número de normas como medida direta da qualidade da atuação estatal. Contudo, quando determinada política permanece exclusivamente no plano administrativo, reduzem-se as oportunidades de deliberação parlamentar, explicitação de responsabilidades e construção de compromissos institucionais duradouros.

4.2 Alternância Política e Concentração da Atenção Legislativa

A distribuição das 25 leis por governo evidencia uma inflexão a partir de 2007, conforme se vê na tabela 01:

Tabela 1 - Proposições legislativas educacionais por governo

Governador / mandato	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 (2023-2025)	5
Total	25

Fonte: elaboração própria a partir de Ribeiro (2026).

Os dois primeiros períodos analisados - o primeiro mandato de Paulo Souto e o primeiro mandato de César Borges - não registraram proposições substantivas no corpus. As gestões posteriores do bloco PFL/PL somaram seis leis, enquanto os governos do Partido dos Trabalhadores, de Jaques Wagner, Rui Costa e Jerônimo Rodrigues, responderam por 19 normas, equivalentes a 76% do total.

A diferença entre os períodos governamentais dialoga com Figueiredo e Limongi (1999), para quem o Poder Executivo ocupa posição central na definição da agenda legislativa, em razão de suas prerrogativas institucionais e do domínio de recursos técnicos e administrativos. Embora formulada a partir da esfera federal, essa compreensão também auxilia a interpretar o plano estadual, no qual a mudança da coalizão governante pode modificar os

problemas considerados prioritários e as matérias selecionadas para institucionalização por meio de lei.

Os resultados, entretanto, não autorizam associar automaticamente maior produção legislativa a uma orientação partidária específica ou a um compromisso educacional mais intenso. À luz de Kingdon (2003), a entrada de um tema na agenda depende da convergência entre o reconhecimento do problema, a disponibilidade de soluções e a existência de condições políticas favoráveis. A alternância governamental influencia especialmente o fluxo político, mas atua em conjunto com restrições fiscais, pressões sociais, transformações normativas e capacidades institucionais acumuladas.

A associação entre mudança partidária e aumento da produção normativa não deve ser convertida em causalidade simples. O período petista é mais longo, abrange novos marcos federais e inclui a ampliação de demandas sociais e institucionais. Ainda assim, a inflexão possui significado político. Ela sugere alteração na imagem da educação, com maior disposição para transformar determinadas demandas em leis, e abertura da agenda a temas antes processados de forma mais restrita.

Entre as pontuações identificadas estão a criação e o aperfeiçoamento da carreira de professor indígena, por meio das Leis estaduais n. 12.046/2011 e n. 13.728/2017, e a instituição do Programa Baiano de Educação Integral Anísio Teixeira, pela Lei n. 14.359/2021. Essas normas mostram que a expansão da atividade legislativa não se limitou à reprodução de uma única pauta. Houve incorporação de demandas de diversidade, valorização profissional e ampliação do tempo escolar, embora de forma pontual (Ribeiro, 2026).

O resultado também confirma a centralidade do Executivo. A entrada de novos temas dependeu da decisão governamental de utilizar sua capacidade de iniciativa. Em matérias que envolvem carreiras, estrutura administrativa e despesas, essa liderança é juridicamente reforçada pelas reservas de iniciativa. Desse modo, a sensibilidade do governo a movimentos sociais, burocracias técnicas e marcos nacionais influencia diretamente quais dimensões do direito à educação alcançam o nível legislativo.

A concentração da produção legislativa em determinados períodos confirma o pressuposto de Baumgartner e Jones (2009) de que a atenção governamental não se distribui de maneira contínua ou proporcional à permanência dos problemas sociais. A educação pode permanecer sob acompanhamento rotineiro da burocracia durante vários anos e, em momentos específicos, alcançar maior visibilidade no centro decisório. Os picos identificados representam, assim, alterações na intensidade da atenção, ainda que não impliquem necessariamente uma ruptura integral da política educacional.

A interpretação quantitativa desses movimentos deve ser acompanhada de cautela. Conforme Cury (2002) e Dourado (2007), a efetivação do direito à educação depende da articulação entre normatividade, financiamento, gestão, participação e condições concretas de implementação. A quantidade de leis permite identificar quais pautas receberam proteção formal e atenção legislativa, mas não mede, isoladamente, a qualidade ou os efeitos das políticas adotadas. Os resultados revelam mudanças na agenda do Executivo, e não uma avaliação conclusiva do desempenho educacional de cada governo.

4.3 Seletividade Temática: Administrar, Prestar e Transformar

A classificação temática mostra que 44% das leis foram enquadradas no subcódigo Geral. O predomínio corresponde a normas de amplo alcance, voltadas à arquitetura do sistema, à organização administrativa, a planos ou a mudanças que atravessam mais de uma área educacional. O resultado indica preferência por intervenções sistêmicas em lugar de legislação altamente especializada.

O predomínio das normas gerais dialoga com Dourado (2007), para quem a organização dos sistemas de ensino, a definição de competências e a estruturação dos mecanismos de gestão constituem condições indispensáveis à continuidade das políticas educacionais. Sob essa perspectiva, os resultados confirmam que a dimensão administrativa integra o processo de efetivação do direito à educação, pois permite distribuir responsabilidades, organizar recursos e conferir estabilidade às ações do Estado. A legislação de caráter sistêmico não deve, portanto, ser compreendida como mera atividade burocrática, uma vez que estabelece as bases institucionais necessárias ao funcionamento da rede de ensino.

Esse resultado, contudo, também relativiza a capacidade transformadora da organização administrativa quando considerada isoladamente. Dourado (2007) sustenta que a gestão educacional deve estar articulada à participação, à qualidade social e às finalidades pedagógicas, enquanto Cury (2002) destaca que o direito à educação exige tanto garantias universais quanto respostas às desigualdades e diferenças existentes entre os sujeitos e os territórios.

Essa orientação possui méritos. O direito à educação não se realiza sem instituições estáveis. Planos estaduais, carreiras, conselhos e regras de gestão criam condições para que as prestações sejam executadas de maneira contínua. A Lei estadual n. 13.559/2016, que aprovou o Plano Estadual de Educação, exemplifica a tentativa de estabelecer objetivos de longo prazo e de reduzir a dependência dos ciclos eleitorais. A reorganização do conselho de

acompanhamento do FUNDEB, em 2021, fortaleceu mecanismos de controle social e adaptação ao novo desenho nacional do fundo (Bahia, 2016; Ribeiro, 2026).

O problema não está na presença de normas gerais, mas na assimetria entre dimensões. A análise identificou ausência de leis classificadas em Pesquisa e Desenvolvimento durante todo o período. Também registrou baixa atenção a áreas especializadas, como inovação pedagógica e formação técnico-profissional estruturada. A lacuna é relevante porque a qualidade educacional contemporânea depende de produção de conhecimento sobre a própria rede, experimentação responsável, formação continuada e incorporação crítica de tecnologias.

A ausência de um subcódigo não significa inexistência completa de pesquisa, inovação ou educação profissional no Estado. O dado demonstra algo mais específico, que essas atividades não foram convertidas em prioridade legislativa substantiva do Executivo no corpus analisado. Consequentemente, receberam menor densidade normativa e menor visibilidade na arena parlamentar.

Para interpretar o tipo de efetivação promovida pelas leis, propõe-se uma matriz composta por quatro dimensões. A dimensão institucional-organizacional contempla estruturas, carreiras, planos e conselhos; a distributivo-prestacional abrange financiamento, acesso, bolsas e apoio; a pedagógico-transformativa envolve currículo, qualidade, inovação, pesquisa e aprendizagem; e a democrático-territorial inclui participação, controle social, inclusão e respostas às diferenças regionais. As dimensões são interdependentes e não correspondem, de maneira automática, aos subcódigos do CAP.

Quadro 1 - Dimensões da efetivação legislativa do direito à educação

Dimensão	Marcadores legislativos	Contribuição ao direito	Tendência observada
Institucional-organizacional	Órgãos, carreiras, planos, conselhos e regras gerais	Continuidade, capacidade estatal e segurança jurídica	Predominante
Distributivo-prestacional	Financiamento, acesso, bolsas, auxílios e expansão da oferta	Disponibilidade, igualdade de oportunidades e permanência	Intermediária e pontual
Pedagógico-transformativa	Currículo, qualidade, educação integral, pesquisa e inovação	Aprendizagem, formação integral e atualização do sistema	Seletiva; lacuna em pesquisa e desenvolvimento
Democrático-territorial	Controle social, inclusão, diversidade e respostas regionais	Igualdade com reconhecimento das diferenças	Presente em nichos, sem continuidade uniforme

Fonte: elaboração própria.

O conjunto dos resultados sugere maior densidade na primeira dimensão. A agenda fortaleceu a organização e criou âncoras de continuidade, mas não apresentou a mesma regularidade nas dimensões pedagógico-transformativa e democrático-territorial. Existem exceções importantes, como educação indígena, educação ambiental e educação integral. O

caráter excepcional dessas normas, contudo, reforça a ideia de pontuações de nicho: temas específicos rompem o equilíbrio em certos momentos, sem alterar de forma contínua a distribuição geral da atenção.

Esse padrão permite qualificar a hipótese de uma efetivação gerencial. A expressão não significa que gestão e administração sejam secundárias. Ao contrário, são condições do direito. O termo indica que a legislação se concentra mais em organizar os meios do que em estabelecer mecanismos permanentes de inovação, avaliação formativa, produção de conhecimento e redução territorial das desigualdades. A garantia jurídica torna-se mais forte no plano da estrutura do que no plano da transformação pedagógica.

A distinção é relevante para a análise do direito à qualidade. O princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade não pode ser reduzido à existência formal de órgãos e cargos. Ele exige articulação entre recursos, condições de trabalho, práticas pedagógicas, infraestrutura e resultados educacionais. Uma agenda predominantemente organizacional pode criar as bases, mas precisa ser acompanhada de políticas capazes de conectar essas bases ao cotidiano das escolas. Sem essa conexão, corre-se o risco de confundir capacidade administrativa com efetividade educacional.

A ausência de normas classificadas especificamente em Pesquisa e Desenvolvimento reforça a seletividade temática identificada no corpus. Esse achado pode ser interpretado à luz de Baumgartner e Jones (2015), para quem a atenção governamental é limitada e distribuída de maneira desigual entre os problemas públicos. Ainda que pesquisa e inovação possam ter sido promovidas por programas, órgãos técnicos ou atos infralegais, sua ausência na legislação substantiva indica que essas matérias não alcançaram autonomia e recorrência suficientes para se consolidarem como prioridade formal da agenda do Executivo. O resultado confirma que a relevância educacional de um tema não assegura, por si só, sua conversão em compromisso legislativo duradouro.

Em conjunto, os dados revelam uma agenda orientada predominantemente à organização e à manutenção institucional, embora permeada por intervenções pontuais em áreas como educação indígena, ambiental e integral. Esse comportamento converge com True, Jones e Baumgartner (2007), segundo os quais as mudanças podem atingir segmentos específicos de uma política sem reorganizar todo o subsistema, e com Pierson (2000), que demonstra como estruturas previamente consolidadas condicionam as escolhas posteriores. Os resultados não estabelecem uma oposição absoluta entre administrar e transformar, mas indicam que a transformação educacional demanda algo além da capacidade organizacional: exige que a

estabilidade institucional seja acompanhada de políticas voltadas à produção do conhecimento, à inovação pedagógica, à inclusão e à redução das desigualdades.

4.4 Federalismo e Agenda de Conformidade

Os picos e conteúdos da produção legislativa mostram forte interação com o plano nacional. A LDB inaugura o período analisado e exige reorganização dos sistemas estaduais. A criação e a reformulação dos fundos de financiamento induzem adaptações institucionais e mecanismos de controle. O Plano Nacional de Educação influencia o planejamento estadual. Mais recentemente, alterações do ensino médio e a recomposição das políticas após a pandemia contribuíram para elevar a atenção em 2021 e 2024.

Essa relação confirma que o federalismo educacional opera por coordenação e indução. A União não executa sozinha a educação básica, mas possui instrumentos para orientar prioridades subnacionais. Para estados com desigualdades internas e diferentes capacidades municipais, a coordenação nacional pode ser essencial para garantir padrões mínimos e continuidade financeira. A adaptação legislativa estadual, nesse sentido, materializa o regime de colaboração previsto constitucionalmente.

A influência exercida pelas normas e pelos mecanismos financeiros nacionais converge com a análise de Arretche (2012) sobre o federalismo brasileiro. Para a autora, a autonomia política dos entes subnacionais convive com elevada capacidade de coordenação da União, sobretudo quando o governo federal controla recursos, estabelece regras gerais e condiciona transferências à adoção de determinados desenhos institucionais. Os resultados encontrados confirmam esse padrão, pois os momentos de maior atividade legislativa estadual estiveram frequentemente associados a alterações promovidas no plano nacional.

Em um sistema marcado por desigualdades territoriais e capacidades administrativas distintas, a atuação indutora da União pode estabelecer padrões mínimos, reduzir disparidades e assegurar continuidade ao financiamento educacional. O diálogo com Dourado (2007) permite sustentar, contudo, que o regime de colaboração somente se torna efetivo quando a coordenação normativa é acompanhada de divisão clara de responsabilidades, participação institucional e condições materiais para a execução das políticas pelos diferentes entes federativos.

A mesma dinâmica, porém, pode estreitar a autonomia temática. Quando a energia política e técnica do Executivo é mobilizada principalmente para adequar a legislação local a requisitos federais, temas específicos do território competem em desvantagem. A Bahia

apresenta desafios relacionados à extensão territorial, ruralidade, diversidade cultural, desigualdades regionais e oferta em localidades remotas. A baixa incidência de normas temáticas não permite afirmar que essas questões foram ignoradas pela administração, mas indica que poucas foram institucionalizadas como prioridades legislativas autônomas.

A agenda de conformidade não deve ser tratada como submissão automática. Estados podem interpretar, combinar e ampliar as diretrizes nacionais. A questão é o grau de criatividade institucional utilizado nessa adaptação. Uma legislação estadual orientada à efetivação material do direito poderia aproveitar os marcos federais para construir mecanismos próprios de monitoramento territorial, cooperação com municípios, pesquisa aplicada e participação das comunidades escolares.

O equilíbrio entre coordenação e autonomia também influencia a continuidade. Políticas apoiadas em transferências e programas nacionais tendem a ganhar escala, mas podem sofrer descontinuidade quando a prioridade federal muda. A legislação estadual pode reduzir essa vulnerabilidade ao transformar experiências bem-sucedidas em políticas de Estado, com objetivos, responsabilidades, financiamento e avaliação. Nesse ponto, a função legislativa não é apenas recepcionar comandos externos, mas criar capacidade local de aprendizagem institucional.

A análise sugere que as pontuações baianas foram frequentemente reativas a alterações nacionais. Esse comportamento é racional em um sistema interdependente, porém insuficiente para uma agenda educacional estratégica. A efetivação do direito exige que o Estado processe sinais produzidos por sua própria rede e por seus territórios antes que se convertam em crises. Em termos da TEP, trata-se de reduzir a fricção informativa para substituir respostas abruptas por ajustes planejados e baseados em evidências.

A concentração das alterações legislativas em períodos próximos a reformas nacionais também dialoga com True, Jones e Baumgartner (2007). Mudanças produzidas em uma arena federativa podem funcionar como estímulos externos capazes de romper a estabilidade de subsistemas estaduais, elevar a atenção de seus dirigentes e acelerar a formulação de respostas normativas. Os resultados confirmam esse mecanismo, embora nem toda adaptação às diretrizes federais represente uma ruptura substantiva, pois parte das leis pode apenas ajustar estruturas locais sem modificar os objetivos centrais da política educacional.

A recorrência desse comportamento revela que a coordenação federativa exerce simultaneamente funções de indução e seleção temática. À luz de Capella (2018), os marcos nacionais fornecem problemas reconhecidos, alternativas legitimadas e oportunidades políticas que facilitam sua incorporação às agendas estaduais. O achado amplia essa compreensão ao

demonstrar que a abertura proporcionada pela agenda federal pode ser utilizada tanto para a reprodução de modelos previamente definidos quanto para sua adaptação criativa. No caso baiano, a predominância de respostas de conformidade indica que a capacidade de formulação própria coexistiu com forte dependência dos ritmos e prioridades estabelecidos nacionalmente.

4.5 “Não decisão”, Estabilidade Jurídica e Controle Democrático

O diálogo entre Direito e Ciência Política permite extrair uma compreensão que não seria alcançada pela simples contagem de normas: a ausência legislativa pode ser simultaneamente juridicamente legítima e politicamente significativa. O Executivo pode optar por executar políticas com base em competências já existentes, e a maturidade de um sistema reduz a necessidade de novas leis. Todavia, quando determinados temas permanecem sistematicamente fora da agenda, a escolha afeta sua visibilidade, sua estabilidade e as oportunidades de participação.

A interpretação do silêncio legislativo aproxima-se da formulação de Bachrach e Baratz (1962), segundo a qual o poder também se manifesta na capacidade de impedir que determinados conflitos alcancem as arenas formais de decisão. Os resultados confirmam a relevância da “não decisão” para a análise da agenda, pois a ausência recorrente de certos temas interfere nas alternativas submetidas à deliberação pública. Não é possível, entretanto, presumir que todo período sem legislação tenha resultado de uma estratégia consciente de exclusão, uma vez que a estabilidade pode decorrer da suficiência das normas vigentes ou da utilização legítima de outros instrumentos administrativos.

A continuidade de estruturas já estabelecidas também pode ser interpretada a partir de Pierson (2000). Decisões anteriores criam instituições, compromissos financeiros e expectativas que elevam os custos de alteração da política, favorecendo a reprodução dos caminhos existentes. O silêncio normativo pode, portanto, representar tanto maturidade institucional quanto dependência de trajetória. A distinção entre essas hipóteses exige verificar se a estabilidade preserva direitos e produz resultados ou se apenas mantém questões relevantes afastadas da revisão política e do debate democrático.

A transformação de uma política em lei impõe custos de negociação, mas também produz controles. A proposta é debatida, pode receber emendas, exige justificativa pública e passa a integrar o ordenamento. A opção por atos internos ou programas administrativos reduz esses custos e aumenta a velocidade, porém concentra decisão no Executivo. Em áreas como inovação pedagógica, tecnologia educacional e organização territorial, a flexibilidade é

necessária; ainda assim, princípios, objetivos e garantias podem ser definidos legislativamente sem engessar a gestão cotidiana.

Os dados indicam que a agenda baiana conferiu proteção mais intensa à organização do sistema do que à criação de mecanismos permanentes de pesquisa, experimentação e avaliação. Esse desenho preserva a capacidade de comando administrativo, mas limita a institucionalização de processos pelos quais a própria política aprende com seus resultados. A inexistência de normas classificadas em pesquisa e desenvolvimento é especialmente reveladora: o sistema legislou sobre estruturas, mas não criou, no corpus analisado, uma política normativa contínua de produção de conhecimento educacional.

A consequência para o controle democrático é dupla. Primeiro, temas não legislados permanecem menos expostos ao debate público e à atuação da oposição parlamentar. Segundo, a sociedade civil dispõe de menos parâmetros legais para cobrar continuidade e resultados. A lei não garante implementação, mas fornece uma linguagem de responsabilização. Metas, competências e procedimentos normativos tornam mais verificável a distância entre o dever estatal e a prática administrativa.

Por essa razão, a seletividade legislativa deve ser incorporada ao debate sobre efetividade dos direitos sociais. A pergunta não é apenas se existe uma política, mas qual grau de institucionalização ela recebeu. Programas provisórios, atos regulamentares, planos administrativos e leis possuem diferentes níveis de estabilidade e controle. Uma agenda equilibrada combina flexibilidade operacional com proteção normativa dos elementos essenciais do direito.

No caso baiano, essa combinação aparece de forma incompleta. Há leis capazes de criar continuidade, reconhecer grupos específicos e estruturar programas relevantes. Ao mesmo tempo, a distribuição temporal e temática revela dependência de janelas de oportunidade e choques externos. O direito à educação ingressa na agenda de maneira intensa em certos momentos, mas não mantém atenção legislativa contínua em todas as suas dimensões. O resultado é uma institucionalização real, porém seletiva.

A relação entre institucionalização e controle democrático dialoga com Cobb e Elder (1983), para quem o ingresso de um problema na agenda amplia sua visibilidade e permite que novos atores participem da definição das alternativas. Quando uma política é submetida ao processo legislativo, seu conteúdo deixa de circular exclusivamente nas estruturas internas da administração e passa a ser exposto à disputa de interpretações, à apresentação de emendas e à justificação pública. Os resultados indicam que a seletividade da agenda baiana também

produziu uma distribuição desigual dessas oportunidades de participação entre os diferentes temas educacionais.

Esse achado deve ser articulado à compreensão de Cury (2002) de que o direito à educação envolve obrigações estatais verificáveis e mecanismos capazes de proteger a igualdade e reconhecer as diferenças. A lei não assegura, isoladamente, a implementação de uma política, mas pode delimitar responsabilidades e oferecer parâmetros mais estáveis para a fiscalização social e institucional. A pesquisa confirma, assim, que a efetividade do direito depende não apenas da existência de ações governamentais, mas também da forma jurídica pela qual seus elementos essenciais são reconhecidos, publicizados e submetidos ao controle democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou a agenda legislativa do Poder Executivo da Bahia entre 1996 e 2025 para compreender como as escolhas normativas contribuíram para a efetivação do direito à educação. A investigação partiu do entendimento de que a previsão constitucional é indispensável, mas sua concretização depende da transformação de problemas educacionais em prioridades políticas, instituições, recursos e mecanismos de controle.

Os resultados confirmam um padrão de equilíbrio pontuado. A produção legislativa substantiva foi rara em comparação ao universo inicial de registros, apresentou 11 anos sem normas no corpus e concentrou-se em picos específicos. A inflexão ocorrida a partir de 2007 resultou em 19 das 25 leis sob governos do Partido dos Trabalhadores, revelando mudança na atenção e na imagem da política educacional. Esse dado não permite avaliação causal ou partidária de desempenho, mas demonstra que alternâncias de coalizão e novos contextos institucionais influenciam a entrada de temas na agenda.

No plano temático, a predominância do subcódigo Geral, com 44%, evidencia centralidade da organização administrativa e das normas de amplo alcance. Essa escolha produziu ganhos importantes: planos, carreiras, conselhos e programas foram estabilizados juridicamente. A agenda não pode, portanto, ser descrita como inerte ou irrelevante. Ela contribuiu para a capacidade estatal e para a continuidade de políticas públicas.

A hipótese foi, contudo, confirmada quanto à seletividade. A legislação apresentou menor densidade em pesquisa e desenvolvimento, inovação pedagógica e mecanismos territorialmente orientados. A dimensão institucional-organizacional do direito recebeu proteção mais contínua do que as dimensões pedagógico-transformativa e democrático-

territorial. A efetivação ocorreu, assim, de maneira predominantemente gerencial: estruturou meios e competências, mas não institucionalizou com a mesma intensidade processos permanentes de aprendizagem, experimentação e adaptação do sistema.

A influência federal foi outro elemento decisivo. LDB, financiamento, planejamento nacional e reformas do ensino médio atuaram como choques ou indutores da agenda estadual. Essa coordenação é necessária ao regime federativo e pode reduzir desigualdades, mas deve ser complementada por capacidade de formulação própria. A Bahia precisa utilizar sua competência legislativa não apenas para cumprir exigências nacionais, mas para responder antecipadamente às especificidades de seus territórios e de sua rede de ensino.

O silêncio legislativo deve ser interpretado com cautela. A ausência de lei não equivale, automaticamente, a omissão inconstitucional ou inexistência de política. Ela pode refletir estabilidade normativa ou preferência por instrumentos administrativos. Contudo, quando persistente em áreas estratégicas, reduz estabilidade, deliberação e controle. A principal contribuição do artigo consiste em demonstrar que a efetividade do direito à educação também depende do grau e do tipo de institucionalização conferidos a cada dimensão da política.

Como orientação para a gestão pública, recomenda-se uma agenda legislativa mais equilibrada. Normas futuras podem preservar a flexibilidade administrativa e, simultaneamente, estabelecer políticas permanentes de pesquisa educacional, avaliação participativa, inovação pedagógica, cooperação territorial e transparência. O objetivo não deve ser produzir mais leis indiscriminadamente, mas reduzir a fricção do sistema e assegurar que problemas relevantes sejam processados antes de se converterem em crises.

Para pesquisas posteriores, sugere-se cruzar o corpus legislativo com execução orçamentária, indicadores de aprendizagem, regulamentação infralegal e entrevistas com gestores, parlamentares, profissionais da educação e movimentos sociais. Também é relevante examinar o papel do Judiciário e dos órgãos de controle como indutores de mudanças. Esse aprofundamento permitirá avaliar não apenas quais prioridades se tornaram leis, mas em que medida produziram transformações concretas nas escolas e na garantia do direito à educação.

REFERÊNCIAS

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

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton 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 do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 19 jul. 2026.

BAHIA. **Lei n. 13.559, de 11 de maio de 2016**. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

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

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **The politics of attention: how government prioritizes problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 jul. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 jul. 2026.

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.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 19 jul. 2026.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

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

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

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 R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

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

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

RIBEIRO, Danilo Lima. **A educação na agenda legislativa do Poder Executivo do Estado da Bahia (1996-2025)**. 2026. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2026.

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

SILVA, Temistocles Damasceno. **O esporte na agenda governamental do estado da Bahia (1994-2018)**. Tese (Doutorado em Educação Física) - Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2022.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking**. In: SABATIER, Paul A. (ed.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.