

O Paradoxo da Continuidade: Uma Análise da Administração Política da Educação em Vinte Anos de Gestão Petista

The Paradox of Continuity: An Analysis of the Political Administration of Education in Twenty Years of Workers' Party Governance

Elinaldo Leal Santos¹ , Daniela Sousa Fernandes¹ 

¹ Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - Brasil.

*Autor de correspondência: elinaldouesb@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa a política educacional do município de Vitória da Conquista-Ba no período de 1997 a 2016, sob a ótica da Administração Política, com foco nas dimensões de temporalidade e capacidade de implementação. O estudo investiga como vinte anos de gestão ininterrupta do Partido dos Trabalhadores influenciaram a trajetória das políticas educacionais, considerando as continuidades, rupturas e desafios na implementação. A abordagem metodológica adota uma perspectiva qualitativa, baseada na triangulação de técnicas de pesquisa: análise documental de leis, relatórios e projetos pedagógicos; entrevistas narrativas com cinco ex-secretários municipais de educação; e análise sistemática dos dados do IDEB. Os resultados revelam um cenário complexo, com significativos avanços na expansão do acesso e qualificação docente, mas limitações persistentes na qualidade do ensino, refletidas no desempenho irregular do IDEB. A análise demonstra que a continuidade partidária não garantiu a continuidade da organização didático-pedagógica, evidenciando tensões entre inovação educacional e capacidade de implementação, além da persistência de desigualdades entre zonas urbana e rural. O estudo conclui que a articulação entre gestão (dimensão política) e gerência (dimensão técnica) mostrou-se fundamental para os resultados obtidos, oferecendo contribuições relevantes para o campo da Administração Política e para a gestão educacional municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the educational policy of the municipality of Vitória da Conquista-Ba from 1997 to 2016, from the perspective of Political Administration, focusing on the dimensions of temporality and implementation capacity. The study investigates how twenty years of uninterrupted governance by the Workers' Party influenced the trajectory of educational policies, considering the continuities, ruptures, and implementation challenges. The methodological approach adopts a qualitative perspective, based on the triangulation of research techniques: documentary analysis of laws, reports, and pedagogical projects; narrative interviews with five former municipal secretaries of education; and systematic analysis of IDEB (Basic Education Development Index) data. The results reveal a complex scenario, with significant advances in the expansion of access and teacher qualification, but persistent limitations in the quality of education, reflected in the irregular performance of the IDEB. The analysis demonstrates that party continuity did not guarantee the continuity of the didactic-pedagogical organization, highlighting tensions between educational innovation and implementation capacity, in addition to the persistence of inequalities between urban and rural areas. The study concludes that the articulation between management (political dimension) and administration (technical dimension) was fundamental for the results obtained, offering relevant contributions to the field of Political Administration and to municipal educational management.

PALAVRAS-CHAVE:

Administração Política
Educação Municipal
Temporalidade
Capacidade de
Implementação

KEYWORDS:

Political Administration
Municipal Education
Temporality
Implementation Capacity

SUBMETIDO: 07 de outubro de 2025 | **ACEITO:** 09 de dezembro de 2025 | **PUBLICADO:** 30 de dezembro de 2025

© Revista Brasileira de Administração Política, 2025. Este artigo é distribuído sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1. Introdução

A gestão da educação municipal no Brasil constitui um desafio complexo que articula dimensões políticas, técnicas e sociais, onde a tensão entre projetos de longo prazo e ciclos eleitorais curtos, frequentemente compromete a continuidade das políticas públicas. Neste contexto, o município de Vitória da Conquista, localizado no sudoeste da Bahia, configura-se como um caso singular e revelador: durante vinte anos consecutivos (1997-2016), a gestão educacional esteve sob a administração do Partido dos Trabalhadores¹, oferecendo um laboratório privilegiado para analisar como a continuidade partidária se relaciona com a temporalidade das políticas educacionais e sua capacidade de implementação.

Este período de duas décadas permite examinar, em profundidade, como um projeto político-educacional se desenvolve, transforma e consolida - ou não - ao longo do tempo. A trajetória do município apresenta contradições significativas: enquanto se observam avanços quantitativos importantes na expansão do acesso à educação e na qualificação docente, os indicadores de qualidade, especialmente o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), revelam uma trajetória irregular e insuficiente, com dificuldades persistentes em superar metas estabelecidas e garantir aprendizagem efetiva.

A questão central que orienta esta pesquisa é: como as dimensões de temporalidade e capacidade de implementação, fundamentadas na teoria da Administração Política, contribuem para compreender os limites e possibilidades da gestão educacional em Vitória da Conquista-Ba, durante os vinte anos de governo petista? Esta indagação desdobra-se em investigações sobre como a continuidade partidária se relaciona com a continuidade das políticas pedagógicas, como os recursos financeiros e técnicos influenciaram a capacidade de implementação, e de que

¹ Entre 1997 e 2016, Vitória da Conquista-BA foi governada ininterruptamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em uma sequência de mandatos exercidos por Guilherme Menezes e José Raimundo Fontes. O período iniciou-se com Guilherme Menezes (1997-2000), reelegendo-se para 2001-2004. Entretanto, ele renunciou em 2002 para concorrer a deputado federal, sendo sucedido pelo vice, José Raimundo Fontes, que completou o mandato (2002-2004) e foi eleito prefeito para o período 2005-2008. Guilherme Menezes retornou à prefeitura em 2009, governando até 2012 e sendo reeleito para o mandato 2013-2016. Esse ciclo de vinte anos de gestão petista foi encerrado em 2016, quando o candidato do PT, José Raimundo ("Zé Raimundo"), foi derrotado por Herzem Gusmão (MDB), marcando o fim desse longo período de administração municipal sob a mesma sigla partidária.

maneira as desigualdades territoriais entre zonas urbana e rural persistiram, apesar da estabilidade política.

O recorte temporal de 1997 a 2016 é particularmente significativo por abranger diferentes fases da política educacional nacional e local, incluindo a transição do FUNDEF para o FUNDEB, a implantação de sistemas de ciclos de aprendizagem e a consolidação de avaliações em larga escala. Analisar este período à luz da Administração Política permite compreender não apenas "o que" foi implementado, mas "como" e "por que" certas políticas tiveram continuidade, sofreram rupturas ou apresentaram resultados contraditórios.

A estrutura do artigo organiza-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta a fundamentação teórica sobre Administração Política, temporalidade e capacidade de implementação. A seção 3 descreve a metodologia, baseada em análise documental, narrativa e de conteúdo. A seção 4 analisa os resultados em quatro dimensões inter-relacionadas: organização didático-pedagógica, infraestrutura, desempenho no IDEB e valorização docente. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais, sintetizando as contribuições do estudo para o campo da administração política e da gestão educacional.

2. Fundamentação Teórica: Administração Política, Temporalidade e Capacidade de Implementação

2.1. Teoria da Administração Política

A Teoria da Administração Política (TAP) emerge como um paradigma analítico distintivo que redefine radicalmente a compreensão da administração pública brasileira. Desenvolvida a partir dos estudos fundadores de Santos e Ribeiro (1993; 2009) e subsequentemente aprofundada por Santos (2001; 2017), esta teoria representa uma ruptura epistemológica com as abordagens gerencialistas e técnicas predominantes nos estudos organizacionais, posicionando-se como contraponto crítico à visão tecnocrática do *New Public Management*.

A originalidade da TAP reside em sua compreensão da administração como atividade intrinsecamente política e central na organização da vida social e econômica da nação. Conforme demonstrado por Santos (2001; 2017), esta perspectiva concebe a gestão como fenômeno complexo que articula dialeticamente as dimensões política, técnica e humana, transcendendo a visão restrita ao aparelho estatal. Neste marco

teórico, as decisões e ações administrativas são entendidas como práticas fundamentalmente políticas, moldadas por disputas, negociações e alianças entre diferentes atores sociais.

O arcabouço teórico da TAP estrutura-se a partir da tríade analítica sociedade-Estado-mercado, proposta nos estudos pioneiros de Santos e Ribeiro (1993; 2009). Esta tríade não constitui esferas autônomas, mas relações sociais intrinsecamente interconectadas em constante processo de conflito e mediação. A sociedade configura-se como base substantiva do sistema, locus originário de onde emergem valores, culturas, necessidades humanas e, fundamentalmente, os projetos societários em permanente disputa. Nesta arena de conflitos, diferentes grupos sociais articulam visões antagônicas de mundo e de nação, pressionando o sistema político com demandas contraditórias e conferindo ou retirando legitimidade às ações estatais e à ordem econômica.

O Estado, por sua vez, constitui a instância política privilegiada onde estes conflitos societários são processados e mediados. Longe de ser um ente neutro ou mero executor técnico, o Estado representa um campo de batalha onde se busca a construção e manutenção de hegemonia em torno de um projeto nacional. Sua função primordial consiste em articular um bloco de poder e forjar consensos que subordinem interesses particulares a uma concepção de interesse geral, ainda que temporária e instável. A máquina administrativa estatal materializa concretamente este projeto hegemônico através de leis, planos, orçamentos e serviços, refletindo em sua estrutura e funcionamento a correlação de forças sociais vigente.

O mercado, na concepção da TAP, compreende-se como esfera de mediação econômica da produção e circulação de riquezas. Contudo, em clara ruptura com as visões liberais, a teoria insiste na necessária subordinação desta esfera aos imperativos do projeto nacional e às necessidades sociais. Enquanto mecanismo de geração de riqueza, o mercado configura-se como meio e não fim em si mesmo. Cabe ao Estado, como representante do interesse público, regular, direcionar e constranger sua lógica - orientada pelo lucro e acumulação - para garantir objetivos sociais mais amplos como equidade, soberania e garantia de direitos. Esta relação gera uma tensão permanente e constitutiva entre racionalidade econômica e racionalidade política.

No âmbito operacional, a TAP introduz uma distinção crucial entre gestão e gerência, estabelecendo uma clivagem epistemológica fundamental para a compreensão da administração pública. A gestão representa a dimensão político-estratégica, caracterizando-se por processos decisórios que refletem projetos societários

em disputa, atuando como instância de mediação de conflitos entre interesses sociais contraditórios. A gerência, em contrapartida, configura-se como dimensão técnico-operacional, caracterizando-se pela execução de rotinas e aplicação de procedimentos estabelecidos para garantir eficiência nos processos organizacionais.

Esta distinção não implica oposição absoluta, mas sim uma relação de interdependência dialética capturada pela tríade intencionalidade-concepção-finalidade proposta por Santos et al. (2017). A gerência fornece a base técnica para implementação das decisões estratégicas da gestão, enquanto as orientações definidas no plano da gestão direcionam e conferem sentido político às ações gerenciais.

As implicações desta perspectiva são profundas para a compreensão dos fenômenos organizacionais: supera-se o tecnicismo ao revelar o caráter intrinsecamente político da administração; exige-se análise contextualizada considerando o contexto sócio-histórico e correlações de força; entendem-se as tensões organizacionais como expressão de projetos societários em disputa; e redefine-se o papel do gestor público como mediador político e construtor de hegemonia.

A evolução deste campo teórico, conforme documentada por Ribeiro, Ribeiro e Fonseca (2024), demonstra sua crescente sofisticação analítica na compreensão dos fenômenos administrativos contemporâneos. Ao questionar propósitos, beneficiários e consequências sociais das ações governamentais, expondo as relações de força que as sustentam, a Administração Política posiciona a gestão como campo estratégico onde se materializam as mediações fundamentais para a construção de sociedade mais justa e soberana, oferecendo marco teórico consistente para a compreensão das possibilidades e limites da transformação social através do Estado.

2.2. Temporalidade nas Políticas Públicas

A temporalidade constitui-se como uma categoria analítica central na Administração Política, conforme desenvolvida por Barbosa (2022) com base no arcabouço teórico de Santos (2017), configurando-se como elemento essencial para compreender a dinâmica do Estado brasileiro em sua totalidade concreta. Esta concepção ultrapassa a visão do tempo como mera sequência linear, propondo uma multidimensionalidade dialética que conforma e é conformada pelas práticas administrativas, compreendendo as complexas inter-relações entre passado, presente e futuro que influenciam decisões e resultados nas políticas públicas.

Na perspectiva da Administração Política, a temporalidade permite compreender as continuidades e rupturas administrativas como produtos de processos históricos, decisões políticas e contextos sociais específicos, manifestando-se através de três dimensões entrelaçadas: o tempo curto das urgências e demandas imediatas, o tempo médio dos ciclos de planejamento e programas de governo, e o tempo longo do projeto de nação e das transformações históricas. Como argumenta Santos (2017), as políticas públicas são construídas em um fluxo temporal contínuo onde as escolhas do presente são informadas por experiências passadas e projetam impactos futuros.

Barbosa (2022) avança significativamente na operacionalização deste conceito ao demonstrar como o orçamento público materializa as tensões temporais na administração política, revelando que as peças orçamentárias condensam disputas entre essas diferentes temporalidades. O estudo identifica a predominância da temporalidade conjuntural no orçamento - marcada pela urgência do equilíbrio fiscal - como fator que frequentemente suplanta a perspectiva de longo prazo, comprometendo a continuidade das políticas distributivas. Barbosa demonstra ainda que o princípio "Para Qualquer Nível de Renda" exige uma visão intertemporal da distribuição, onde a alocação orçamentária deve articular respostas imediatas com investimentos estruturais de longo prazo.

Andrade (2022), por sua vez, traz contribuição fundamental ao examinar a temporalidade na implementação de políticas públicas municipais, evidenciando que a capacidade implementadora municipal depende da articulação entre os prazos curtos das demandas locais, os ciclos médios dos programas federais e estaduais, e o tempo longo do desenvolvimento territorial. O estudo identifica que a assincronia entre os ciclos temporais das diferentes esferas de governo gera rupturas na implementação de políticas, especialmente aquelas que exigem continuidade temporal para produzir efeitos distributivos.

No contexto educacional, essa perspectiva é particularmente relevante, pois reformas educacionais demandam tempo para maturação e consolidação, e a descontinuidade temporal devido a mudanças de governo ou prioridades políticas pode comprometer sua efetividade. A análise da temporalidade ajuda a identificar os fatores que contribuem para a sustentabilidade ou fragmentação das políticas, revelando a complexa interação entre tempo político, tempo administrativo e tempo social.

2.3. Capacidade de Implementação de Políticas Públicas

A capacidade de implementação configura-se como elemento central para a efetividade das políticas públicas, particularmente no campo educacional. Na perspectiva da Administração Política, tal capacidade refere-se à habilidade do Estado em transformar decisões políticas em ações concretas e resultados efetivos, superando a tradicional dicotomia entre técnica e política (ANDRADE; RIBEIRO, 2022).

Andrade (2022) operacionaliza esse conceito mediante a distinção entre gestão – que compreende o planejamento e a dimensão estratégica – e gerência, relativa à execução e operacionalização. A efetiva implementação emerge da articulação coerente entre essas duas dimensões, conforme demonstra o Modelo Analítico de Capacidade de Implementação proposto por Andrade e Ribeiro (2022). Esse modelo identifica quatro dimensões interdependentes: técnica-operacional, política-relacional, administrativo-financeira e regulatória-institucional, destacando o caráter intrinsecamente político do processo implementador.

Essa abordagem multidimensional recebe contribuições empíricas significativas. Braga e Martins (2023) desenvolvem um Índice de Capacidade Estatal para municípios mineiros, identificando fatores críticos como recursos humanos qualificados, estrutura organizacional adequada e sistemas de monitoramento. Paralelamente, Gomide et al. (2021) validam estatisticamente a correlação entre capacidade estatal e desempenho governamental, confirmando a relevância das dimensões técnica, política e administrativa.

No contexto educacional, a capacidade de implementação mostra-se especialmente crucial, dada a complexidade e o longo prazo requerido para a consolidação de políticas educativas. Sua efetividade depende de fatores como desenho institucional adequado, disponibilidade de recursos sustentáveis, competência dos gestores e burocratas, e participação social qualificada.

A convergência dos estudos analisados permite compreender a capacidade de implementação como um fenômeno multidimensional, contextual, dinâmico e relacional. Essa perspectiva integrada oferece ferramentas analíticas valiosas para examinar a trajetória das políticas educacionais, permitindo compreender como as dimensões política e técnica se articulam ao longo do tempo para determinar os resultados das iniciativas governamentais no campo educacional.

3. Estratégia Metodológica do Estudo

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com delineamento exploratório e descritivo, fundamentada nos pressupostos da pesquisa descritiva, visando compreender em profundidade a política educacional do município de Vitória da Conquista-Ba no período de 1997 a 2016. A metodologia foi estruturada para articular múltiplas técnicas de investigação, permitindo uma análise abrangente da trajetória das políticas educacionais à luz do referencial teórico da Administração Política, com foco na temporalidade e capacidade de implementação.

O universo de estudo compreende a rede municipal de educação de Vitória da Conquista que, em 2016, configurava-se como um sistema complexo com 202 unidades escolares - sendo 180 dedicadas ao ensino fundamental (41 na zona urbana e 139 na zona rural) - atendendo mais de 41.000 alunos, com 1.785 docentes e totalizando mais de 4.000 servidores.

3.1. Análise Documental

A análise documental consistiu no exame sistemático de documentos oficiais relacionados à política educacional, incluindo planos de governo, leis municipais, decretos, relatórios de gestão, atas de conselhos, projetos pedagógicos e registros administrativos pertinentes ao período estudado. Complementarmente, realizou-se análise dos dados do IDEB ² fornecidos pelo INEP, com comparação sistemática entre os índices alcançados e as metas municipais estabelecidas. A seleção documental foi orientada pela capacidade de fornecer informações sobre diretrizes, objetivos, ações e resultados das políticas educacionais, permitindo identificar elementos de continuidade, ruptura e alocação de recursos.

3.2. Análise Narrativa

² O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um indicador nacional brasileiro, criado pelo INEP em 2007, que mede a qualidade da educação em uma escala de 0 a 10. Seu cálculo combina o desempenho dos alunos em avaliações de proficiência em Matemática e Língua Portuguesa (SAEB) com a taxa de aprovação, por meio da fórmula: IDEB = (Nota de Desempenho) x (Taxa de Aprovação). Essa metodologia visa equilibrar a mensuração da aprendizagem com a eficiência do fluxo escolar. O índice é calculado a cada dois anos para escolas, municípios, estados e para o país, estabelecendo metas bienais específicas para incentivar a melhoria contínua do ensino.

Para resgatar a memória institucional do processo de implementação, optou-se pela realização de entrevistas narrativas semiestruturadas com cinco ex-secretários municipais de educação que exerceram suas funções entre 1997 e 2016. Face à indisponibilidade de todos os ex-gestores, adotou-se como estratégia complementar a utilização de relatos de profissionais que atuavam na Secretaria Municipal de Educação (SMED) no período inicial (1997-2001). Fundamentando-se na concepção de que a memória constitui "elemento essencial da identidade individual ou coletiva" (NOGUEIRA, 2013, p.5) e que a narrativa configura "a arte de dizer, de contar e relatar memórias pessoais ou coletivas" (NOGUEIRA, 2013, p.4), esta técnica buscou capturar percepções, experiências e interpretações dos atores envolvidos, permitindo reconstruir acontecimentos sociais sob suas perspectivas. Para preservar o anonimato, os entrevistados foram identificados por codinomes (Secretários A a E).

3.3. Análise de Conteúdo

A Análise de Conteúdo foi aplicada com rigor metodológico seguindo os preceitos de Bardin (2011), constituindo-se como método central para sistematização e interpretação dos dados textuais, tanto dos documentos quanto das transcrições das narrativas. O processo analítico desenvolveu-se em três etapas articuladas: (1) Pré-análise, com organização do material e constituição do corpus; (2) Exploração do material, com definição de unidades de registro e elaboração de categorias de análise a partir do referencial teórico - Administração Política, temporalidade e capacidade de implementação - que emergiram dos dados; (3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação, analisando frequências, co-ocorrências e relações entre categorias.

Os dados foram organizados em quatro dimensões analíticas principais - Organização Didático-Pedagógica, Infraestrutura, Desempenho do IDEB e Valorização Docente - permitindo identificar padrões discursivos, consensos, divergências e a forma como a temporalidade e capacidade de implementação eram percebidas pelos sujeitos. Esta triangulação metodológica possibilitou construir uma narrativa abrangente sobre o desempenho do Partido dos Trabalhadores na gestão das políticas públicas educacionais, articulando perspectivas subjetivas dos gestores com indicadores objetivos de desempenho, atendendo assim às exigências de rigor metodológico e profundidade analítica.

4. O Paradoxo da Continuidade: Entre Avanços e Insuficiências na Educação Municipal

Esta seção apresenta uma análise da atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) frente à gestão da política pública de educação no Município de Vitória da Conquista-Ba, entre 1997 e 2016. A análise articula quatro dimensões inter-relacionadas - Organização Didático-Pedagógica, Infraestrutura, Desempenho no IDEB e Valorização Docente - examinadas à luz dos conceitos da Administração Política, com foco na temporalidade e na capacidade de implementação, revelando as complexas relações entre projeto político e realidade operacional.

4.1 Organização Didático-Pedagógica: Inovação e Desafios de Implementação

A organização didático-pedagógica da educação municipal de Vitória da Conquista passou por significativas transformações a partir da autonomia conferida pela LDB/1996 para adoção do sistema de ciclos como alternativa ao regime seriado. Esta trajetória, que evoluiu do Ciclo de Aprendizagem (1999) para o Ciclo de Formação Humana (2005), materializou-se como o cerne das mais profundas reformas educacionais do município, revelando as complexidades da administração política na educação.

A implementação do Ciclo de Aprendizagem durante o primeiro mandato do PT (1997-2000) respondia a demandas sociais por novas garantias de aprendizagem, alinhando-se à concepção de bem-estar coletivo (SANTOS et al., 2009). Contudo, desde seu início, a capacidade de implementação foi prejudicada pela falta de preparo do corpo docente, com professores sentindo-se desinformados para atuar na nova estrutura (NOVAIS; GUSMÃO, 2014).

Em 2005, o município reformulou profundamente o sistema, instituindo o Ciclo de Formação Humana - um paradigma mais ambicioso de formação integral, organizado em três ciclos trienais com agrupamento por idade. Conforme explicou o Secretário B, esta reorganização exigia a oferta de contra turno com atividades diversificadas, representando complexo desafio conceitual e de gestão. Inicialmente, observou-se articulação positiva entre gestão e gerência com a expansão da educação integral em nove escolas urbanas (2005-2008), que combinavam ensino regular com oficinas artísticas, esportivas e culturais.

Entretanto, a implementação expôs fragilidades sistêmicas. A não universalização da educação integral resultou na aplicação do agrupamento por idade sem a contrapartida essencial de apoio pedagógico, gerando distorções na progressão

escolar. A tensão atingiu seu ápice em 2009, quando educadores manifestaram forte insatisfação com o que percebiam como "aprovação automática", levando à edição de resoluções que regularam critérios de avaliação.

Esta trajetória ilustra dramaticamente os dilemas da temporalidade nas políticas públicas. Embora o PT tenha mantido continuidade administrativa por 20 anos, cada secretário reinterpretou o sistema conforme suas prioridades, resultando em significativas reformulações. A persistência de divergências em 2016, com a não adoção dos ciclos nas escolas rurais, evidencia a falta de consenso consolidado e a influência decisiva dos gestores específicos, confirmando que a continuidade partidária não garante, por si só, a estabilidade das políticas educacionais (SPINK, 1987).

4.2 Infraestrutura Educacional: Avanços e Desigualdades Estruturais

A política de infraestrutura educacional em Vitória da Conquista durante os vinte anos de gestão petista revela uma trajetória marcada por significativos avanços quantitativos, mas também pela persistência de desafios qualitativos e contradições territoriais. O cenário inicial de 1997 era de carência extrema, com mais de 10 mil crianças fora da escola, demandando soluções emergenciais como o aluguel de garagens e casas, particularmente para atender à zona rural, conforme atestou o Secretário A.

A evolução temporal seguiu fases distintas com implicações pedagógicas específicas. Na primeira fase (1997-2005), a prioridade foi a construção para universalizar o acesso, porém a precariedade das edificações comprometia seriamente o projeto pedagógico. Telhados de amianto, ausência de salas de professores e quadras esportivas limitavam drasticamente as possibilidades didáticas. A capacidade de implementação mostrou-se diretamente vinculada aos recursos financeiros: o período do FUNDEF (1997-2006) restringiu ações básicas, enquanto a transição para o FUNDEB a partir de 2007, embora representasse avanço conceitual, manteve restrições orçamentárias até sua integralização em 2009.

A partir de 2009, com o pleno funcionamento do FUNDEB, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) implementou amplo programa de reformas (163 unidades até 2012) e construções (21 quadras), representando significativo avanço na qualificação da infraestrutura. Contudo, estes avanços não superaram as desigualdades estruturais entre zonas urbana e rural. Conforme alertou o Secretário D, muitas escolas rurais mantinham-

se com "prédios mal iluminados e pouco ventilados", contrastando com a diretriz do PNE que impõe a "superação das desigualdades educacionais".

A disparidade tornou-se particularmente crítica na implementação do Ciclo de Formação Humana. Enquanto escolas urbanas contavam com infraestrutura adequada e tempo integral, as 139 escolas rurais permaneciam em condições precárias, explicando em parte a não adoção dos ciclos nestas áreas em 2016. A opção política de priorizar escolas com maior concentração de alunos - 41 unidades urbanas versus 139 rurais - revela os *trade-offs* da administração política, perpetuando um dualismo educacional que contradiz o princípio da equidade educacional.

Esta trajetória demonstra que, apesar da continuidade administrativa e dos avanços quantificáveis, a gestão petista não conseguiu superar completamente as assimetrias territoriais, evidenciando os limites da capacidade de implementação frente a restrições orçamentárias e opções políticas que priorizaram o atendimento quantitativo em detrimento da equidade territorial.

4.3 Desempenho no IDEB: Reflexo das Contradições Implementárias

A trajetória do IDEB em Vitória da Conquista entre 2005 e 2015 configura-se como um diagnóstico revelador das complexidades da administração política educacional, permitindo analisar a articulação entre gestão (dimensão política) e gerência (dimensão técnica) ao longo de diferentes temporalidades. Os dados demonstram notória inconsistência: após a superação das metas em 2007 - 3,8 nos anos iniciais e 3,4 nos finais -, seguiu-se uma queda abrupta em 2009 para 2,8 e 2,5 respectivamente, com recuperação insuficiente no período posterior.

Sob a perspectiva da temporalidade na administração política, essa flutuação relaciona-se diretamente com as mudanças no foco das políticas públicas. O período de implementação do Ciclo de Formação Humana (2005-2007) coincidiu com a única superação consistente de metas, evidenciando articulação positiva entre gestão (projeto político-pedagógico) e gerência (operacionalização). Contudo, a crise de 2009 reflete uma descontinuidade administrativa interna, quando a integralização do FUNDEB levou à transferência maciça de investimentos para infraestrutura em detrimento do acompanhamento pedagógico.

A capacidade de implementação mostrou-se fragilizada pela não universalização do contra-turno e pelas distorções na progressão escolar. O agrupamento por idade sem

o adequado apoio pedagógico resultou em turmas heterogêneas com baixa proficiência, enquanto as taxas de aprovação mantiveram-se artificialmente elevadas - contradição que se refletiu paradigmaticamente nos índices do IDEB.

Ao final dos 20 anos de gestão petista, as notas de 4,1 (anos iniciais) e 3,5 (anos finais) em 2015 atestam que as políticas implementadas não consolidaram um projeto educacional eficaz. A trajetória revela que a continuidade partidária não foi suficiente para superar desafios estruturais de implementação, demonstrando os limites da administração política quando há desarticulação entre as dimensões estratégicas e operacionais.

Este caso evidencia que a mera continuidade administrativa não garante a efetividade das políticas educacionais, sendo fundamental a manutenção de consistência na capacidade de implementação e articulação coerente entre gestão e gerência ao longo das diferentes temporalidades que conformam o ciclo das políticas públicas educacionais.

4.4 Valorização Docente: Avanços Parciais e Insuficiências Estruturais

A política de valorização docente em Vitória da Conquista durante os 20 anos de gestão petista (1997-2016) revela uma trajetória marcada por avanços quantificáveis, porém limitada por insuficiências estruturais que persistiram ao longo do período. Sob a ótica da Administração Política, a experiência evidencia os desafios de conciliar a gestão das políticas educacionais com a gerência eficaz dos recursos humanos, dentro de uma temporalidade que exigia respostas imediatas e transformações de longo prazo.

Na dimensão da formação profissional, o período de 2002 a 2005 testemunhou significativo investimento em qualificação docente através de convênio com a UESB, permitindo que todos os professores efetivos cursassem licenciatura e pedagogia. Contudo, conforme alertou o Secretário B em 2005, "existia ainda muitas ausências sobre a implantação de uma política educacional que garantisse a aprendizagem", revelando lacunas na capacidade de implementação de um projeto formativo integral. Esta limitação levou a gestão a priorizar, no mesmo ano, a formatação dos projetos pedagógicos em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, culminando em 2008 com a universalização do ensino superior entre os docentes do ensino fundamental.

Na esfera remuneratória, os relatos dos secretários indicam melhorias consistentes ao longo do período. O Secretário B destacou que "no governo 2005-2008, o salário foi

recomposto [...] sempre além dos índices do próprio Fundeb". Entretanto, essa evolução não superou o patamar de insatisfação docente, conforme explicitado pelo Secretário D: "Os salários melhoraram muito, mas ainda são muito abaixo de uma expectativa que eu entendo que deva ser atingido de valorização".

A análise sob a perspectiva da Administração Política revela contradições significativas. Por um lado, o Diário Oficial registra continuidade administrativa através de leis anuais de atualização salarial e construção de plano de carreira. Por outro lado, a capacidade de implementação mostrou-se limitada pela restrição orçamentária e pela complexidade de conciliar valorização profissional com sustentabilidade financeira do município.

Os próprios gestores reconheciam a necessidade de uma "lógica matemática que garanta melhores salários", com jornada máxima de 40 horas incluindo tempo para planejamento - um reconhecimento explícito das limitações na articulação entre gestão (projeto de valorização docente) e gerência (viabilização operacional).

Esta trajetória demonstra que, mesmo com avanços mensuráveis na qualificação e remuneração, a temporalidade das políticas não foi suficiente para superar desafios estruturais. A valorização docente manteve-se como arena de disputa política inacabada, onde os esforços desenvolvidos não lograram estabelecer as condições integrais necessárias para o exercício profissional docente, confirmando que a verdadeira valorização exige projeto educacional que conceba o professor como agente central em todas as dimensões da administração política educacional.

5. Considerações Finais

A análise da experiência educacional de Vitória da Conquista sob a ótica da Administração Política revela um caso paradigmático do paradoxo da continuidade, onde vinte anos de gestão petista (1997-2016) não se traduziram na consolidação de um projeto educacional efetivo, demonstrando que a estabilidade política não garantiu automaticamente a continuidade das políticas educacionais nem a superação das desigualdades históricas.

Do ponto de vista teórico, este estudo reforça a relevância da Administração Política como marco analítico para compreender as políticas educacionais. A articulação entre os conceitos de temporalidade e capacidade de implementação mostrou-se particularmente fértil para explicar as contradições observadas nas quatro

dimensões analisadas. Na organização didático-pedagógica, a transição do Ciclo de Aprendizagem para o Ciclo de Formação Humana evidenciou a desconexão entre a gestão (estratégico) e a gerência (operacionalização), onde a temporalidade política de curto prazo frequentemente colidiu com a temporalidade pedagógica de longo prazo.

A política de infraestrutura expôs dramaticamente os limites da capacidade de implementação, com avanços quantitativos significativos que não lograram superar assimetrias territoriais históricas. O desempenho no IDEB constituiu-se como termômetro sensível dessa articulação, com flutuações que refletiram diretamente as mudanças no foco das políticas e a descontinuidade administrativa interna, particularmente a transferência de prioridades da área pedagógica para infraestrutura em 2009.

Na dimensão prática, a experiência de Vitória da Conquista oferece importantes lições para a gestão educacional municipal. Evidenciou-se a necessidade de equilíbrio entre inovação pedagógica e capacidade de implementação - projetos ambiciosos como o Ciclo de Formação Humana exigiram condições estruturais que não foram universalizadas. Revelaram-se ainda os limites das intervenções fragmentadas, demonstrando que avanços em dimensões isoladas não se traduzem necessariamente em melhorias na qualidade educacional quando não articuladas sistemicamente.

A valorização docente exemplificou esses desafios, onde avanços na qualificação profissional e nas condições remuneratórias mostraram-se insuficientes para superar insatisfações estruturais, evidenciando as limitações na articulação entre reconhecimento profissional e sustentabilidade financeira.

As limitações deste estudo, particularmente seu recorte temporal e geográfico específico, sugerem caminhos para pesquisas futuras, incluindo investigação comparativa com outros municípios que vivenciaram longos períodos de gestão continuada e estudos que aprofundem a análise dos fatores externos na conformação das políticas municipais.

Em síntese, a trajetória educacional de Vitória da Conquista demonstra que a qualidade da educação municipal depende menos da duração do projeto político no poder e mais da capacidade de articulação entre gestão e gerência, da consistência na implementação e do enfrentamento efetivo das desigualdades estruturais. O caso comprova que a verdadeira efetividade das políticas públicas depende da consistência na articulação entre dimensões estratégicas e operacionais, da sincronização entre diferentes temporalidades e do desenvolvimento de capacidade implementadora

sustentada. Fundamentalmente, evidencia que na educação o tempo político não se confunde com o tempo pedagógico, e que a continuidade deve ser medida não pela permanência de siglas partidárias, mas pela consolidação de políticas capazes de transformar realidades educacionais.

Referências

ANDRADE, J. R. G. Capacidade de implementação de políticas públicas municipais: contribuições dos constructos teórico-metodológicos da administração política. 2022. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37076>. Acesso em: 15 out. 2024.

ANDRADE, J. R. G.; RIBEIRO, E. M. Capacity for local government implementation of public policies: Analytical Model based on the theory of political management. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, p. 1-16, 2022.

BARBOSA, C. R. Temporalidade na administração política no Brasil: da contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento público. 2022. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37142>. Acesso em: 15 out. 2024.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRAGA, G. B.; MARTINS, D. G. Building a State Capacity Index for Municipal Governments of Minas Gerais. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 27, n. 1, p. 1-17, 2023.

GOMIDE, AA; MACHADO, RA; ALBUQUERQUE, PM Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. Ed. Esp., pág. 689-704, 2021.

NOGUEIRA, Fabiana. *Memória & Narrativa: contribuições à pesquisa em administração*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2013.

NOVAIS, A. C; GUSMÃO, W. P. S. Impactos dos gastos orçamentários no desenvolvimento da Educação Pública de Vitória da Conquista - Bahia (2000-2010). *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, n.18, p.291-317, 2014.

RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; FONSECA, F. C. P. Political Administration: Contributions to the Theoretical-Analytical and Empirical Debate of Contemporary Administration. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 28, n. 5, p. 230-253, 2024.

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. Administração Política e Políticas Públicas: em busca de um novo paradigma. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 2, p. 241-255, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/ZgYDkxC3X4xJjggBV4p3DdG/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2024.

SANTOS, R. S. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. *Farol - Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 4, n. 10, p. 956-986, 2017.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 5, p. 49-77, 2001.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 914-941, 2009.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*. n. 7, v. 13, p. 57-65, 1987.