

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND**

**RAYAN GUILHERME SILVA HUAPAYA**

**OS CIEPS E O RIO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE UM SONHO PARA A  
EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

## CIP - Catalogação na Publicação

SH874c Silva Huapaya, Rayan Guilherme  
Os Cieps e o Rio: considerações acerca de um  
sonho para a educação do Estado do Rio de Janeiro /  
Rayan Guilherme Silva Huapaya. -- Rio de Janeiro,  
2022.  
78 f.

Orientador: Mauro Osório da Silva.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Cieps. 2. Políticas Públicas. 3. Rio de  
Janeiro. 4. Capacidades Estatais. 5. Educação. I.  
Osório da Silva, Mauro, orient. II. Título.

**RAYAN GUILHERME SILVA HUAPAYA**

**OS CIEPS E O RIO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE UM SONHO PARA A  
EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Mauro Osório da Silva**.

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

**RAYAN GUILHERME SILVA HUAPAYA**

**OS CIEPS E O RIO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE UM SONHO PARA A  
EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Mauro Osório da Silva**.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

Mauro Osório da Silva

Orientador

Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes

Membro da Banca

Bruno Peigo Romão

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

Dedico este trabalho ao meu pai, que me ensinou desde cedo o valor da educação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha eterna companheira Natália, com quem dividi todos os meus momentos da graduação e quem sempre esteve ao meu lado e com quem pretendo dividir o resto da vida. Sem ela, nada disso faria sentido.

Agradeço à minha família, que acreditou no meu projeto e me apoiou na vinda ao Rio e esteve presente, ainda que à distância, em todos os momentos mais cruciais nesta etapa tão intensa da vida.

Agradeço aos incontáveis amigos que a Nacional me possibilitou conhecer e que fizeram de um caminho árduo um caminho alegre, em especial aos grandes amigos Pedro e Igor.

Agradeço aos mestres José Roberto Xavier e Emiliano Brunet, por terem me recepcionado tão bem em seus grupos de pesquisa, fortalecido meus conhecimentos acadêmicos e ensinado uma gentil face da docência.

Agradeço também ao meu orientador e professor Mauro Osório, que se mostrou sempre solícito e empenhado com meu trabalho e é uma referência no estudo multidisciplinar do direito.

Por fim, agradeço às políticas públicas educacionais que ampliaram, reformaram e democratizaram a universidade pública brasileira, frutos de um governo popular que acredita na educação para todas e todos.

*“Sou um homem de causas. Vivi sempre pregando e lutando, como um cruzado, pelas causas que me comovem. Elas são muitas, demais: a salvação dos índios, a escolarização das crianças, a reforma agrária, o socialismo em liberdade, a universidade necessária. Na verdade, somei mais fracassos que vitórias em minhas lutas, mas isto não importa. Horrível seria ter ficado ao lado dos que nos venceram nessas batalhas.”*

Darcy Ribeiro, 1997.

## RESUMO

Este estudo busca compreender alguns aspectos determinantes no planejamento e implementação dos Centro de Educação Pública Integrada – Cieps. A implementação dos Cieps foi um projeto arrojado para a reforma da educação básica carioca, idealizada e executada por Darcy Ribeiro e Leonel Brizola à frente do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Os Cieps foram desenhados para abrigar educação integral, oferecer aos seus alunos todas as refeições do dia, atendimento médico e odontológico e até dormitórios. Como ferramenta analítica da política pública, serão usados os conceitos de governança e capacidades estatais. Para melhor compreensão do ambiente institucional e político do Estado do Rio de Janeiro, será considerada a transferência da capital para Brasília, a formação do Estado da Guanabara e suas consequências. Como conclusão, veremos que os Cieps contaram com um intenso trabalho de formulação e com corpo técnico qualificado. No entanto, foi submetido a uma lógica eleitoral que prejudicou sua perenidade.

**Palavras-chave:** Política Públicas; Capacidades Estatais; Cieps; Darcy Ribeiro; Estado do Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

This research aims to understand some aspects determinatives in the planning and implementation of the Centro de Educação Pública Integrada (Integrated Public Education Center) – Cieps. The implementation of the Cieps was a bold project to reform the basic education from the State and the City of Rio de Janeiro, idealized and executed by Darcy Ribeiro and Leonel Brizola as leaders of the State of Rio de Janeiro government. The Cieps were designed to shelter integral education, offer their students all meals, medical and dental care, and even dorms. As an analytical tool of the public policy, it will be used the concepts of governance and states capacities. To a better comprehension of the institutional and political behavior of the State of Rio de Janeiro, it will be considered the capital transfer to Brasilia, the constitution of the State of Guanabara and its consequences. As a conclusion, we'll observe that the Cieps were made through an intense formulation work and a well-qualified technical body. Nevertheless, the project was submitted to an election logic that harmed its continuity.

**Keywords:** Public Policies; State Capacities; Cieps; Darcy Ribeiro; State of Rio de Janeiro.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2 FERRAMENTAS ANALÍTICAS E REFERENCIAIS TEÓRICOS</b>	11
2.1 A política pública e seu ciclo de vida	11
2.2 A Governança Estatal e categorias adjacentes	17
2.3 As Capacidades Estatais	21
<b>3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL FLUMINENSE E CARIOCA</b>	26
3.1 O Rio e sua capitalidade	27
3.2 Um território, dois Estados: o Rio de Janeiro e a Guanabara	32
<b>4 OS CIEPS COMO SONHO E COMO PROJETO</b>	40
4.1 O educador e personagem político Darcy Ribeiro	40
4.2 A construção do Programa Especial de Educação	43
4.3 A idealização e execução dos Cieps	49
<b>5 OS CIEPS: RESULTADOS E CONTROVÉRSIAS</b>	54
5.1 Controvérsias acerca do planejamento e da implementação dos Cieps	54
5.2 A Educação Básica do Estado do Rio de Janeiro nos dias atuais	59
5.3 Os Cieps segundo sua governança e suas capacidades	62
<b>6 CONCLUSÃO</b>	65
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	67
<b>8 ANEXO - TABELAS REFERENTES AO IFDM E AO IDEB</b>	69

## 1 INTRODUÇÃO

Este presente trabalho de conclusão de curso buscará, em síntese, propor um reflexão crítica do que foi a política de construção dos Centros Integrados de Educação Pública, os Cieps. Os Cieps foram, como será discorrido ao longo deste escrito, pontos centrais na gestão de Leonel Brizola e Darcy Ribeiro à frente do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Mais do que isso: os Cieps foram uma oportunidade de realizar um relevante projeto de Darcy Ribeiro, um dos mais proeminentes teóricos da educação brasileira da história. Neste sentido, mostra-se pertinente observarmos o movimento de uma política pública ambiciosa como esta na prática, em meio a tantas limitações que possui o Estado do Rio de Janeiro.

O trabalho buscará, então, levantar algumas das influências que o projeto sofreu e, ao mesmo tempo, remontar sua história, buscando contribuições - para o bem e para o mal - deste projeto, tido como marco na educação carioca e fluminense, com efeitos que reverberam nos dias de hoje.

Em um primeiro momento, será feito um apanhado de algumas discussões feitas pela literatura de políticas públicas que serão pertinentes para a construção metodológica deste trabalho. Serão arrolados, nesta primeira seção, alguns pressupostos metodológicos para a partida desta análise.

Primeiramente, buscarei adotar os conceitos, apoiado nesta literatura de políticas públicas e arranjos institucionais, para que possamos delimitar o escopo e o objeto deste trabalho. Nesta mesma subseção, serão cotejadas todas as etapas de uma possível política pública, desde o seu nascedouro, passando pelo seu fim e seu renascimento. Este ciclo será útil para a qualificação e alocação dos erros e acertos desta política

Em seguida, buscarei investigar o conceito de governança estipulado por Francis Fukuyama em seu texto "*What is Governance?*". Nesta subseção, elencarei os obstáculos metodológicos levantados por Fukuyama na avaliação de uma política pública, bem como explanarei a categoria firmada pelo autor de governança e todas as esferas que agem para a qualificação da governança de um determinado governo, buscando superar os desafios metodológicos.

Na última subseção do primeiro capítulo, buscarei compreender o conceito de capacidades estatais firmada pela Luciana Cingolani em “*The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*” (2013), publicação oriunda de uma parceria da Agência Francesa de Desenvolvimento e a Universidade de Maastricht.

Neste texto, Cingolani faz um precioso apanhado de toda a discussão atual de capacidades estatais e do valor desta categoria para avaliarmos uma política pública. A contribuição de Cingolani neste trabalho ocorrem porque seus escritos determinam muito bem, como será visto, quais são os obstáculos encarados por aqueles que buscaram fazer uma avaliação de uma política pública. Dentre as diversas variáveis elencadas pela literatura, este trabalho adotará como métrica para as capacidades estatais a capacidade política e a capacidade técnica.

No capítulo seguinte, buscarei compreender em qual cenário institucional Brizola e Darcy ocuparam o governo do Estado do Rio de Janeiro. No bojo da redemocratização, faz-se necessária uma regressão a um marco temporal divisor de águas na história do Rio de Janeiro: a perda do status de capital. Para esta análise, será usada como base a tese de doutoramento, de autoria do professor Mauro Osório, denominada “Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense”.

Em sua primeira subseção, o segundo capítulo buscará compreender os efeitos políticos locais do Rio como capital da República. Como se verá à frente, o status de capital fez com que a cidade sofresse com um vácuo em sua política local, raramente discutida em detrimento dos movimentos nacionais.

Já na sua segunda subseção, este segundo capítulo procurará compreender os efeitos da perda da condição de capital para Brasília. Apesar da descrença à época, a transferência provocou uma desorganização administrativa e culminou em alguns problemas socioeconômicos no Estado do Rio de Janeiro e na antiga capital.

Em verdade, como será visto, a nova organização administrativa carioca - com a criação do Estado da Guanabara - provocou uma desarticulação regional no atual território do Rio de Janeiro e fez com que o desenvolvimento industrial e econômico da antiga capital se desacelerasse em comparação ao desenvolvimento nacional.

Neste sentido, a subseção se encarregará de investigar, baseando-se nas informações trazidas pelo professor Mauro Osório, quais foram as especificidades dos governantes do Estado da Guanabara - Sette Câmara, Carlos Lacerda e Negrão de Lima - e em que medida seus programas afetaram o desenvolvimento político, social e econômico de toda a região onde hoje é o Estado do Rio de Janeiro.

Mais à frente, será feito um apanhado de todo o planejamento e toda a execução deste projeto tão sonhado por Darcy Ribeiro. Em sua primeira subseção, buscarei remontar a biografia de Darcy, ponto que entendo ser crucial para a compreensão do projeto. Como base, utilizarei a valiosa biografia feita pelo professor Candido Alberto Gomes, no bojo da coleção educadores, promovida pelo Ministério da Educação.

Em seguida, esmiuçarei todos os aspectos importantes na construção do Programa Especial de Educação de Darcy e com que base este programa foi construído, mencionando o importante Encontro de Mendes, que lhe deu forma.

A análise do programa será indispensável, pois é um preditor de toda a forma dos Cieps, que é o seu coração. A forma como este foi construído e debatido também será valiosa para analisarmos as capacidades dos Cieps.

Já na terceira subseção deste terceiro capítulo, explicarei a história dos Cieps em si. Neste trecho, será detalhada toda a estrutura básica dos Cieps, os principais atores em sua formação, quais planos pedagógicos foram levados em consideração e as medidas adjacentes que foram tomadas para a sua realização e concretização.

No capítulo seguinte, buscarei debater quais foram os resultados da política pública no plano fático e teórico, associando com números atuais, considerando o ambiente institucional em que o governo foi instalado e, com base nisso, a análise da política conforme os conceitos adquiridos no primeiro capítulo.

Na primeira subseção, será feito um apanhado das críticas da literatura, apoiada pela supracitada biografia de Darcy elaborada pelo professor Candido. Como será mais bem apontado, apesar de muitas qualidades e de uma origem nobre, o projeto foi enviesado e atropelado pela lógica eleitoral e não pode sobreviver aos governos subsequentes.

Na segunda subseção deste quarto capítulo, farei uma breve análise de alguns dados contemporâneos da educação básica no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de observar se os efeitos pretendidos na formulação dos Cieps e do Programa Especial de Educação foram, de fato, alcançados.

Por fim, na terceira subseção, será feita uma análise da política à luz dos conceitos de capacidades estatais e governança, feitos os recortes necessários e consideradas as categorias trabalhadas no primeiro capítulo. Estas análises não prescindirão, naturalmente, todo o ambiente institucional retratado no segundo capítulo.

A partir desta qualificação, será defendido que, com os instrumentos que detinham Brizola e Darcy, o projeto dotou de uma capacidade técnica fina. No entanto, no que tange à capacidade política, os Cieps foram insuficientes.

Apesar de todo o esforço feito no Encontro de Mendes, a articulação com a comunidade foi negligenciada e a meta de construção de 500 Cieps fez com que tudo se executasse às pressas.

Em consequência destes pontos, os Cieps tiveram sua filosofia quase que totalmente apagada pelos governos subsequentes e não construiu, infelizmente, lastro social com a população carioca e fluminense.

Por fim, na conclusão, será feito um apanhado das considerações obtidas dos Cieps e dos intentos em modificar a educação brasileira. Farei, ao fim, um esboço dos principais erros e acertos do programa, associado com lições que devem ser consideradas para as próximas políticas na seara educacional, sendo respeitada toda a sua complexidade.

## 2 FERRAMENTAS ANALÍTICAS E REFERENCIAIS TEÓRICOS

Para que este trabalho assumira algumas posições acerca da criação dos Cieps pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, são necessárias pontuações acerca das categorias que serão utilizadas ao longo do escrito.

Na primeira seção, buscarei definir o que será considerado neste trabalho como conceito de políticas públicas e seu objeto de ação. Ainda, buscar-se-á também uma delimitação das etapas do ciclo da vida de uma política pública.

Em seguida, na segunda seção, serão discutidos alguns conceitos para a métrica da qualidade de governança de um Estado e de uma administração pública, considerando-se suas particularidades e as medidas tomadas pela administração que interferem no nível de governança.

Por fim, na terceira seção, será feito um apanhado das diversas formas de mensurar as capacidades estatais de determinada política pública. Buscarei definir os conceitos a serem utilizados ao longo do trabalho e explanar sob quais pressupostos metodológicos estas escolhas foram feitas.

### 2.1 A política pública e seu ciclo de vida

O estudo de qualquer política pública requer a definição deste termo. Esta é uma tarefa árdua que muitos autores mundo afora se debruçaram para respondê-la. Considerando-se a amplitude da expressão e a transversalidade da área de estudo, seria possível passar toda uma vida almejando buscar esta definição.

Isso acontece pois o Estado possui diversas formas de atuação, regulação e capacitação. O Estado movimenta-se e automaticamente está executando suas diretrizes e, portanto, elaborando suas políticas públicas. Segundo Jobert e Mueller<sup>1</sup>, o estudo das políticas públicas nada mais é que o estudo do Estado em ação.

---

<sup>1</sup> JOBERT, B.; MULLER, P. L'état en action. Paris: PUF, 1987

Nesta toada, o professor Eduardo Marques enxerga também na cinemática o real objeto de políticas públicas, abarcando nesta ação as condições em que está submetido e quais são os objetivos em seu movimento, diz Marques:

“Estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam [...] as políticas públicas envolvem a consideração de ao menos dois tipos de causalidade – um sobre as causas do problema a ser objeto de políticas e outro sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema.”<sup>2</sup>

Portanto, para o professor, o que deve ser examinado pelo pesquisador que se dispõe a analisar uma política pública é compreender a eficácia da política associada com as ferramentas disponíveis pelo Estado para a solução daquele problema-objeto.

O trabalho que será empenhado neste escrito será, portanto, o de compreender a movimentação do Estado do Rio de Janeiro nesta política pública em questão, para tanto, muitas vezes foi necessário considerar suas circunstâncias políticas, sua herança, suas capacidades, sua legitimidade e sua precibilidade, todas facetas e reflexos de seu movimento.

Neste trecho, esboçaremos as categorias utilizadas para esta avaliação. Como definição de políticas públicas - e não tão somente seu estudo - a professora Maria Paula Dallari Bucci nos fornece uma definição que se ajusta com nossa reflexão, que será a aqui pressuposta. Conforme leciona a professora:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>3</sup>

A definição cunhada pela professora nos parece ser a mais completa e capaz de abarcar os sentidos e as etapas da política pública, como será visto acima. Ademais, leva em conta os aspectos jurídicos cabíveis em uma análise feita no bojo de uma monografia jurídica.

---

<sup>2</sup> MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In.: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013., p. 24

<sup>3</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006., p. 39

O conceito da professora da Universidade de São Paulo será aqui utilizado pois consegue, de forma não abrangente, percorrer sobre a movimentação do Estado considerando suas circunstâncias, limitações e influências mais preponderantes e que serão levantadas ao longo do trabalho. A inclusão do processo eleitoral, das limitações impostas pelos pesos e contrapesos naturais de um Estado Democrático de Direito, das limitações impostas à administração pública e - não menos importante - das limitações econômicas que a realidade nos impõe serão trazidas e pontuadas ao longo deste trabalho.

Nesse sentido, a conjugação destes processos, emanando na ação estatal, parece preencher todos os pontos que serão aqui trazidos. O conceito também é de extrema valia para o estudo das políticas públicas à luz do direito, já que considera as normas jurídicas em que a política pública se desenvolve, sem abandonar as demais searas, dada a sua natureza multidisciplinar.

Em suma, o conceito abarca as circunstâncias-base para uma análise apurada e ressalta o papel das instituições dentro deste estudo. Em contrapartida, não há um esgarçamento do termo, não se define como política pública qualquer ação estatal.

A literatura também se encarregou de diferenciar e definir as diferentes etapas deste movimento realizado pelo Estado. Neste ponto, vale considerar a abordagem sequencial das políticas públicas, elaborada por Charles Jones em 1970, em seu livro “*An Introduction to the Study of Public Policy*”<sup>4</sup>. Para o professor, as políticas públicas possuem caráter cíclico e perpassam por 5 fases. Há um caráter cíclico, de acordo com o autor, pois cada uma destas fases geram *outputs* que nos levam à próxima fase.

Seriam, portanto, etapas-consequência ou, nas palavras do autor, um sistema, já que se trata, em cada etapa trazida por Jones, de um processo gerador de impulsos para o funcionamento de outro sistema, como um organismo a trabalhar em conjunto<sup>5</sup>.

O “primeiro” destes sistemas, pode-se dizer, é o da percepção do problema. Esta etapa perpassa pela formação da consciência da existência de um problema, que deve ser comum a um grupo de indivíduos e inerente àquela sociedade. Um problema público, nas palavras de

---

<sup>4</sup> JONES, Charles: *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, Inc. 1970.

<sup>5</sup> JONES, Charles. Ob. cit., p. 13

Jones<sup>6</sup>. A primeira etapa seria, portanto, a incorporação de uma adversidade presente para um grupo como pública e a consciência deste distúrbio. Não é necessário que este processo cognitivo, vale ressaltar, seja percebido por toda a sociedade ou nem mesmo pelo Estado.

Após, como resposta ao estímulo do problema identificado, há o sistema de formação de agenda. A formação de agenda é o momento em que o Estado, considerando-se todas as disputas políticas envolvidas, elege um problema como passível de ser alvo de sua ação. O problema, antes percebido apenas por um setor, agora é colocado na ordem do dia pela administração pública.

Esta movimentação para a segunda etapa é fruto de intenso diálogo político entre os atores sociais e nem sempre ocorre de maneira muito democrática ou transparente. Uma formação de agenda pode se dar em meio a um ambiente institucional clientelista ou extremamente oligárquico, como muitas vezes experimentado no Brasil.

No entanto, esta fase será de importante análise, pois ela conjuga bem a posição dos movimentos sociais, os processos eleitorais e a definição de prioridades - orçamentária e política - da administração pública.

Em seguida, Jones define como próximo sistema, também fruto da formulação da agenda, o planejamento da política pública. Isto é, após percebermos a existência da adversidade e a elegermos como passível de ação do Estado, a agenda é colocada à prova e chega-se à formulação da política pública.<sup>7</sup>

Entram em cena, nesta nova fase, todo o aparato técnico-administrativo da burocracia estatal. Conjugam-se, para além de questões meramente políticas, quais serão os programas adequados para a solução do problema. Há - ou deve haver - intensa discussão entre os atores sociais e o corpo técnico do Estado, que deve indicar quais serão as medidas a serem tomadas pelo Estado visando à solução do problema.

---

<sup>6</sup> JONES, Charles. Ob. cit., p. 17

<sup>7</sup> JONES, Charles. Ob. cit., p. 15

Nesta fase, em Estados democráticos, também é de suma importância a participação ampla de movimentos sociais e amplo diálogo com a sociedade civil, para que não haja uma burocracia insular e desconectada com a realidade posta.

Após esta interação, o sistema do planejamento engendra, como é de se esperar, para a execução da política formulada e programada. Naturalmente, espera-se que haja, também neste novo processo, lastro social que conecte a burocracia àqueles afetados por sua ação.

A execução é, portanto, a concretização das medidas discutidas e programadas pelos setores sociais que possuem espaço na arena política. Como os sistemas anteriores, é fruto de diálogo e interação entre os atores e é uma resposta à fase anterior.

Em seguida, o ciclo tem como próxima etapa o monitoramento da política pública executada. O monitoramento pode ser sintetizado, em poucas palavras, como a avaliação e a correção das medidas programadas e executadas. Nesta fase, faz-se o balanço da efetividade das medidas na correção dos problemas anteriormente identificados.

Este monitoramento deve englobar uma produção de dados para a avaliação e a reformulação e reexecução da medida, quando for o caso. Trata-se, portanto, da política pública no tempo, podendo ser reciclada ou mesmo exterminada.

O monitoramento carece da burocracia e do corpo técnico do Estado, que avaliará sua ação no caso concreto. No entanto, a exemplo das demais etapas, somente há uma avaliação concreta quando há legitimidade social para a compreensão do resultado e de suas possíveis falhas.

Neste sentido, o monitoramento torna-se um sistema que tem como output a percepção de outros problemas, dando início à primeira etapa e evidenciando o caráter cíclico da política pública.

A classificação trazida por Jones é sintética e simplifica este processo complexo que é a atuação estatal. Do ponto de vista pedagógico e analítico, é extremamente útil e nos permite traçar linhas para a compreensão dos estágios apontados.

No entanto, vale ponderar que há - como toda simplificação - alguns problemas metodológicos nesta classificação e que se buscará superá-los. A análise das políticas públicas no plano fático nos leva a perceber que, na verdade, nem sempre todas estas etapas ocorrem.

Como acima exposto, todas as fases requerem um intenso diálogo e uma interação entre os atores sociais da sociedade civil. Entretanto, por diversas vezes este diálogo é inviabilizado pelo próprio Estado ou pelas estruturas sociais, fazendo com que algumas etapas sejam mitigadas. Esta mitigação pode acontecer, em outro caso, simplesmente por incapacidade técnica e financeira do Estado que, ainda que enxergue a prioridade, não possui corpo para a formulação, implementação ou monitoramento da política pública.

Adicionalmente, é extremamente comum que estas etapas ocorram de maneira concomitante, isto é, que haja uma sobreposição dos sistemas e seus outputs no tempo. Os sistemas não são estanques e isolados, como já fora antecipado acima. Portanto, é possível e comum que a percepção do problema aconteça em paralelo com a formação da agenda.

Em verdade, ambas as etapas ocorrem em meio ao debate público e se alimentam dele e a percepção de um problema público também é um ato político. Nesse sentido, pode-se dizer que a formação da agenda é potencial criadora da percepção do problema, ao contrário do alegado pelo autor.

Por fim, a ideia de continuidade também nos parece equivocada. Não necessariamente as respostas de um sistema vão impulsionar o próximo, por limitações físicas, econômicas e políticas. Ainda, nem sempre o output de um sistema vai provocar resposta no sistema seguinte. Em verdade, é perfeitamente possível que se volte a alguma etapa.

Por exemplo, no momento de implementação da política pública, pode-se mudar - ampliando ou reduzindo - a percepção do problema, o que iria em sentido contrário ao ciclo e pularia algumas etapas. De igual modo, as limitações fáticas podem simplesmente interromper o ciclo, ainda que haja uma persistência do problema. Isto não deixa de ser, naturalmente, uma escolha política feita pelo Estado.

Não se fará neste capítulo, tampouco neste trabalho, exaustiva análise da política pública como objeto. No entanto, ditas pontuações são necessárias metodologicamente para a formação

de um ponto de partida, um fundamento. É necessário que nos utilizemos destes pressupostos para seguirmos com a pergunta de partida a ser explorada ao longo deste escrito.

## 2.2 A Governança Estatal e categorias adjacentes

Feitas estas problematizações acerca das políticas públicas como objeto e suas etapas, faz-se necessário, de igual modo, utilizarmos uma ferramenta analítica que possa levantar critérios de avaliação desta política. Isto é, é preciso fazer uso de algum arquétipo analítico que levante os principais pontos, erros e acertos cometidos pela administração pública, de todas as etapas daquela determinada política pública.

Esta tarefa tampouco é fácil e simples. Poderia ser o trabalho de toda uma vida acadêmica. No entanto, é necessário estabelecer parâmetros de aferição da qualidade de uma política pública para irmos adiante neste trabalho.

O desafio se apresenta pois, nesta criação, é necessário que sejam estabelecidos parâmetros que se coadunem com diferentes contextos sociais e políticos. Não se pode criar a ilusão de ser possível a criação de uma ferramenta universal e aplicável em todos os países ao longo de diversos períodos da história.

No entanto, como bem aponta Fukuyama em seu artigo “What is governance?”<sup>8</sup>, o esforço é indispensável para a conexão do estudo das políticas públicas com a realidade, mas encontra muitos obstáculos:

“Honestamente, seria muito difícil desenvolver uma teoria de escolha racional de capacidade estatal, já que as capacidades de qualquer organização é fortemente influenciada por normas, cultura organizacional, liderança e outros fatores que não se encaixam facilmente em incentivos econômicos. [...] As medidas existentes de qualidade ou capacidade estatal possuem diversas limitações. Há uma fragilidade inerente a estas pesquisas, especialmente quando ambicionam analisar uma série histórica. Já que o conceito de governança não é bem definido, diferentes pesquisadores obtêm diferentes resultados ao fazer a mesma pergunta” (Tradução própria)<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> FUKUYAMA, Francis. What is governance? Washington, DC: Center for Global Development, 2013.

<sup>9</sup> Frankly, it would be very hard to develop a rational choice theory of state capacity, since capacity in any organization is so heavily influenced by norms, organizational culture, leadership, and other factors that don't easily fit into a model based on economic incentives. [...] The existing measures of state quality or capacity have a number of limitations. There is an inherent weakness in expert surveys, especially when trying to create time-series data. Since the concept of good governance is not well established, different experts may intend different things when responding to the same survey question. FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 6

Deste modo, depreende-se que a criação de uma ferramenta analítica deve pressupor a unificação de categorias de boas práticas universais para solução de problemas públicos, como conceituamos acima. Consoante Fukuyama, a definição de governança (“*governance*”) é fundamental.

Neste sentido, o autor a define como “a habilidade de um governo de estabelecer e aplicar normas e fornecer serviços, não importando se este é democrático ou não.” (I am going to define governance as a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not)<sup>10</sup>.

A separação com a existência - ou o nível - de democracia do governo lhe é interessante, e assim também o será para nós, para que seja feita uma distinção do nível de governança obtido por governos democráticos ou autoritários.

Nesta conceituação de governança, há de se pontuar algo importante: não há uma definição da qualidade do programa adotado pelo governo. Ao aferir a qualidade de uma governança, o que se busca compreender é tão somente a capacidade e a efetividade que possui o governo de praticar o programa estabelecido em sua agenda, suas diretrizes. Partindo deste conceito, é possível identificarmos um governo amplamente democrático e com níveis de governança baixos e, de modo alternativo, uma administração autocrática com altos níveis de governança<sup>11</sup>.

Fukuyama passa, em seu artigo, pela avaliação de governança em regimes autoritários e democráticos. A existência de uma categoria que possa imprimir esta distância nos será muito útil, já que iremos contextualizar o coração da política educacional de Darcy Ribeiro na história.

Como irá ser destrinchado nos capítulos seguintes, o primeiro Ciep foi inaugurado em 1985, no bojo de um governo que se iniciou em 1983, quando a redemocratização brasileira começava a dar seus primeiros passos. Neste sentido, far-se-á uma análise histórica de um período transitório, em que há altos e baixos nos níveis de democracia e participação popular no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil inteiro.

---

<sup>10</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 3

<sup>11</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 4

Para Fukuyama, portanto, a aferição da qualidade de governança deve se ater a 4 importantes aspectos: (i) medidas procedimentais, (ii) medidas de entrada (“*input measures*”), (iii) medidas de saída (“*output measures*”) e (iv) medidas de autonomia burocrática<sup>12</sup>.

Como medidas procedimentais, tem-se o arcabouço normativo capaz de estruturar a burocracia para esta selecionada de forma imparcial e não se corrompa. Isto é, os procedimentos servem para organizar a administração pública e lhe conferir mais tecnicidade e idoneidade, um desenho institucional que proporcione *accountability* e eficácia na atuação estatal.<sup>13</sup>

Já as medidas de entrada seriam aquelas que avaliam a capacidade técnica da burocracia. Em outras palavras, trata-se do grau de qualificação e educação dos membros da administração, do corpo que desempenha suas funções. No entanto, é importante mencionar que a capacitação e a moralização de uma determinada administração pública, por si só, não é garantia de governança de maior qualidade.<sup>14</sup>

Por sua vez, as medidas de saída são aquelas que avaliam o resultado do empenho do governo na solução dos problemas públicos. Seriam, portanto, os índices de violência, saúde, emprego, renda e educação. Trazendo para o nosso objeto de pesquisa, o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica - Ideb, seria uma das medidas de saída de determinado governo.

As medidas de saída representam desafio no momento de sua aferição. Isto ocorre sobretudo com o caso em tela, em que se faz uma análise de um estado dentro de uma federação. Ora, as medidas de saída não dependem somente dos governantes, demais atores sociais e fenômenos fora de seu alcance podem provocar variações nos índices de segurança, saúde e educação.<sup>15</sup>

De igual modo, as diferentes gestões dos entes federativos agem sobre um mesmo objeto e há grande transversalidade no provimento de um serviço público. Por exemplo, há diversos

---

<sup>12</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 4

<sup>13</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 5

<sup>14</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 6

<sup>15</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 8

estudos que mostram a importância do emprego e da alimentação para o rendimento escolar das crianças. Neste sentido, em caso de uma política nacional de alimentação e uma geração de empregos fraca, dificilmente a administração pública a nível federal pode obter grandes resultados na educação. Em síntese, as diferentes competências estão em constante comunicação.

Outro problema na aferição de medidas de saída é a preparação específica para o aspecto a ser aferido. Seria, portanto, um esforço para melhor rendimento em uma prova anual e, ao mesmo tempo, abandonando outros aspectos igualmente importantes do provimento do serviço público.

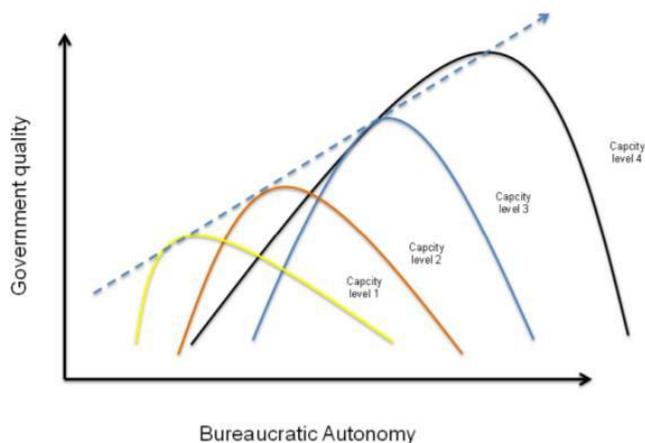
Por fim, leva-se em conta a autonomia da burocracia em suas diligências. Afere-se aqui ao nível de influência exógena e política que pode representar ruído na atuação do corpo técnico da administração. Cita-se, a título de exemplificação, a independência e autonomia de agências reguladoras. Ou, em sentido semelhante, a estabilidade do servidor público, que lhe protege de ventanias políticas e lhe permite praticar sua função de forma pouco enviesada.<sup>16</sup>

Naturalmente, tampouco parece interessante a ideia de uma burocracia completamente insular, desconectada da vida política e dos diálogos promovidos por movimentos sociais. A excessiva tecnicidade e a aparente inexistência de projeto político podem provocar governanças de má qualidade, já que todas as etapas das políticas públicas, como vimos, devem percorrer por extensos e democráticos debates.

Após apresentar as quatro medidas de boa governança, Fukuyama aponta como estas diferentes esferas interagem entre si. A autonomia e a capacitação, por exemplo, possuem diferentes valores a depender uma da outra. Uma maior autonomia é mais bem vinda para corpos técnicos que possuem alta qualificação, ao passo que uma grande autonomia para corpos técnicos mal qualificados pode apontar para uma governança de má qualidade. Em síntese, o ponto de maior governança em relação à autonomia altera-se conforme a capacidade:

---

<sup>16</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 10



Fonte: FUKUYAMA, Francis. What is governance? Washington, DC: Center for Global Development, 2013, p. 14

Portanto, a medida de autonomia adequada é variável dependente do nível de capacitação da administração pública e, por limitações fáticas, pode ser necessário diminuir a autonomia da burocracia.

Para o autor, a qualidade da governança de um governo pode se dar, portanto, por uma função composta pela autonomia conferida à burocracia associada com sua capacidade.<sup>17</sup>

### 2.3 As Capacidades Estatais

Outra grande contribuição para a teorização de ferramentas analíticas de políticas públicas é a da professora Luciana Cingolani. Em seu artigo “The State of state capacity, a review of concepts, evidence and measures”, a professora discorre sobre o histórico das categorização de *capacidades estatais*.<sup>18</sup>

Indica a professora que o termo já foi utilizado amplamente na literatura e, na medida em que era utilizado, mais polissêmico se mostrava. Já foi mensurado por meio de desempenho econômico, de níveis de inovação, de níveis de violência, pretensões a guerras civis e demais conflitos, implementação de acordos de paz e muitos outros.

<sup>17</sup> FUKUYAMA, Francis. Ob. cit., p. 16

<sup>18</sup> CINGOLANI, Luciana. The State of state capacity, a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht School of Governance – Unu Merit. 2013

A autora indica que, em geral, a literatura institucionalista e a literatura neomarxista dos anos 1980 compreende as capacidades estatais em 4 grupos: (i) desenvolvimento econômico e história econômica, como análises de níveis de industrialização; (ii) ciência política comparada, como análises do papel e do tamanho do Estado diante de conflitos; (iii) estudos de tensões (“*conflict studies*”), abordando-se, por exemplo, o nível de profissionalização do Estado influenciado por micro e macro fatores políticos; e, por fim (iv) economia política aplicada à teoria dos jogos, que buscaria compreender quais incentivos poderiam ser proporcionados para que haja um aumento na capacidade estatal<sup>19</sup>.

Segundo a autora, na literatura da ciência política, pode-se identificar a marcação de 7 dimensões de capacidades estatais: (i) coercitiva, (ii) fiscal, (iii) administrativa, (iv) industrializadora, (v) relacional, (vi) jurídica e (vii) política<sup>20</sup>.

A primeira advém comumente da concepção weberiana do Estado como titular do monopólio da força. A segunda, por sua vez, refere-se à capacidade do Estado de extrair recursos de forma tributária e liga-se à eficiência nos gastos públicos e no provimento dos direitos básicos.

A dimensão administrativa, segundo Cingolani, seria aquela ligada à existência de uma burocracia altamente tecnicizada e insular. Em síntese, esta seria a capacidade do Estado em possuir uma burocracia altamente imparcial e qualificada para a implementação das políticas públicas.

A dimensão industrializante (ou transformativa) é a capacidade do Estado em moldar, definir e implementar, com eficiência, as diretrizes de seu sistema produtivo e econômico.

Em seguida, temos a relacional, que se refere à capacidade do Estado em promover a coesão social de seu povo, construindo um sentimento de nação. Isto é, esta dimensão descreve a capacidade do Estado em promover um engajamento socio-econômico entre os cidadãos unidos em um projeto.

---

<sup>19</sup> CINGOLANI, Luciana. Ob. cit., p. 8

<sup>20</sup> CINGOLANI, Luciana. Ob. cit., p. 27

A jurídica - e esta muito nos interessa, por se tratar de um trabalho que se propõe a dar luz a uma política pública sob o prisma do direito - refere-se à capacidade estatal de moldar as instituições e promover um ambiente propício e regulado para que as atividades econômicas se desenvolvam e para o provimento de direitos fundamentais com maior eficiência.

Por fim, mas não menos importante, temos a dimensão política da capacidade estatal. Esta dimensão nos parece extremamente valiosa e será amplamente utilizada ao longo deste trabalho. Em suma, esta capacidade refere-se à produção do consenso político e à habilidade de fomentar o diálogo com os atores sociais durante todo o ciclo das políticas públicas.

Como pode-se perceber e como Cingolani aponta, a utilização deste termo - concomitantemente necessária e desafiadora - enfrenta problemas metodológicos dada a sua multidimensionalidade. Segundo a professora, a literatura costuma enfrentar os empecilhos por meio de 3 diferentes estratégias:

“Há em geral, 3 tipos de abordagens para a medição de capacidades estatais: escolher algumas medidas genéricas; escolher uma definição unidimensional representativa para o caso; e selecionar algumas dimensões agrupando-as em um índice (ou várias dimensões separadas para vários índices)” (tradução própria)<sup>21</sup>

Na esteira da busca pela estratégia no equilíbrio entre as dimensões, a literatura do tema frequentemente propõe a pergunta: capacidade para quê? Nesta perspectiva, as dimensões das capacidades estatais aqui apresentadas serão sopesadas considerando o contexto da política pública aqui esmiuçada.

Dito de outro modo, as capacidades serão levadas em conta considerando-se a condição do Estado do Rio de Janeiro como um Estado membro de uma federação, o contexto histórico que levou o Rio até onde ele estava e onde ele atualmente está, o ambiente político em que o país se encontrava e, não menos importante, as ferramentas institucionais e econômicas que estavam disponíveis à época.

Em seu extenso artigo acerca das capacidades estatais, a autora conclui alguns pontos-chave que os pesquisadores que utilizarem esta categoria devem ter em mente, sendo o primeiro

---

<sup>21</sup> “There are in general three types of approaches to measuring state capacity: choosing single generic measures; choosing a narrow one-dimensional definition with matching proxies; and choosing a composite multi-dimensional index (or various separate measures for separate dimensions). CINGOLANI, Ob. cit., p. 38

justamente o que se pretende fazer aqui: definir as dimensões que nos são caras e que melhor se adequam ao caso concreto, buscando sua definição com clareza para alinhamento metodológico. Diz a autora:

Primeiramente, é importante que a pesquisa em capacidade estatal procure explicar com clareza quais aspectos de capacidade serão considerados. [...] Isso permitirá um entendimento mais claro das fraquezas e das limitações.<sup>22</sup> (tradução própria)

Neste sentido, considerando as condições supracitadas da análise de uma política pública educacional a nível estadual no Brasil, serão levadas em conta duas dimensões para a categorização da capacidade estatal: a capacidade política e a capacidade técnica.

Em outras palavras e de forma sintática, buscaremos analisar em que medida e em que intensidade foi feito o diálogo com os diferentes atores sociais nas etapas de vida do Ciep. De igual modo, vamos analisar, buscando ter ciência das limitações, com qual nível técnico o projeto foi levado e, por fim, como estas duas esferas interagem entre si.

Vale mencionar que Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha Pires, no livro *“Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas”* também elegeram, de modo semelhante, ambas as dimensões para a análise de diferentes políticas públicas no caso concreto.<sup>23</sup>

Por fim, para compreender as capacidades estatais, é necessário firmarmos um entendimento acerca do significado de arranjos institucionais. Na concepção de Davis e North (1971), os arranjos institucionais seriam os conjuntos de regras que definem o modo como os agentes econômicos irão interagir, cooperar e competir. Esta nos parece, no entanto, uma concepção extremamente economicista, que passa por cima de importantes sentimentos sociais e ignora o caráter político do Estado<sup>24</sup>.

Já Oliver Williamson - ao se esquivar do termo “arranjos institucionais” - busca definir a categoria de “estrutura de governança”. Para o professor, a estrutura de governança é o

---

<sup>22</sup> “First, it is important that state capacity research explains with clarity which aspects of capacity will be assessed [...]. This allows for a clearer understanding of potential weaknesses and limitations.” CINGOLANI, Ob. cit., p. 42

<sup>23</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. e PIRES, Roberto Rocha. *Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014., p.21

<sup>24</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. e PIRES, Roberto Rocha, p. 57.

ambiente institucional onde as transações são negociadas e executadas”<sup>25</sup>. Há, na concepção de Oliver, falha semelhante a já explanada acima. Fortemente carregados de uma concepção meramente reguladora do Estado, ambos os autores desconsideram a formação do consenso político e, pode-se dizer, *economicizam* o debate de forma excessiva.

Não se desconsidera, aqui, o importante papel da economia na formulação das políticas públicas, nos arranjos institucionais e nas capacidades estatais. A análise econômica é fundamental para a compreensão do lugar da política pública, seu sucesso e seu fracasso.

No entanto, ambas as posições aqui explanadas refletem um forte apego aos agentes econômicos privados e na sua interação. Os arranjos ou as estruturas naturais do Estado apenas são a pura reflexão do diálogo entre os atores, que deveriam plasmar o sistema econômico.

Pelo exposto, será considerado aqui a categoria de arranjo institucional plasmada por Ávila e Gomide no supracitado livro. Consoante os autores, o arranjo institucional nada mais é que “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.”<sup>26</sup>.

Feitos todos os importantes compromissos terminológicos, o referido capítulo teve como objetivo expor parte da discussão das conceituações que serão utilizadas ao longo desta monografia. Tais ponderamentos serão cruciais para a formação de uma solidez metodológica em oportunas conclusões a serem tiradas desta pesquisa.

Para uma melhor compreensão, buscar-se-á, no próximo capítulo, apresentar um pouco do cenário institucional e social que se encontrava no Rio de Janeiro da década de 80. A tarefa não parece simples, mas, à semelhança do discorrido acima, é igualmente fundamental para a compreensão do que foram os Cieps.

---

<sup>25</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. e PIRES, Roberto Rocha, p. 58.

<sup>26</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. e PIRES, Roberto Rocha, p. 19 e 20.

### 3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL FLUMINENSE E CARIOCA

Para que se faça uma análise apurada e sólida acerca do que foram os Cieps, a compreensão e o aprofundamento no estudo acerca do ambiente institucional onde os Cieps foram planejados e implementados é fundamental.

É preciso que se aprofunde, como explicado na seção anterior, nas discussões a respeito da conjuntura que vivia o Estado do Rio de Janeiro e em quais condições Leonel Brizola se tornou, em 1982, o primeiro governador eleito do estado desde o golpe militar de 1964 e após a fusão com o criado Estado da Guanabara.

Neste sentido, esta seção tratará a respeito dos marcos de poder ocorridos no estado, buscando-se ponderar em que medidas estes influenciaram os resultados dos Cieps e quais foram as consequências obtidas deste contexto socio-econômico.

Para este exame, utilizar-se-á como base o amplo trabalho feito pelo professor Mauro Osório, que orienta esta monografia. O professor da Faculdade Nacional de Direito condensou, em sua tese de doutoramento, apresentada no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e denominada “*Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense*”, os grandes marcos de poder e os importantes marcos institucionais que levaram o Rio de Janeiro a ser o que ele é<sup>27</sup>.

Este trabalho é de extremo valor pois, como é defendido ao longo da tese, pouco se aprofunda e se examina as questões locais no Rio de Janeiro, já que a cidade do Rio foi capital do país por mais de 100 anos e sempre evocou para si uma aspiração nacional.

Neste sentido, esta seção buscará trabalhar estes marcos, o que se produziu na literatura acerca do período, sempre mantendo em vista que circunstâncias são mais preponderantes e pertinentes para a análise dos Cieps.

---

<sup>27</sup> SILVA, Mauro Osório da. Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

Nesta abordagem, será feito um apanhado das políticas e das fases de desenvolvimento desencadeadas no Estado e na Cidade do Rio de Janeiro - já que estão diretamente relacionadas - após a transferência da capital para Brasília, em abril de 1960.

Partirei deste marco pois, consoante entendimento construído a partir deste trabalho e nos marcos teóricos em que ele está apoiado, acredito que a transferência foi um fator exógeno extremamente marcante para os rumos do desenvolvimento social e econômico da região.

### **3.1 O Rio e sua capitalidade**

O Rio de Janeiro se tornou a capital do território brasileiro no ano de 1763, sucedendo Salvador como capital da colônia americana portuguesa. Após este marco, a cidade do Rio de Janeiro viu sua urbanização se desenvolver de modo avassalador com a chegada da corte portuguesa à cidade em 1808, fugidos da expansão napoleônica.

Com a mudança da corte, houve também um deslocamento político e territorial de toda elite portuguesa e, neste sentido, o Rio tornou-se também a capital de todo o antigo Reino de Portugal, Brasil e Algarves.

Nesse momento, investimentos massivos foram feitos na cidade e foi nesta época que foram construídos grandes prédios e fundadas grandes instituições. A Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico, o Museu de Belas Artes e o Banco do Brasil são alguns exemplos das diversas construções feitas neste período.

No ano de 1834, com o Brasil já como território e império independente, o Rio se tornou município neutro perante a organização institucional do estado brasileiro à época.

Em seguida, após a Proclamação da República e a promulgação da constituição de 1891, o Rio obteve a condição de Distrito Federal, tendo sido remarcada a separação administrativa com os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Estes marcos históricos supracitados foram - e ainda são - extremamente relevantes para compreendermos as discussões políticas que ocorreram e que ocorrem no território onde hoje é

a cidade do Rio de Janeiro e sua *vocação* ao debate nacional, que será esmiuçada e defendida nesta subseção.

Conforme defendido no trabalho mencionado do professor Mauro Osório, a relevância e a diferenciação administrativa da cidade do Rio fez com que os debates travados dentro de sua municipalidade sejam excessivamente nacionalizados.

Em outras palavras, o economista defende que o Rio sempre se preocupou mais com as discussões ocorridas a nível Brasil e afastou-se das discussões locais, como era feito, a título exemplificativo, no Estado de Minas Gerais e no Estado de São Paulo.

A não-discussão local e a aparente vocação do Rio para a reflexão do que se passava em todo o país provocou, segundo defende o professor, um vácuo acerca dos debates das questões eminentemente cariocas. A falta de eleições - em alguns períodos - e o poder de veto obtido pelo Senado Federal teriam, de modo concomitante, esvaziado as discussões ocorridas em um território tão populoso onde hoje é a Cidade do Rio de Janeiro.

O mencionado vácuo teria sido, conforme defendido pelo professor, um grande empecilho ao desenvolvimento político e social carioca. A não-discussão teria levado a uma elite política altamente clientelista e pouco transparente, refém de discussões ocorridas no âmbito nacional.

De igual modo, a administração pública do Distrito Federal também teria se mostrado ineficiente, a despeito das receitas angariadas pelo status especial, e loteada entre os senadores e demais figuras de relevância nacional e com pouco apego aos problemas locais.

Neste sentido, conforme defende o professor, havia na cidade do Rio:

“duas lógicas políticas. Uma primeira, onde os atores apresentariam preocupações com características marcadamente nacionais. Uma segunda, localista e fragmentária, representando principalmente interesses específicos de bairros e sindicatos classistas. Além disso, a antiga Capital apresentaria um modelo político-institucional bastante ambíguo pela tentativa do poder central de tentar neutralizar o jogo político local e pela capacidade de interferência do poder legislativo e executivo federal, conforme acima já assinalado. É importante ainda ressaltar que se, por um lado, não é possível eleger o prefeito e a Câmara de Vereadores está destituída do poder de veto, por outro, os habitantes desta cidade têm a capacidade de eleger deputados federais e senadores,

o que gera ambigüidades, amplia o espaço de jogo político nacional nesta região e, entendo, contribui para a fragmentação do jogo local.”<sup>28</sup>

Nesta esteira, as duas lógicas coexistentes e concomitantes teriam sido malélicas para a produção de um consenso político e a produção de arranjos institucionais dotados de capacidade política, conforme definido em capítulo anterior. O professor explica, desta forma, que:

“Do ponto de vista da institucionalização formal da cidade do Rio de Janeiro, o imbricamento já citado entre o local e o nacional, e o pouco poder local existente faz com que este tipo de espaço sofra um processo de diminuição social de sua importância e, entendo, facilita a fragmentação existente na sua representação, relativamente à representação nas eleições para o Senado e Câmara dos Deputados, no antigo Distrito Federal, marcadas por um debate polarizado, ideológico e fundamentalmente nacional [...]”<sup>29</sup>

Consoante o autor, o esvaziamento da política local teria ocorrido intencionalmente por culpa da administração nacional. No entanto:

“A tentativa de transformar o Rio de Janeiro em um espaço asséptico e apolítico não daria resultado, como só poderia ocorrer. Ao contrário de uma neutralização, o que ocorreria, pela transferência, em grande medida, do poder local ao presidente da República, seria um “não arranjo institucional local” harmônico e a transferência de questões, e mesmo de pressões, normalmente relativas ao jogo local.”<sup>30</sup>

A despeito disso, a cidade contaria com altos investimentos oriundos de sua capitalidade e observou, segundo o professor, seu desenvolvimento acompanhar o desenvolvimento nacional.

A eclosão da Belle Époque no final do século XIX e o crescimento econômico nacional da primeira metade do século XX fizeram com que o Rio, até o ano de 1960, dotasse de grande prestígio e relevância como metrópole.

Nesse sentido, o autor apontou que a:

“proximidade com o poder e como centro cultural do país, em um período de ocorrência de elevadas taxas de crescimento na economia brasileira, continuaria a constituir-se como um pólo concentrador de serviços sofisticados, locus central do sistema financeiro nacional, principal sede das grandes empresas instaladas em território nacional e porta de entrada privilegiada, no país, para a expressiva maioria de seus visitantes”<sup>31</sup>

<sup>28</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 92 e 93

<sup>29</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 103

<sup>30</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 94

<sup>31</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 105 e 106

É natural, vale pontuar, que toda esta construção ideológica de porta-retrato brasileiro e palco das grandes decisões nacionais que tanto tiveram impacto na vida política e cultural carioca desapareça com a medida administrativa de transferência da capital.

O que quer se dizer aqui, dito de outro modo e conforme defendido pelo professor, é que o caráter nacional não teria desaparecido com a fundação de Brasília. Em verdade, estes sentimentos costumam ser perenes e compõem, pode-se dizer, o *ethos* da cidade e de seus habitantes.

Nesta toada, o professor Mauro Osório argumenta que na:

“região construir-se-ia como um espaço fundamentalmente nacional, sendo “natural” que a política nela viesse a se dar hegemonicamente nesta lógica e aqui fossem eleitas figuras que simbolizassem este espaço de disputa, independentemente de onde anteriormente vivessem e/ou atuassem politicamente. Isto permaneceria, mesmo após a mudança da Capital e faria com que – inicialmente no Distrito Federal e posteriormente na Guanabara e mesmo estado do Rio de Janeiro – viessem a se candidatar políticos das mais variadas procedências e que estariam vocalizando, fundamentalmente, visões relativas às políticas nacionais.”<sup>32</sup>

A atração de políticos de diferentes origens mencionadas pelo professor é exemplificada com um caso chave para este trabalho: Leonel Brizola e Darcy Ribeiro.

O gaúcho era governador do Estado do Rio Grande do Sul até 1960 e, já em 1962 e buscando ampliar a notoriedade do PTB a nível nacional, lançou-se candidato a deputado federal e obteve por volta de ¼ dos votos do eleitorado do, à época, Estado da Guanabara. Mais tarde, Brizola teria sido eleito duas vezes governador do Estado do Rio de Janeiro e se tornado a única pessoa a ocupar a chefia do Poder Executivo de dois estados diferentes da federação.

O mineiro, por sua vez e como será mais bem esmiuçado no próximo capítulo, não possuía uma proximidade direta com o Estado do Rio de Janeiro em si, nasceu em Montes Claros e sua vida política havia sido marcadamente sucedida em Brasília.

Ressalta-se, ainda, que o esvaziamento das discussões locais associado com a relevância política nacional resultou em uma desaceleração - ou até mesmo estagnação ou retração - no

---

<sup>32</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 108

desenvolvimento do complexo industrial carioca, extremamente pertinente para a economia nacional na virada para o século XX.

Conforme aponta o professor, a matriz econômica do Rio de Janeiro restou-se fortemente apoiada no setor terciário:

“Além do pouco poder que existiria na esfera local, também devemos lembrar que a forma como se constrói a lógica política neste âmbito deriva do fato de os interesses econômico-culturais na região serem discutidos e resolvidos na escala de poder nacional e não local. Isto porque a centralidade econômica da cidade do Rio de Janeiro está fincada no setor terciário, como sede de empresas privadas nacionais e multinacionais, estatais, setor financeiro, da principal Bolsa de Valores na ocasião, sede do poder federal e principal centro cultural nacional. Assim, as questões de maior relevância, tanto para o poder econômico na região como mesmo para a maior parte da sociedade (por exemplo, com relação à questão do emprego) se resolvem no jogo nacional, sendo, portanto, “natural” que o foco de atenção, sob o aspecto da vida cotidiana, além da cultural, centre-se nessa escala.”<sup>33</sup>

Neste aspecto, tamanha a vitalidade política e centralidade detida pela antiga capital, pouco se acreditava que o Rio deixaria de ser capital. Embora a previsão da transferência da capital estivesse prevista nas constituições de 1891, 1934 e 1946, sua implantação sempre pareceu às elites locais inviável e longínqua.<sup>34</sup>

Ainda que a construção estivesse colocada como central para o programa político de Kubitschek e sua implementação fora estipulada para o ano de 1960, pouco se acreditava que este prazo seria de fato cumprido.

Não obstante, não se acreditava, como defendido por Mauro Osório em sua tese e explicitado por meio da discussão local feita em periódicos, que a administração se mudaria, na prática, para Brasília. A crença era que, embora alguns órgãos se mudassem para o planalto central, o Rio permaneceria como palco das grandes decisões políticas nacionais e seria o coração *de fato* da República e, por conseguinte, não perderia o prestígio acima explanado.

Por conta disso, o professor Mauro Osório aponta, em sua tese, que as discussões acerca do que fazer com a cidade do Rio sob a ótica administrativa não foram feitas de forma

---

<sup>33</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 112

<sup>34</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 116

equilibrada e os impactos da organização não foram bem mensurados pela administração nacional.

Após a transferência para Brasília, o território onde hoje se encontra a Cidade do Rio de Janeiro se tornou o antigo Estado da Guanabara. O Estado da Guanabara era mais um estado da federação brasileira e possuía organismos administrativos separados do Estado do Rio de Janeiro, a velha província fluminense, que tinha como sua capital a Cidade de Niterói.

À época e às vésperas da criação de Brasília, eclodiu-se a discussão da possível fusão do antigo Distrito Federal com a velha província. No entanto, a despeito de uma discussão pouco articulada e apoiada no dispositivo constitucional.

Neste sentido, o parágrafo 4º do artigo 4º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946 indicava:

“Art 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

[...]

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”<sup>35</sup>

A despeito da previsão constitucional, o professor sustenta que este item fora, à época da promulgação da carta maior, considerado inócuo e uma mera reprodução das previsões constitucionais anteriores. Isto ocorreu pela mencionada descrença da concretização do antigo plano de interiorização da capital.

No entanto, a capital foi construída e, no Feriado de Tiradentes, no dia 21 de abril de 1960, Brasília foi feita, a Cidade do Rio deixava de ser a capital da República e era formado o Estado Guanabara, tendo sido vencida, àquela época, a ideia da fusão. Como será visto à frente, a fusão teria ocorrido 15 anos depois, já durante a ditadura militar.

### 3.2 Um território, dois Estados: o Rio de Janeiro e a Guanabara

Após a transferência da capital para Brasília, Juscelino designou seu chefe da casa civil, o professor Sette Câmara, para ser o governador da Guanabara. Câmara era tido como alguém neutro e fora escolhido para organizar as eleições do novo Estado da federação.<sup>36</sup>

O diplomata indicava uma ausência de estrutura e uma desordem política e administrativa na cidade do Rio de Janeiro e indicava que havia muito trabalho a ser feito para a organização urbana do território. Segundo indicava, havia muitos problemas de moradia e provimentos nos serviços básicos na antiga capital do país.<sup>37</sup>

De acordo com Câmara, uma das razões para esta lacuna é a falta de continuidade administrativa que padeceu a cidade do Rio de Janeiro e a forte existência de uma elite política patrimonialista e clientelista, isto é, pouco afeita ao desenvolvimento local.<sup>38</sup>

Enquanto havia uma desaceleração no desenvolvimento econômico no antigo Distrito Federal - fruto da falta de ambientes institucionais de debate efetivos - a velha província se industrializava e aumentava sua participação no cenário industrial brasileiro.

Este aumento fora acarretado sobretudo pela instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, que criou grande polo de produção de aço no município de Volta Redonda, e a eclosão da indústria química e petroquímica, que mais tarde se desenharia como importante motor econômico de todo o Estado do Rio de Janeiro.<sup>39</sup>

O primeiro governador eleito do Estado da Guanabara foi o líder udenista Carlos Lacerda. Lacerda possuía longa história na política. Nasceu em Vassouras, no ano de 1914, em família de grande relevância política, tendo seu avô sido ministro do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>36</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 144

<sup>37</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 144

<sup>38</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 155

<sup>39</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 149

Filho de pais comunistas, Lacerda havia entrado na vida política como militante do Partido Comunista Brasileiro, integrou a Aliança Nacional Libertadora em 1934 e participou da tentativa comunista no ano de 1935.

No entanto, no ano de 1939, Lacerda rompe com o comunismo e torna-se uma grande liderança política no campo conservador brasileiro. Filiou-se à UDN e comandou periódicos de linha editorial conservadora e direitista. Lacerda buscava se tornar uma oposição aos comunistas e getulistas e, após seu rompimento, entrou de vez na vida política institucional. Nesse sentido, o professor Mauro Osório explica:

“Carlos Lacerda, a partir do final dos anos 1940 e principalmente nos anos 1950, consolida-se como a principal liderança civil nacional no campo da UDN, atuando como jornalista e proprietário do jornal Tribuna da Imprensa, por ele criado em 1949 e, também, como político, sendo eleito deputado federal, com a maior soma de votos, nas eleições de 1954 e 1958 – respectivamente com 159.707 e 143.012 votos”<sup>40</sup>

Como liderança udenista, Lacerda possuía discursos inflamados e era um dos principais nomes de oposição ao governo de Getúlio Vargas. No dia 05 de agosto de 1954, acontecia, em frente à casa de Lacerda, na Rua Tonelero, em Copacabana, um atentado histórico ocorria. Homens armados dispararam contra Lacerda e mataram seu segurança pessoal, um oficial da aeronáutica.

Lacerda imediatamente acusara Getúlio do mando do crime e incendiava o ambiente de crise política instaurada na República. 19 dias depois, no dia 24 de agosto de 1954, Getúlio se suicidava no Palácio do Catete.

Este personagem histórico emblemático e ambicioso se tornou o primeiro governador do Estado da Guanabara no dia 05 de dezembro de 1960. Em meio a um Rio desgastado, em desaceleração de desenvolvimento e frágil, como apontou Sette Câmara, o líder udenista prometia compor uma nova institucionalidade para aquele território.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 152

<sup>41</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 156

Lacerda via em sua gestão a catapulta perfeita para o crescimento da UDN em âmbito nacional e para seu lançamento à presidência após a gestão de Jânio Quadros, a quem ajudaria a eleger meses depois.<sup>42</sup>

Sua plataforma de campanha para governador prometia uma grande modernização da administração pública do Rio e fortes investimentos em infraestrutura na antiga capital. Ainda, era marcada por um discurso Udenista fiscalista e de austeridade, prometendo promover os investimentos pela iniciativa privada e diminuir a máquina pública carioca.<sup>43</sup>

Havia, ainda, promessas de desenvolvimento dos parques industriais, que se planejou que ocorresse em Santa Cruz e na Avenida das Bandeiras, atual Avenida Brasil. Em sua campanha havia também um apelo à educação.

Pouco tempo depois de eleito, Lacerda rompeu com seu antigo aliado Jânio, a quem também ajudou a desestabilizar. Lacerda denunciou aos jornais o plano de Jânio para decretação de Estado de Emergência e, um dia depois, o ex-presidente renunciou.<sup>44</sup>

Após a renúncia de Jânio e a posse de João Goulart, Lacerda também travou grandes confrontos com o líder trabalhista, buscando se reafirmar como líder oposicionista e conservador ao governo. Foi, inclusive, um dos articuladores e entusiastas do golpe militar ocorrido no ano de 1964. Segundo o professor Mauro Osório:

“Em 1964, com o golpe militar e a ruptura institucional, Lacerda apresenta-se como a principal liderança civil e fiador da escolha de Castello Branco para primeiro presidente do período militar. No entanto, ainda no correr do ano de 1964, passa a divergir do governo federal, não só pela política restritiva implementada pelos ministros do Planejamento e Fazenda, respectivamente Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, que atinge sobremaneira a Guanabara – pelo peso que o gasto público tem na economia da cidade e pelas características de sua indústria hegemonicamente de bens de consumo – mas, também, pela sua percepção de que as eleições presidenciais previstas para 1965 encontrar-se-iam em risco.”<sup>45</sup>

Como explicou o professor, Carlos Lacerda era extremamente volátil e instável com seus aliados políticos. Ademais, observa-se que Lacerda era importante personagem no cenário

---

<sup>42</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 159

<sup>43</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 161

<sup>44</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 155

<sup>45</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 155 e 156

político brasileiro e possuía, até mesmo antes de sua campanha para governador do Estado da Guanabara, intenções claras de ocupar o posto de Presidente da República.

Mais uma vez, o Rio transpirava e era palco dos acontecimentos políticos nacionais e a ocupação de uma figura como Carlos Lacerda era, também, penosa para o debate do Rio acerca de si mesmo, que restava ainda marginalizado em comparação com outros estados da federação.

Como governador do Estado da Guanabara, seu governo contou com uma tentativa - não bem-sucedida - de reindustrialização do território por meio da criação da Copeg - Companhia Progresso do Estado da Guanabara<sup>46</sup>.

Investiu também no setor de infraestrutura e numa matriz de transporte, voltada sobretudo ao setor automobilístico crescente à época, e em políticas de provimento de serviços básicos, extremamente escassas naquele Rio. Conforme leciona o economista em que este capítulo está apoiado:

“Seu governo apresenta como pontos centrais a recuperação da infra-estrutura urbana da cidade e a educação como elemento gerador de modernização, sendo que, do total de investimentos realizados, os itens relativos à saneamento do meio, urbanização, viação e comunicações e educação e cultura, participam com em torno de 80% do total”<sup>47</sup>

Havia, conforme indicou o professor, uma crença na gestão de Lacerda na educação como instrumento modernizando do Estado e direcionou 8,9% do total dos investimentos feitos pelo seu governo.<sup>48</sup> Em seu governo houve a admissão, segundo apontado por Mauro Osório, de cerca de 7600 novos professores por meio de concursos públicos<sup>49</sup>.

Vale mencionar que os investimentos tiveram financiamentos oriundos de recursos estrangeiros, aumento da receita via aumento nos tributos (aproveitando-se o caráter de dupla tributação do ente cidade-estado) e da compensação de 3 bilhões de cruzeiros concedidas pelo Governo Federal, dada a transferência da capital, prevista na Lei San Tiago Dantas.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 173

<sup>47</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 164

<sup>48</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 206

<sup>49</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 166

<sup>50</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 170 e 171

Após o fim do mandato de Lacerda, elege-se para governador do Estado da Guanabara de 1965 a 1971 Negrão de Lima. Negrão possuía também envergadura nacional e teria iniciado sua vida política em Minas Gerais, Estado onde nasceu.<sup>51</sup>

Negrão foi um dos articuladores do Estado Novo e do golpe ocorrido em 1937 e, por sua proximidade de Juscelino, tornou-se prefeito do antigo Distrito Federal após a eleição de Kubitschek, cargo que ocupou de 1956 a 1958. (OSÓRIO, 197) Após, tornou-se o chanceler do ex-presidente mineiro e, já durante o regime militar, foi o coordenador da campanha presidencial de Juscelino em 1965, que acabou não ocorrendo por conta da ditadura.<sup>52</sup>

Negrão foi eleito em 03 de outubro de 1965 e, a despeito de seu antagonismo com Lacerda e o udenismo (já que era pertencente ao PSD), seu exercício como governador do Estado da Guanabara deu seguimento às políticas do governo anterior do conservador Lacerda.<sup>53</sup>

Em relação aos investimentos em educação, Negrão direcionou fração menor à de Lacerda para a área, enquanto aumentou os gastos públicos com saúde, invertendo, neste ponto, a prioridade estipulada na gestão anterior.<sup>54</sup>

Após a gestão de Negrão, foi eleito para ocupar o cargo de governador do Estado da Guanabara o líder político local Chagas Freitas. Chagas foi o único governador a ser eleito de maneira indireta: seu nome foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara.

O MDBista iniciou sua gestão no dia 15 de março de 1971 e a finalizou 4 anos depois, no dia 15 de março de 1975, junto com o fim do Estado da Guanabara. A despeito de seus antecessores que possuíam envergadura nacional e relevância política em todo país, Chagas possuía perfil mais localista e foi acusado por seus opositores por possuir uma gestão extremamente clientelista.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 196

<sup>52</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 198

<sup>53</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 199

<sup>54</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 206

<sup>55</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 284

Segundo o professor Mauro Osório, o último governador do antigo Estado não empenhou muitos esforços para proporcionar um desenvolvimento industrial robusto e manteve a ineficaz política dos distritos industriais.<sup>56</sup>

Consoante a tese de doutoramento em que esta seção se apoia, Chagas teria intensificado na máquina pública carioca em sua gestão como governador do Estado da Guanabara e em toda a máquina pública do Estado do Rio de Janeiro, visto que também foi governador do Estado após a fusão entre os anos 1979 e 1983, uma forte lógica clientelista e enfraquecedora.

Chagas criou o que a imprensa local chamou de *Chaguismo*, um loteamento de cargos da administração pública visando ao processo eleitoral e pouco afeito ao desenvolvimento das instituições de fato.

Todo este vácuo político em, de forma contraditória, um Estado e uma Cidade que sempre respiraram os movimentos políticos da nação engendraram em um ambiente institucional nocivo e opaco.

O Rio muito sofreu com a saída da capital e, ao que nos parece atualmente, não estava preparado para a sua autonomia. A transferência não fora bem pensada e planejada e, ao contrário do que se constata nos tempos atuais, a capital de fato não é mais a cidade maravilhosa.

Outro ponto extremamente relevante trazido pelo professor é que o período de dois Estados foi muito nocivo para a integração da atual região metropolitana do Rio de Janeiro.

Em verdade, os municípios da baixada fluminense saíram lesados do ponto de vista fiscal. Isto ocorreu pois o Estado da Guanabara possuía as receitas advindas de tributos estaduais e municipais e, por abrigar muitos postos de trabalho e de serviços da população que habitava esta região, os tributos se concentravam na antiga capital da República.<sup>57</sup>

Este desequilíbrio foi um dos responsáveis para o subdesenvolvimento da baixada fluminense e impediu que as receitas fossem mais bem distribuídas, como ocorreu no ABC Paulista em relação à capital São Paulo.

---

<sup>56</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 285

<sup>57</sup> SILVA, Mauro Osório da. Ob. cit, p. 75

Apesar da separação administrativa, nunca foi possível pensar o desenvolvimento urbano do Rio sem pensar na integração de sua região metropolitana, visto que se observa um movimento pendular dentro desta região. Os problemas do Rio são também os problemas da baixada.

Foi neste cenário de desaceleração, desindustrialização e perda de prestígio oriundo da transferência da capital que Leonel Brizola e Darcy Ribeiro assumiram o Palácio da Guanabara.

Todo este ambiente institucional é extremamente relevante, como refletimos no capítulo anterior, para avaliarmos e compreendermos suas políticas públicas e sobre a principal política de seu governo: os Cieps.

## 4 OS CIEPS COMO SONHO E COMO PROJETO

Neste capítulo, buscaremos compreender como nasceram os Cieps, quais foram suas origens institucionais e políticas e em que base foram desenhados. Além disso, analisaremos em que solo foi construída esta política pública educacional que ganhou tanta centralidade na década de 80.

Para tal, abordaremos na primeira seção a história de vida do mentor e idealizador dos Cieps, o antropólogo e sociólogo Darcy Ribeiro, presidente do projeto e Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro. Esta seção foi elaborada com base na biografia de Darcy Ribeiro escrita por Cândido Alberto Gomes, publicada em 2010 no bojo da Coleção Educadores<sup>58</sup>.

Em um segundo momento, irei remontar como foi construído o Programa Especial de Educação feito pela gestão Brizola-Darcy. Buscarei elencar pontos que demonstrem o nível de capacidade política e técnica nas etapas desta política pública.

Por fim, em um terceiro momento, farei uso da publicação do próprio Darcy - O Livro dos Cieps - para compreender o que foi feito por toda a equipe em sua construção e idealização. O escrito traz muito do que foi feito e foi publicado de forma contemporânea ao fim da implementação dos Cieps, em 1986, próximo ao fim do mandato dos trabalhistas à frente do executivo estadual.

Embora seja manifestamente político e com um viés eleitoral, o Livro dos Cieps nos fornece dados preciosos e é um indicador das discussões que eram travadas no bojo da realização desta política pública aqui investigada.

### 4.1 O educador e personagem político Darcy Ribeiro

Para compreendermos o que foram os Cieps, é preciso conhecermos o seu grande idealizador: o antropólogo Darcy Ribeiro, Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro à época de sua implantação e grande ideólogo do projeto. Os Cieps eram o grande sonho de Darcy e sua aposta em uma revolução cultural e permanente para o Brasil.

---

<sup>58</sup> GOMES, Alberto Candido. Darcy Ribeiro. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

Darcy Ribeiro nasceu em Montes Claros, Município situado no Norte de Minas Gerais, no ano de 1922. Era filho de uma professora primária e perdeu seu pai quando tinha apenas 3 anos. Teve seu tio como tutor e com ele conheceu os livros, recebendo incentivos para estudar.<sup>59</sup>

Em 1939, Darcy foi para Belo Horizonte, com apenas 17 anos, para estudar Medicina, mas não concluiu o curso. Gostava mesmo das ciências sociais e recebeu um convite do diretor da Escola Livre de Sociologia e Política da Universidade de São Paulo para estudar na instituição com uma bolsa de estudos.<sup>60</sup>

Darcy aceitou o convite, mudou-se para São Paulo e lá formou-se em antropologia. Concluiu mestrado na mesma instituição e fora chamado para cursar doutorado na Universidade de Chicago, convite que recusou para se imergir em aldeias indígenas e produzir um dos mais instigantes e completos trabalhos já feitos acerca dos povos originários de onde hoje chamamos de Brasil.

A participação de Darcy na corrida presidencial de Juscelino Kubitschek o aproximou de Anísio Teixeira, grande educador brasileiro e presidente do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - Inep. Foi nessa relação que nasceu o Darcy educador, que viu na escola e na universidade o embrião da mudança.<sup>61</sup>

Em 1957, Darcy fora convidado por Anísio Teixeira a assumir a Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do Inep e, desde então, tornou a educação o seu maior mote.

Ao lado de Teixeira, tornou-se vice-diretor do Inep e lutou pela educação pública e de qualidade, bem como trabalhou para efetivação e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases.<sup>62</sup>

À época, de acordo com Gomes, o Inep era uma importante instituição burocrática e com corpo técnico de elevada qualificação na área educacional. Poder-se-ia dizer, ainda, que possuía

---

<sup>59</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 23

<sup>60</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 24

<sup>61</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 33

<sup>62</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 40

mais relevância na produção de políticas educacionais a nível nacional. A instituição foi responsável pela interiorização da educação no país e garantiu um ecossistema para a formação e o aperfeiçoamento dos professores.<sup>63</sup>

Após seu período no Inep e com a criação da nova capital, Darcy fora convidado por Juscelino para comandar a criação da Universidade de Brasília - UnB. Darcy idealizou este gigante educacional brasileiro e assumiu o cargo de primeiro reitor da instituição educacional. Surgia, naquele momento, o Darcy criador de universidades.

Em seguida, Darcy fora ministro da educação entre setembro de 1962 a janeiro de 1963, em meio a um Brasil parlamentarista e abalado pela crise permanente desde a renúncia de Jânio Quadros e no gabinete presidido por Hermes Lima.<sup>64</sup>

Após o plebiscito que restituiu o presidencialismo no Brasil, com a volta de Jango ao cargo máximo da nação, Darcy deixou a pasta da educação e tornou-se o Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, cargo que ocupou até o golpe militar de 1º de abril de 1964.

Após o início da ditadura militar, exilou-se no Uruguai e lá ficou até o ano de 1968, após ser absolvido pelo Supremo Tribunal Federal dos crimes que o regime lhe imputou. Voltou e, com a outorga do Ato Institucional nº 5, foi preso e assim permaneceu por 9 meses. Após ser novamente absolvido, exilou-se novamente - desta vez na Venezuela, no Chile, Peru e México, para onde os ventos políticos de um governo social latino-americano lhe levavam.<sup>65</sup>

Voltou ao Rio, já anistiado, em 1976 e recuperou sua cadeira de ciências sociais na Universidade do Brasil - atual UFRJ - e na Universidade de Brasília que havia ajudado a construir.

Com a gradativa redemocratização, foi um dos fundadores, junto com Leonel Brizola, do Partido Democrático Trabalhista - PDT, em 1980.<sup>66</sup> Em 1982, Brizola e Darcy formaram uma

---

<sup>63</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 40

<sup>64</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 42

<sup>65</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 47

<sup>66</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 50

chapa para o governo do Estado do Rio de Janeiro, o gaúcho era o candidato a governador e o mineiro seu vice.

Os trabalhistas saíram vitoriosos do pleito para o Estado, venceram as primeiras eleições desde o golpe militar. Como se discutiu no capítulo anterior, receberam em suas mãos um Rio fragmentado, em processo de desindustrialização e desaceleramento em seu crescimento econômico.

Ademais, os serviços públicos eram escassos e o Rio mostrava suas cicatrizes da transferência da capital, das políticas clientelistas impressas por Chagas Freitas e do vácuo das capacidades estatais e da governança das gestões anteriores.

O Rio, como é de sua natureza, agia como reflexo do Brasil e o pleito era um sinal claro para a popularidade do regime militar: os cariocas e os fluminenses escolheram dois trabalhistas, ex-exilados e figuras centrais na oposição do golpe de 64, já que integravam a cúpula do governo de Jango.

Darcy e Brizola definiram, então, que a educação seria o foco de seu governo. Todo o histórico de Darcy como educador e semeador de universidade alinhou-se com a história de Brizola e sua luta pessoal para garantir a sua formação e o tema se tornou central no programa do primeiro governo eleito do Estado do Rio de Janeiro.

Foi posta pela administração, portanto, com muito esforço orçamentário, a construção dos Cieps, projeto que Darcy acreditava que promoveria uma revolução educacional.

## **4.2 A construção do Programa Especial de Educação**

Conforme informado no início deste capítulo Darcy compilou todo o projeto no Livro dos Cieps, material elaborado pelo antropólogo em 1986 que compilou todas as medidas desenhadas e executadas em sua política pública.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986.

Na mencionada publicação, Darcy introduz o texto dispondo alguns números para atestar como o sistema educacional é importante para o país e porque deve ser uma questão central na agenda do Estado.

A introdução é valiosa, pois expõe o pensamento do educador e indica quais serão as linhas gerais do Programa Especial de Educação da gestão de Brizola e quais foram os problemas centrais que os Cieps foram desenhados para resolver.

De acordo com o mentor do programa e autor do livro, o Brasil possuía, à época, um grande atraso educacional em relação aos demais países vizinhos latino-americanos.<sup>68</sup>

O professor e vice-governador aponta que, no início dos anos 80, o Brasil contava com a infeliz cifra de 19 milhões de analfabetos adultos, o que representava 26% da população adulta. Para a contabilização da cifra, considerou-se como população adulta as pessoas de 15 anos ou mais.

Para efeito comparativo, Cuba contava, já em 1961, com apenas 3% da população analfabeta. A Argentina, por sua vez, contava com 6% da população analfabeta no ano de 1976.<sup>69</sup>

Outro aspecto valioso trazido neste trecho é a forte evasão escolar presente no nosso sistema educacional. Conforme indicado pelo autor, um estudo longitudinal feito na segunda metade da década de 1970 indicou que a capacidade de absorção da escola brasileira era baixíssima.

No ano de 1975, a cada 1000 alunos que ingressavam na antiga 1ª série do Ensino Fundamental, apenas 486 avançavam para a 2ª série no ano seguinte. A cifra reduzia-se para 464 para a 3ª série no ano de 1977 e 417 para a 4ª série no ano de 1978.<sup>70</sup>

1975 — 1.ª série — 1.000	1976 — 2.ª série — 486	1977 — 3.ª série — 464	1978 — 4.ª série — 417
--------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

Fonte: RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986, p. 11

<sup>68</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 11 e 12

<sup>69</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 11

<sup>70</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 12

Conforme indica o autor, esta evasão era uma das fontes do analfabetismo brasileiro, visto que é neste primeiro ciclo do ensino fundamental que é feita a alfabetização em massa e que é construída uma base educacional.<sup>71</sup>

Ainda que houvesse uma desigualdade regional no Brasil que agravasse esse quadro em outras áreas do país de baixo desenvolvimento, Darcy apontou que a fragilidade no sistema educacional estava presente em todas as regiões. Inclusive na Cidade do Rio de Janeiro, onde houve maior investimento em comparação a outros Estados da federação, a evasão escolar se mostrava como um problema existente.<sup>72</sup>

A respeito da educação no Estado do Rio de Janeiro em si, o autor apontou que, no início de sua gestão, em 1983, o Estado contava com apenas 3.075 escolas estaduais e 817 municipais, grande delas em péssimas condições. O número diminuto provocava grandes filas para matrícula, representando um obstáculo ainda anterior à mencionada evasão escolar.<sup>73</sup>

Este enorme atraso brasileiro, segundo Darcy, era um projeto da burguesia brasileira. Desde o Brasil colônia, passando pelo Brasil imperial e até a República, a educação popular nunca foi uma pauta central do Estado. O passado escravocrata e suas heranças seriam, de acordo com o professor, grandes perpetuadores das lacunas na educação básica brasileira.<sup>74</sup>

Darcy acreditava que a lacuna no provimento de uma educação básica ampla e de qualidade era fruto de uma vontade política daqueles que eram os titulares do poder no Estado brasileiro. Sua conhecida frase “A crise na educação no Brasil não é uma crise, é um projeto” é bem esmiuçada neste texto. Acerca do assunto, o autor dispôs:

“[...] precisamos começar a reconhecer e proclamar que temos uma escola primária não só seletiva, mas elitista. Com efeito, ela recebe as crianças populares massivamente, mas, tratando-as como se fossem iguais às oriundas dos setores privilegiados, assim as peneira e exclui da escola. Vale dizer que nosso pendor elitista começa na escola primária. Ela, de fato, se estrutura para educar as classes abonadas e não o povo, que constitui a imensa maioria de sua clientela.”<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 12

<sup>72</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 13

<sup>73</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 19 e 20

<sup>74</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 15

<sup>75</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 14

Como se pode compreender, Darcy entendia que o sistema educacional brasileiro era o primeiro e grande causador das desigualdades sociais e econômicas já existentes. Segundo o autor, o formato da educação básica brasileira associado com a enorme ausência de direitos fundamentais - como moradia, alimento e emprego - provocariam, em conjunto, a forte evasão escolar mencionada.<sup>76</sup>

Neste sentido, as crianças hipossuficientes, sob o argumento de desempenho escolar insatisfatório, seriam praticamente expulsas da escola. As fragilidades do sistema educacional pátrio seriam, então, um instrumento de dominação da burguesia nacional para impedir que houvesse uma ascensão social e uma reconfiguração de classes no Brasil.<sup>77</sup>

Assim, a transformação no sistema educacional do Rio de Janeiro foi elencada como a principal pauta da gestão Brizola-Darcy, ganhando especial atenção na agenda governamental do Estado do Rio de Janeiro. Criou-se, então, o referido Programa Especial de Educação, que contou com mais de 400 milhões de dólares de investimento público.<sup>78</sup>

Para dimensionarmos a presença da pauta na gestão, podemos analisar o contingente empenhado no orçamento estadual para o setor para o ano de 1986:

Função	Valor (Cz\$ 1 milhão)	Em relação ao total (%)
1. Legislativa	630	2,18
2. Judiciária	1.895	6,56
3. Administração e Planejamento	4.675	16,17
4. Agricultura	224	9,77
5. Comunicação	97	0,34
6. Defesa Nacional e Segurança Pública	3.816	13,20
7. Educação e Cultura	8.744	30,25
8. Energia e Recursos Minerais	382	1,32
9. Habilitação e Urbanismo	396	1,37
10. Indústria, Comércio e Serviços	84	0,29
11. Saúde e Saneamento	2.154	7,45
12. Trabalho	8	0,03
13. Assistência e Previdência	3.592	12,43
14. Transportes	2.207	7,64
<b>Total</b>	<b>28.904</b>	<b>100,00</b>

Fonte: RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986, p. 24

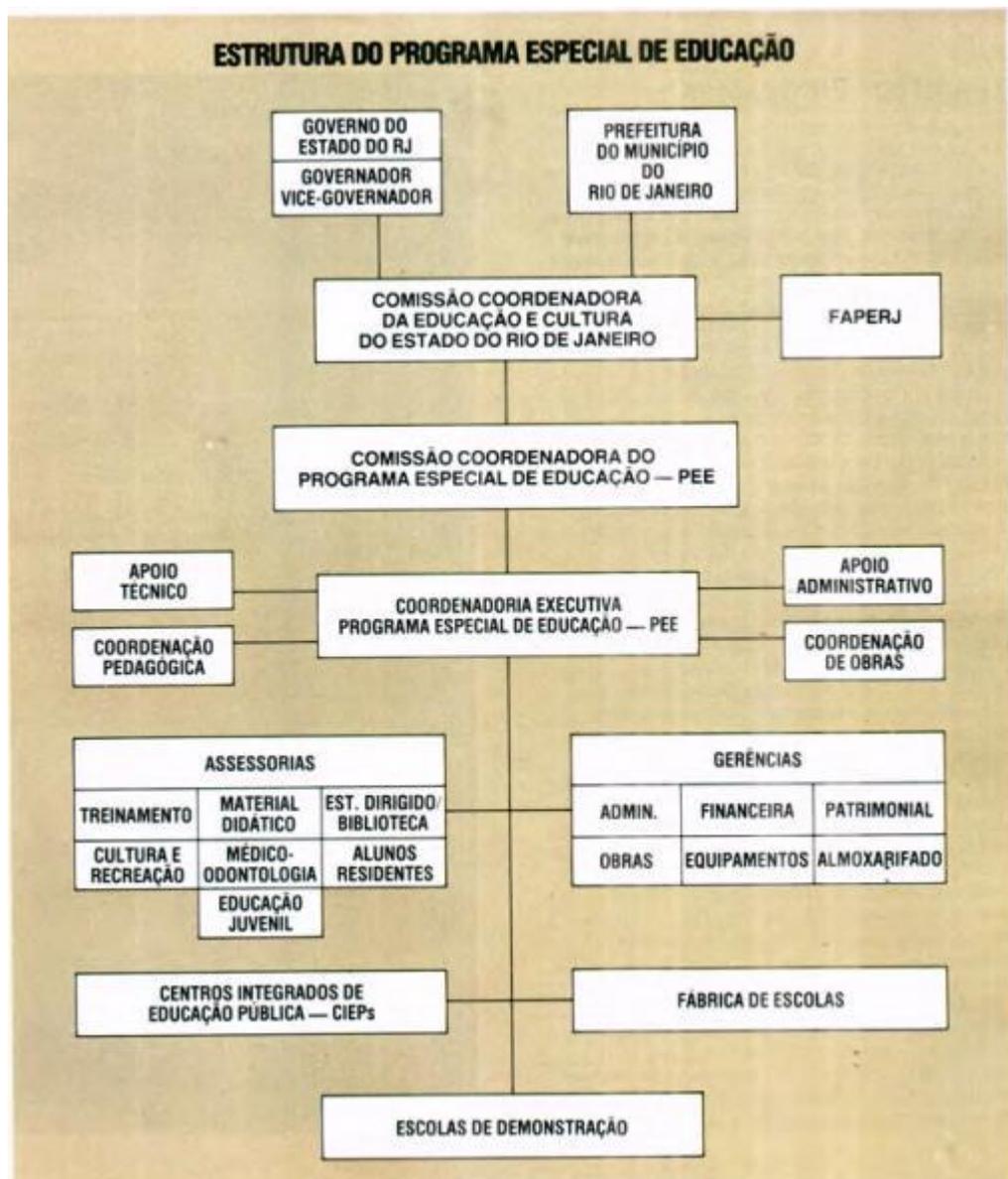
<sup>76</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 15 e 16

<sup>77</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 14

<sup>78</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 16

Conforme a tabela acima, percebe-se que o volume orçamentário destinado à educação era enorme, atingindo impressionantes 30,25% do orçamento, volume impressionante para a época, sobretudo pois não havia obrigatoriedade de destinação da receita à educação, que veio a ocorrer somente na Constituição da República de 1988, por meio do seu artigo 212.

Neste contexto, foi encabeçado por Darcy o Programa Especial de Educação, que contava com a estrutura organizacional e administrativa abaixo:



Fonte: RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986, p. 37

É possível perceber a grande influência da gestão do Município do Rio de Janeiro, buscando o Estado possuir uma articulação fina com os gestores de fato da educação básica e

do ensino fundamental, conforme a divisão de competências entre os entes federativos existente até hoje. Conforme mencionado no Livro dos Cieps, toda a sua estrutura foi desenhada para ser entregue às secretarias municipais de onde estão sediados.<sup>79</sup>

Ainda, por meio da análise da estrutura da gestão educacional impressa pelo governo estadual, percebe-se que o foco da gestão era a construção de escolas - os Cieps e as Escolas de Demonstração - e a reformulação de todo o sistema educacional, com a criação de novas políticas pedagógicas, treinamentos dos professores e serviços públicos adjacentes ao provimento da educação básica.

Nesta esteira, visando à participação social na formulação e na implantação do Programa Especial de Educação, foi realizado o chamado “Encontro de Mendes”. O encontro seria uma audiência - ou *anticongresso*, como denominavam seus organizadores - que buscava discutir algumas teses acerca da educação básica e dar voz aos professores desta área, a despeito dos congressos tradicionais que eram ocupados majoritariamente por acadêmicos distantes das salas de aulas do ensino básico.<sup>80</sup>

Em um primeiro momento, houve um debate descentralizado e local que contou com mais de 52 mil professores da educação básica. Nele foram discutidas algumas teses, propostas por Darcy, que indicariam quais os grandes problemas da educação básica no Estado do Rio de Janeiro.<sup>81</sup>

Após esta primeira discussão, com a contribuição massiva dos docentes, foram eleitos 1000 delegados para o exame e avaliação do que fora construído em cima das teses pelos professores regentes na sala de aula em sede regional.<sup>82</sup>

Esta avaliação regional fora discutida no Município de Mendes nos dias 25 e 25 de novembro de 1983 e contou com 100 professores de todo o Estado do Rio de Janeiro. O encontro contou com mais de 30 mil cartas enviadas por professores e com a presença de outros importantes atores da educação básica. (RIBEIRO, 1986, p. 32). O Encontro de Mendes serviu,

---

<sup>79</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 43

<sup>80</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 32

<sup>81</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 17

<sup>82</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 32

ainda, para definir as diretrizes e pontos focais do mencionado Programa Especial de Educação do governo estadual.

### **4.3 A idealização e execução dos Cieps**

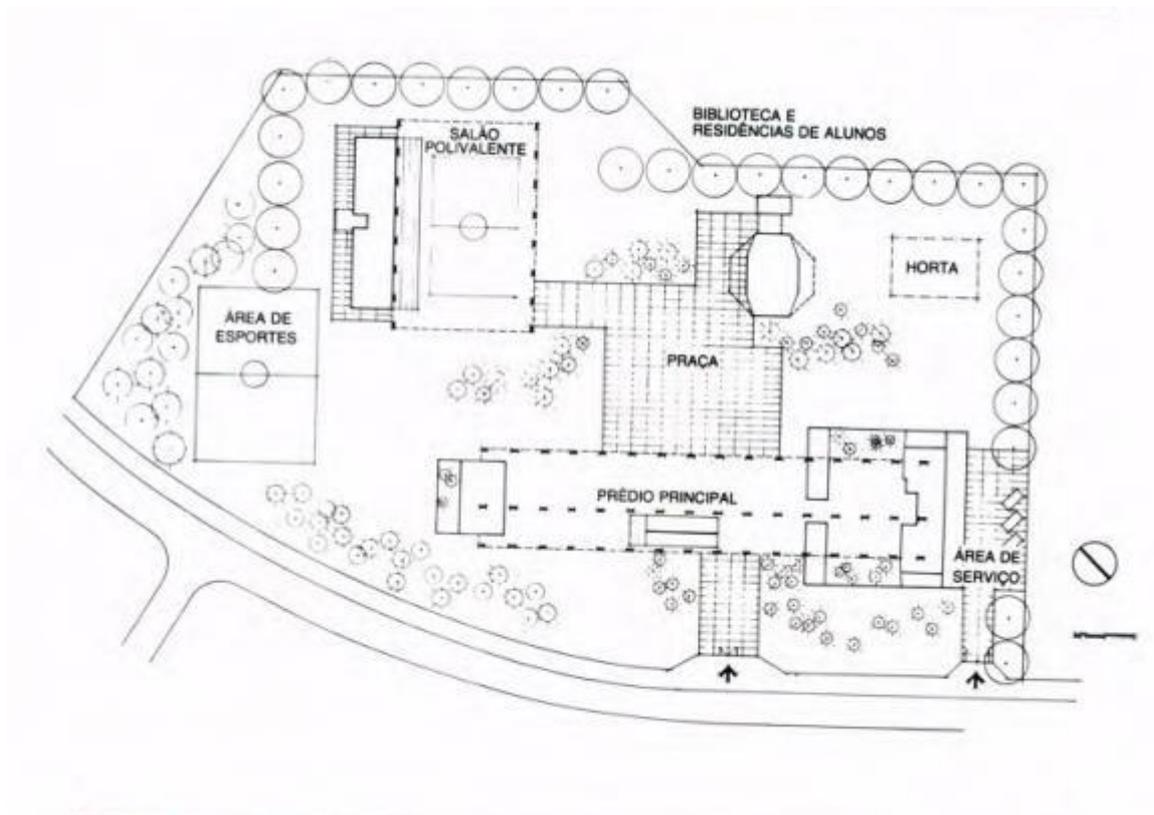
Conforme mencionado anteriormente e presente na estrutura do PEE, a Fábrica de Escolas, que ficou sediada em plena Avenida Presidente Vargas, foi um dos sustentáculos para a implementação dos Cieps. Tratava-se de uma fábrica desenvolvida para a construção civil rápida e barata dos prédios que abrigariam o ambicioso projeto educacional proposto.

A Fábrica de Escolas construiu, então, os 511 Cieps inaugurados na primeira gestão de Brizola à frente do governo estadual. Os edifícios foram construídos com blocos de argamassa armada, peças pré-moldadas rápidas de serem construídas e com valores que, de acordo com Darcy, seriam 30% abaixo do valor de projetos semelhantes.<sup>83</sup>

Toda a estrutura física dos Cieps fora projetada pelo saudoso arquiteto Oscar Niemeyer. Em seu arranjo padrão, Oscar desenhou os Cieps para que contassem com uma estrutura básica de 3 edifícios:

---

<sup>83</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 103



Fonte: RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986, p. 103

O primeiro deles, o prédio principal, contaria com as salas de aulas, o auditório, as salas especiais, a cozinha, o refeitório do alunado e espaço para atendimento médico e odontológico.<sup>84</sup>

O segundo, por sua vez, contaria com uma biblioteca - à disposição dos alunos e de toda a comunidade no entorno - e com um dormitório com capacidade para 24 alunos-residentes. O dormitório foi desenhado para aqueles alunos em situação de vulnerabilidade social e contaria com o apoio de tutores para o desenvolvimento das crianças. Estes tutores, por sua vez, possuiriam quarto próprio, sala comum e sanitário próprio e cozinha própria.<sup>85</sup>

Por fim, havia o salão polivalente. Este seria um ginásio poliesportivo coberto, que contaria com arquibancada e vestiários. O salão havia sido desenhado para sediar as atividades esportivas do alunado e servir de espaço para demais atividades culturais, que poderiam ocorrer

<sup>84</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 104

<sup>85</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 104

vinculadas à escola ou servir de espaço para a comunidade promover seus eventos culturais próprios.<sup>86</sup>

O projeto-padrão acima descrito fora desenvolvido para contar com 1000 alunos durante o dia, conforme o projeto pedagógico de educação integral proposto. Já no período da noite, haveria capacidade para 400 alunos.<sup>87</sup>

A educação integral era, para Darcy, um dos grandes pilares de seu projeto educacional. Os alunos dos Cieps entrariam às 8h e sairiam às 17h. A presença durante todo o dia na escola facilitaria a inclusão de diversas atividades culturais e esportivas que, a despeito de serem extracurriculares, possuem grande potencial no desenvolvimento educacional.<sup>88</sup>

Ainda, a presença durante todo o dia na escola seria eficaz em fornecer toda a alimentação necessária para a criança. O projeto pedagógico dos Cieps incluía que todas as crianças devessem fazer todas as suas refeições dentro da instituição. Esta condição, segundo Darcy, seria importantíssima para a diminuição da evasão escolar e, por conseguinte, da inversão do sistema educacional como perpetuador de desigualdades.

Além de todas as refeições, os alunos também deveriam sair dos Cieps de banho tomado, que aconteceriam nos banheiros coletivos nas instalações das escolas.<sup>89</sup> Ainda, os alunos dos Cieps que fossem financeiramente hipossuficientes teriam acesso a material escolas e uniformes gratuitos.<sup>90</sup>

No que diz respeito ao período da noite, das 17 horas às 22 horas, os Cieps sediariam aulas de alfabetização para jovens de 14 a 20 anos analfabetos ou insuficientemente instruídos. Cada unidade, para estes cursos, deveria possuir capacidade para 400 alunos no turno noturno.<sup>91</sup>

Para a almejada alfabetização, foi elaborado, também sob a gestão de Darcy Ribeiro, material didático especialmente dimensionado para os jovens adultos e para os alunos que se

---

<sup>86</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 104

<sup>87</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 42

<sup>88</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 17

<sup>89</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 17

<sup>90</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 48

<sup>91</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 17

encontrassem em situação de vulnerabilidade social e econômica. (RIBEIRO, 1986, 52 e 53) Vale mencionar, ainda, que os Cieps contariam com regime interno próprio, para que houvesse uma formalização das diretrizes de seu projeto pedagógico articulado com sua infraestrutura.<sup>92</sup>

Ainda, as instalações dos Cieps poderiam também servir de espaço para o ministério de cursos de aperfeiçoamento dos professores da rede pública de educação básica.<sup>93</sup>

De acordo com o Programa Especial de Educação, a gestão Brizola-Darcy deveria construir e inaugurar, até o ano de 1987, 511 unidades educacionais aqui descritas. A distribuição destas unidades deveria ser feita conforme o quadro abaixo:

**Localização dos CIEPs**

Municípios	Total 500 CIEPs	Municípios	Total 500 CIEPs
Rio de Janeiro	134	Rio das Flores	01
Nova Iguaçu	87	Paraíba do Sul	01
São Gonçalo	44	Vassouras	02
Duque de Caxias	45	Mendes	01
São João de Meriti	27	Paulo de Frontin	01
Campos	16	Miguel Pereira	01
Niterói	10	Cachoeira de Macacu	02
Volta Redonda	09	Maricá	01
Magé	08	Saquarema	01
Itaboraí	07	Rio Bonito	01
Itaguaí	07	Araruama	02
Petrópolis	06	Arraial do Cabo	01
Nilópolis	03	Silva Jardim	01
Barra Mansa	06	Sapucaia	01
Resende	06	Carmo	01
Teresópolis	04	Sumidouro	01
Nova Friburgo	05	Duas Barras	01
Macaé	04	Cantagalo	01
Angra dos Reis	03	Cordeiro	01
Piraí	02	Bom Jardim	01
Três Rios	04	Itaocara	01
Paracambi	03	São Sebastião do Alto	01
Barra do Piraí	05	Santa Maria Madalena	01
Valença	02	Trajano de Moraes	01
São Pedro d'Aldeia	04	Conceição de Macabu	01
Cabo Frio	02	Porciúncula	01
Casimiro de Abreu	02	Natividade	01
Itaperuna	03	Bom Jesus de Itabapoana	01
Santo Antônio de Pádua	02	Laje de Muriaé	01
São Fidelis	02	Miracema	01
* Parati	01	Cambuci	01
Rio Claro	01	São João da Barra	02
Mangaratiba	01	Pati do Alferes	01

\* Cidade Histórica — CIEPs especiais

Fonte: RIBEIRO, Darcy. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986, p. 37

<sup>92</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 142

<sup>93</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 17

Conforme se observa por meio da tabela, cerca de 27% dos Cieps foram instalados na Cidade do Rio de Janeiro, sendo fundamental a articulação com a prefeitura para garantir coesão ao projeto.

A despeito de sua forte presença na capital, é possível também identificar a vocação para a interiorização e vascularização destes institutos educacionais. Os Cieps foram desenhados para ocupar 66 municípios do Estado, conforme indicado pela tabela.

Em relação aos recursos humanos das instituições, destaca-se que foram admitidos, por meio de concursos públicos ocorridos no período de 1982 a 1985, cerca de 24 mil professores para ocupação de cargos na rede de educação básica.

Houve, ainda, uma transformação para regime estatutário de 17 mil profissionais. Por fim, vale mencionar que foi feita uma equiparação salarial entre os professores da rede básica, já que havia uma remuneração inferior para aqueles que exerciam o magistério no primeiro ciclo do ensino fundamental, isto é, da 1ª à 4ª série.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> RIBEIRO, Darcy. Ob cit., p. 28

## 5 OS CIEPS: RESULTADOS E CONTROVÉRSIAS

Após a primeira análise da criação e idealização dos Cieps do capítulo anterior, este capítulo buscará compreender alguns possíveis erros e acertos desta política pública brizolista.

Em um primeiro momento, iremos levantar algumas das críticas feitas pela literatura ao projeto, abrangendo-se a formação da agenda, o planejamento, a implementação e o monitoramento da empreitada.

Em seguida, a análise será incrementada com alguns dados da educação carioca e fluminense. A análise de dados será feita considerando-se, certamente, as limitações do Estado.

Por fim, serão feitas as análises da política com base nos conceitos esmiuçados no primeiro capítulo deste trabalho, em especial as categorias de *governança* e *capacidade estatal*. A análise passará, naturalmente, também pelo ambiente institucional em que se instalou o governo Brizola-Darcy, bem como por toda a herança deixada pelos antigos chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e do Estado da Guanabara.

### 5.1 Controvérsias acerca do planejamento e da implementação dos Cieps

A biografia supracitada de Darcy Ribeiro, elaborada como um dos volumes da coleção de educadores brasileiros, indica que um dos primeiros e principais pontos negativos acerca dos Cieps é, sem dúvidas, a pressa com que o projeto fora feito. Neste sentido, o professor Candido Alberto Gomes comentou:

“Havia pressa sob todos os aspectos. Darcy não suportava as delongas das burocracias públicas, lentas, hipernormatizadas, cheias de meandros conhecidos por pessoas bem-intencionadas e sobretudo por obesas raposas. A pressa se explicava porque a empreitada era grandiosa, quase inédita, e o mandato de governador durava quatro anos. Havia urgência porque, na verdade, o Programa era pelo menos para oito anos de duração. Daí os Cieps serem considerados pelos críticos como uma plataforma para a reeleição”<sup>95</sup>

Esquematiza-se, portanto, que a primeira razão da pressa no projeto era a ambição de fazer um processo revolucionário na educação em um curto período de 4 anos. A outra é que,

---

<sup>95</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 53

como o projeto demanda um tremendo esforço fiscal, era necessário tornar os Cieps uma façanha eleitoral para que o PDT se reelegesse no Estado.<sup>96</sup>

A administração de Brizola encontrava, à época, grandes desafios. Sua gestão tinha muitos atritos com a Rede Globo de Televisão, que à época dominava completamente os meios de comunicação carioca.

Ainda, Brizola viu crescer, muito pela herança de desaceleramento econômico e urbanização desordenada de gestões anteriores, o narcotráfico e a violência no Estado em uma escalada inédita. Os anos 80 foram muito cruéis para o Estado do Rio de Janeiro: havia um cenário econômico e inflacionário em todo país e as sequelas da transferência da capital se mostravam cada vez mais marcantes.

Com todas estas mudanças sociais ocorrendo, a gestão enxergava - a meu ver, de forma ingênua - nos Cieps um possível amenizador destas mazelas. Os Cieps seriam, então, um mecanismo para frear a crise de segurança pública e o desemprego que assolavam as metrópoles brasileiras.<sup>97</sup>

A respeito do projeto eleitoral, os Cieps foram duramente criticados pelos acadêmicos da área. O professor Paiva indicava que seria:

“muito mais trabalhoso e menos espetacular dar-se ao incômodo de (...) identificar onde se encontram 300.000 crianças que estão fora da escola e planejar a rede de acordo com suas necessidades”<sup>98</sup>.

Os Cieps seriam, segundo alguns críticos do projeto, construções espetaculares e vultuosas que buscavam passar uma imagem, mas não efetivamente solucionar os problemas educacionais do Estado do Rio de Janeiro. Seria, portanto, um projeto de impacto e publicitário, ao invés de almejar uma amplitude maior que abraçasse todas as crianças do Rio.

Mais à frente, o professor Cândido defende que os Brizolões foram excessivamente politizados e atrelados à gestão Brizola-Darcy. Por serem figuras políticas de esquerda e com

---

<sup>96</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 53

<sup>97</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 54

<sup>98</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 54

uma importante relevância na resistência à ditadura e ao golpe militar, os setores à direita das sociedades carioca e fluminense viam muito no projeto uma extensão de um projeto político e pouco a implementação de uma política de Estado.<sup>99</sup> A excessiva politização provocaria, portanto, um descolamento do projeto por parte de líderes opositores, o que prejudicou sua articulação e sua continuidade.

Ainda, a pressa teria definido uma meta muito ambiciosa: 500 Cieps construídos em apenas 4 anos de governo. Olhando para trás, todo este esforço poderia ser visto como um passo maior que a perna. Os 500 Cieps foram finalmente erguidos, mas se questiona se foram implementados da maneira mais equilibrada, considerando as extensas discussões e o corpo técnico com que contava e se apoiava o Programa Especial de Educação.<sup>100</sup>

Ademais, outra crítica comum feita ao projeto é a criação de dois sistemas educacionais paralelos na mesma rede de ensino.<sup>101</sup> Darcy defendia seu projeto, arguindo que “acham justo dar a quem vive em barracos escolas de barraco”. O governo defendia, então, que os Cieps faizem uma discriminação positiva, isto é, concentrava investimentos para as populações mais carentes.

No entanto, os 500 Cieps não foram suficientes para todas as crianças hipossuficientes e, de fato, a criação dos Cieps fez com que, na mesma rede pública de educação básica, crianças igualmente desprivilegiadas tivessem uma educação completamente distinta a pares na mesma situação social.

Toda ambição na execução deste longo projeto em apenas 4 anos, visivelmente influenciada por interesses eleitoreiros, fez com que o ponto focal da política pública educacional - de longo prazo por sua natureza - se tornasse de curto prazo. Desviou-se, por assim dizer, a grande razão na formação desta agenda, conforme conceito atribuído no primeiro capítulo.

---

<sup>99</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 55 e 56

<sup>100</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 56

<sup>101</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 56

Os Cieps foram acusados, ainda, de serem instalados em locais mais visíveis, em detrimento de onde há uma maior necessidade de escolas. Conforme resumiu o professor Cândido:

“Em outras palavras, ideologizou-se e partidarizou-se o debate. A maior parte dos Cieps foi inaugurada precisamente no ano eleitoral, enquanto outros ficaram inacabados.”<sup>102</sup>

Neste sentido, é importante mencionar que em 1987, último ano da gestão de Brizola-Darcy, apenas 3,3% do alunado estadual era atendido pelos Cieps. Em contrapartida, havia no Estado do Rio de Janeiro a infeliz cifra de 63.234 alunos sem vagas para estudar.<sup>103</sup>

O projeto, que deveria durar ao menos 8 anos, acabou por não ter sua continuidade imediata, já que Darcy Ribeiro não foi eleito para o governo do Estado nas eleições de 1987, quando perdeu para o MDBista Moreira Franco.

Toda a pressa supramencionada, consoante o professor Candido Gomes, teria causado um descasamento nos governos subsequentes em relação ao cotidiano da administração pública. Isto quer dizer que, como foram feitos artifícios administrativos pelo Programa Especial de Educação que visavam à agilidade na sua implementação, houve um choque com o sistema de ensino antes presente na administração. Esta mudança brusca seria, segundo o professor, um fator desfavorecedor da continuidade da política pública.<sup>104</sup>

Ainda, Darcy esperava que a cultura estabelecida pelos Cieps fossem capazes de radiar suas inovações para a rede de educação básica convencional. No entanto, segundo o professor Cândido, a despeito do esforço e do orçamento empenhados, esta influência ficou aquém das expectativas, que eram altas.<sup>105</sup>

O professor Candido teceu, ainda, críticas a respeito da manutenção da estrutura física dos Cieps. Segundo defende, por se tratar de material mais barato e de rápida fabricação e

---

<sup>102</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 62

<sup>103</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 62

<sup>104</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 61 e 62

<sup>105</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 61

instalação, os prédios dos Cieps exigiam uma manutenção cara. Em verdade, um aluno do Ciep custava cerca de 4 vezes mais um aluno da rede pública convencional.<sup>106</sup>

Outro ponto crítico levantado pelo professor é o do revés da discriminação positiva. A despeito de sua nobre intenção de corrigir desigualdades sociais, a estratégia adotada pela gestão fez com que os Cieps ficassem estigmatizados como “escolas de pobre”. Com esta estigmatização, de acordo com o autor, os colégios perdiam um pouco da sua diversidade e se tornavam evitados por alguns.<sup>107</sup>

Este estigma é presente até hoje. Conforme explica a Diretora do Ciep Miguel de Cervantes, baseado no Município de Itaboraí, Iara Moraes da Silva, frequentemente alguns pais pensam que a educação integral serviria, na verdade, apenas para tirar as crianças em situação de hipervulnerabilidade social da rua.<sup>108</sup>

Ademais, cumpre mencionar a crítica do professor de que o projeto pedagógico não previa uma distribuição orgânica entre as atividades dentro da sala de aula e as atividades que aconteciam fora desta. Na verdade, o que era feito era uma intercalação de turnos, de modo que as crianças ficavam desmotivadas em um e animadas em outro, o que pode representar algumas perdas pedagógicas.<sup>109</sup>

Cumpre mencionar que, conforme indicado pelo professor, a relação dos Cieps com as comunidades de seu entorno não era das mais fluidas, muito por conta de fatores exógenos à criação dos Cieps em si. Em verdade, com a escalada da violência e do narcotráfico, a relação da comunidade com o Estado ficou extremamente desgastada e, àquele tempo, era uma tarefa árdua estabelecer um cotidiano colaborativo na instituição<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 62 e 63

<sup>107</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 63

<sup>108</sup> CHAGAS, Ângela. Sonho de Brizola, escola de turno integral fracassa no RJ e no RS. Terra.com.br. 2011. Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/sonho-de-brizola-escola-de-turno-integral-fracassa-no-rj-e-rs.819842ba7d2da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>> Acesso em: 05 de janeiro de 2022.

<sup>109</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 65

<sup>110</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 65

Apesar das críticas acima elencadas, há alguns memoráveis pontos no projeto a serem considerados. Conforme mencionado pelo professor, algumas pesquisas apontavam que o rendimento nos Cieps era o triplo das escolas da rede convencional.<sup>111</sup>

Ainda, havia muitos elogios feitos pelas comunidades hipossuficientes onde muitos dos Cieps foram instalados. Sua função de prover toda a alimentação necessária para seus alunos, bem como o provimento de serviços de saúde, foram amplamente aprovadas pela população do entorno, conforme indicado pelo professor Cândido.<sup>112</sup>

Além disto, a formação de novos professores associada com a vontade política de transformação social e comunitária ensejou em uma cultura dos Cieps, algo perene e imensurável. A “filosofia viva e compartilhada por seus membros” fez com que os profissionais da educação, que estavam em contínua capacitação, possuíssem mais manejo no trato com alunos em vulnerabilidade social e econômica. Conforme indica o professor, esta formação e estes valores sobreviveriam a gestões supervenientes e formariam um patrimônio intangível da criação dos Cieps.

## **5.2 A Educação Básica do Estado do Rio de Janeiro nos dias atuais**

Em que pese todo o esforço feito por Darcy para realizar sua revolução educacional, os Cieps como foram idealizados no Encontro de Mendes não se mostraram perenes aos balanços políticos.

Conforme balanço divulgado pela Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro, dos 511 Cieps construídos nos anos 80, apenas 307 continuam sob a gestão estadual. Destes 307, apenas 150 permanecem adotando a educação integral - ou apenas em horário integral.<sup>113</sup>

Dos que foram municipalizados, a fração dos que provendo educação aos alunos em tempo integral tampouco é expressiva e a irradiação almejada por Darcy não foi concluída.

---

<sup>111</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 56

<sup>112</sup> GOMES, Antonio Candido. Ob cit. p. 58 e 59

<sup>113</sup> CHAGAS, Angela. Ob cit.

Segundo levantamento feito pela Secretaria Municipal do Rio de Janeiro, no ano de 2015 apenas 21% dos alunos da rede pública do Rio possuíam acesso ao ensino em horário integral.<sup>114</sup>

Ainda, cabe mencionar que, apesar do grande esforço feito pela gestão Brizola-Darcy, a implementação do Programa Especial de Educação e dos Cieps não parece ter provocado efeitos positivos a longo prazo.

O Estado do Rio de Janeiro possui, na verdade, um desempenho baixo nos índices educacionais. Conforme visto na tabela 1 em anexo, é possível notar que os Municípios do Estado possuem um rendimento abaixo da média regional no Índice de Firjan Desenvolvimento relacionado à educação no ano de 2016.

Ainda, caso analisemos o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – Ideb (Tabela 2 em anexo) das escolas do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, isto é, do seu primeiro ciclo e quando a alfabetização é solidificada, encontramos resultado semelhante.

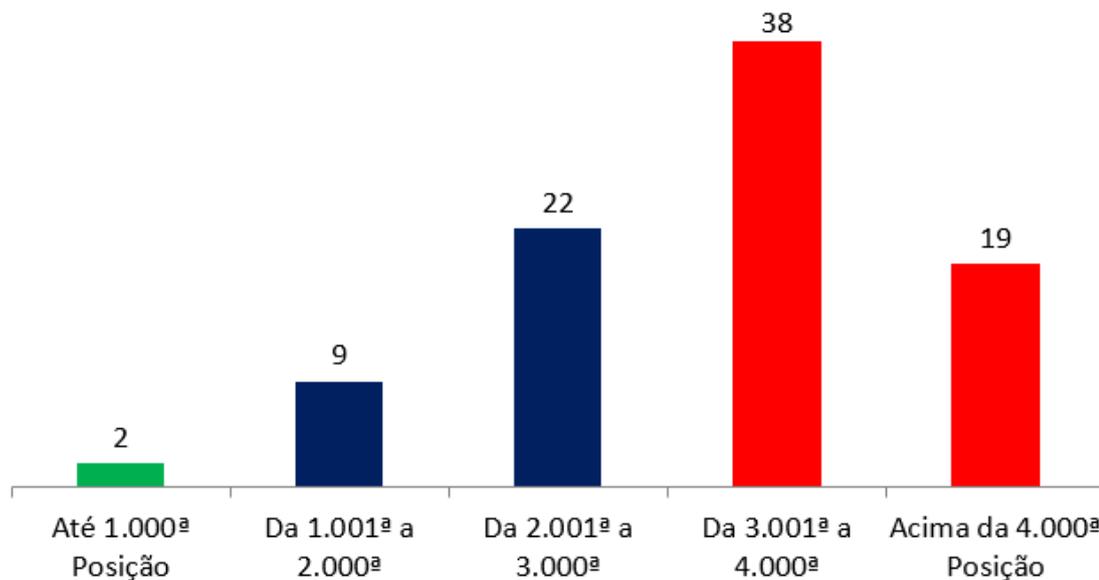
Caso tratemos estes números, iremos notar que 42,22% dos Municípios no mesmo quadrante dos 44,16% dos Municípios com pior desempenho. Ainda, apenas Bom Jesus do Itabapoana e Rio das Ostras conseguiriam se manter entre os 1000 primeiros Município, fração correspondente ao 18% dos Municípios avaliados.

Caso pensemos nos 36% dos Municípios com melhor desempenho no Ideb, o Rio participa com módicas 11 unidades. Isto é, 12,2% dos Municípios fluminenses avaliados. Nota-se, com estes dados, que o Rio de Janeiro encontra-se subrepresentado nas melhores posições do Ideb à nível nacional. O infográfico abaixo é ilustrativo para compreensão de onde se alocam as escolas do Estado do Rio de Janeiro:

---

<sup>114</sup> CARTA CAPITAL. Cieps completam 30 anos. 2015. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/educacao/criados-por-darcy-ribeiro-cieps-completam-30-anos/>> Acesso em 05 de janeiro de 2022.

Número de municípios do Estado do Rio de Janeiro segundo a posição nas faixas do ranking dos municípios brasileiros no IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental Público, em 2019



Fonte: INEP / MEC

Observação: O Brasil possui 5.570 municípios, sendo que 5419 foram avaliados no IDEB.

Observação 2: Entre os 92 municípios fluminenses, 2 não foram avaliados no IDEB, são eles: Cachoeiras de Macacu e Campos dos Goytacazes.

Fonte: Assessoria Fiscal da Alerj, 2020

As duas tabelas acima nos fornecem, ainda, uma evidência interessante: os locais onde foram alocados os Cieps, conforme Tabela 2 acima que indica a distribuição das unidades educacionais, não demonstraram melhor desempenho que os Município sem Cieps em nenhum dos índices trazidos.

Estes resultados são frutos, é sabido, de outras infinitas variáveis. No entanto, vale voltarmos ao pensamento da época: os Cieps tinham pretensão revolucionária, irradiadora e de choque. O que se pretende mostrar com o Ideb e o IFDM/Educação é que, na verdade, o Estado do Rio de Janeiro não obteve o destaque almejado na área. Ao contrário, seu desempenho educacional é baixo caso no comparativo regional e nacional.

Conforme foi aqui levantado ao longo do segundo capítulo, que tratou acerca da lacuna que deixou a transferência da capital e do poder político instalado no Rio, é importante mencionar que Brizola e Darcy não tiveram, sob seu controle, uma administração pública fácil.

Uma política pública arrojada como a pretendida não encontrou terreno fértil em um Rio ainda marcado por uma política clientelista. O grande esforço fiscal - considerando-se ainda a crise econômica que se avizinhava - provocou muitos atritos com as instituições antes instaladas fez com que a gestão negligenciasse o provimento de outros serviços públicos.

### **5.3 Os Cieps segundo sua governança e suas capacidades**

Utilizando-se dos conceitos esmiuçados no primeiro item, retomemos os dois axiomas aqui considerados para a medição das capacidades estatais. Estas capacidades seriam formadas pela somatória da capacidade política com a capacidade técnica.

A respeito da capacidade política, há pontos na formação dos Cieps que a aumentaram e há outros pontos que a diminuíram. O Encontro de Mendes fora um dos grandes fiadores da capacidade política dos Cieps. Em verdade, o Programa Especial de Educação inovou ao ouvir os professores em extenso *anticongresso* e se mostrou como um instrumento eficaz para a construção de um consenso.

Por outro lado, a gestão Brizola-Darcy, ao partidizar o debate e a construção da política pública, deixou mais frágil sua capacidade política. A capacidade política deve ser construída com todos, inclusive aqueles que estejam fora da área educacional e sejam os clientes de sua política. A partidização do projeto, no entanto, afastou os opositores de sua construção, o que mais tarde viria culminar em seu desmantelamento.

Esta pode ter sido, talvez, a maior falha no planejamento e na implementação dos Cieps. O seu desmantelamento quase que automático, com a inversão da sua filosofia logo após a gestão Brizola-Darcy, demonstra que não foi plasmada na administração pública e na comunidade a importância dos Cieps. Dito de outro modo, o projeto não era caro à população como se pensava, de modo que o descrédito político de seu desmantelamento não fora marcante.

A não existência deste lastro social é, naturalmente, uma falha na capacidade política do processo, que fora feito muito às pressas. Não seria possível, dada a sua natureza, a educação do povo em relação à importância dos Cieps e a construção vultuosa de 500 unidades em 4 anos.

Ademais, não havia corpo técnico hábil para isto e, assim, entra-se na seara da capacidade técnica. Neste ponto, é possível depreender, de todo o que foi aqui levado, que a gestão Darcy-Brizola acertou. O projeto - tomado fortemente por um entusiasmo saudável - contou com o apoio do brilhante arquiteto Oscar Niemeyer e uma grande interação com um corpo técnico especializado, feita a ponte pelo próprio Darcy.

A despeito de se dar em uma administração pública frágil como a do Estado do Rio de Janeiro, a empreitada de se construir todo este volume de escolas, contratar professores, capacitá-los e criar um projeto e plano pedagógico foi, ao fim e ao cabo, executado. Esta é, sem dúvidas, uma façanha.

Tal façanha foi somente executada, vale dizer, graças à capacidade técnica de seu projeto. Os arranjos institucionais propostos pelo Programa Especial de Educação contaram com a participação massiva da administração pública da Cidade do Rio de Janeiro. Ainda, a fábrica de escolas conferiu uma agilidade inédita ao programa.

Já a respeito das medidas indicadas por Fukuyama no início deste trabalho, algumas considerações também merecem ser feitas. Conforme vimos, o autor destrinchou o conceito em 4 medidas fundamentais: (i) medidas procedimentais, (ii) medidas de entrada, (iii) medidas de saída e (iv) medidas de autonomia burocrática.

Quanto às medidas procedimentais, o Plano Especial de Educação conferiu uma agilidade nos arranjos institucionais que possibilitou que o projeto fosse amplamente executado. É possível dizer, portanto, que esta desenvoltura da administração é fruto de uma medida procedimental de qualidade e eficaz.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, a mesma agilidade causou um descasamento e um insulamento entre o PEE e o resto da administração, fazendo com que a continuidade dos Cieps fosse prejudicada e menos perene. As medidas procedimentais não obtiveram, portanto, uma regra de transição para o pós projeto que injetasse o ânimo necessário para a sua manutenção.

Quanto às medidas de entrada, os Cieps e o PEE obtiveram, a despeito de estarem lidando com uma administração pública fragilizada como a do Estado do Rio de Janeiro, algum sucesso. Darcy Ribeiro trouxe atenção nacional ao programa e buscou grandes figuras para integrá-lo, como o arquiteto Oscar Niemeyer.

Além disso, como dito acima, houve coesão entre o Estado e o Município, voltando-se às administrações dos dois entes para a elaboração da empreitada e, portanto, o valor destas medidas de entrada foram naturalmente mais altos do que às políticas educacionais anteriores.

Quanto às medidas de saída, vale repetir alguns dos números mencionados acima. Em que pese a boa medida de saída de 500 Cieps inaugurados entre 1985 e 1987, a revolução educacional pretendida por Darcy não decolou. Como se observa por dados de 29 anos (IFDM 2016) e 32 anos (Ideb 2019) depois de sua gestão, a educação básica do Estado do Rio de Janeiro está muito aquém do pretendido à época.

Vale mencionar que algumas medidas de saída do governo como um todo prejudicaram, de certa forma, o desempenho dos Cieps. Destaca-se, aqui, a escalada na violência urbana, fruto do fortalecimento do crime organizado e da solidificação das milícias no Estado do Rio de Janeiro. Esta medida extremamente negativa da gestão fez com que o projeto perdesse a coesão com a comunidade almejada no momento do planejamento e da implementação dos Cieps.

Por fim, as medidas de autonomia burocrática no bojo da execução dos Cieps também se viram prejudicadas pelo excessivo interesse eleitoral plasmado no projeto. Ora, se o período de planejamento e implementação é encurtado em sua metade para fins eleitorais, não há de se falar em uma administração pública suficientemente insulada.

A utilização dos Cieps como plataforma eleitoral foi, portanto, um aspecto que definitivamente prejudicou em muito sua governança. Na verdade, o que ocorreu foi a disposição de uma política de Estado educacional no centro de um programa político e de governo, o que prejudicou a administração na execução da política da maneira mais eficaz para a almejada solução da problemática.

## 6 CONCLUSÃO

Conforme foi visto ao longo deste trabalho, muitos foram os desafios de Brizola e Darcy como chefes do poder executivo fluminense. O ambiente institucional clientelista e o esvaziamento das discussões locais fizeram com que a administração pública fluminense obtivesse muitas dificuldades para dar seus passos.

Ademais, o desaceleramento do desenvolvimento econômico, da industrialização e da oferta de postos de emprego ocorrido na década de 70, fruto de uma desorganização institucional e administração, provocaram uma tempestade perfeita para o Estado do Rio de Janeiro da década de 80.

As marcas da transferência da capital - sem uma compensação sólida e sem obter um status diferenciado dentro da federação - catalisaram estas crises no território fluminense, desarticulado e sofrendo com um vácuo de Poder.

A despeito destas limitações, Darcy e Brizola encararam a administração e propuseram metas ambiciosas para a reestruturação da educação básica dentro do Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, motivados por interesses excessivamente eleitoreiros - Darcy para governador e Brizola para presidente - o período do projeto fora encurtado. Na educação, as mudanças não podem ser bruscas e, em consequência desta pressa, os Cieps ficaram marcados. Não à toa, são mais conhecidos como Brizolões.

A partidarização e politização desta reforma eleitoral foi o maior passo para o seu fim: sem diálogo com outros setores e imprimindo seu rosto no projeto, a política de Estado se tornou política de Governo. Como se sabe, os governos vêm e vão e, para a surpresa do PDT, Darcy não se sagrou vencedor do pleito seguinte.

No entanto, é indiscutível que os Cieps tiveram muitos pontos positivos na história da educação básica fluminense. O governo brizolista trouxe a educação para o centro do debate, instituiu um novo plano pedagógico e uma nova forma de manejo escolar. A discriminação positiva tensionou o debate da educação para comunidade e, sem dúvidas, merece todo o crédito.

Mediante todo o pesquisado durante este trabalho, é possível chegar a duas conclusões acerca do planejamento, da implementação e da manutenção das políticas educacionais. A primeira delas é que as mudanças na educação não podem ser vinculadas à plataformas eleitorais. Mudanças educacionais demandam tempo para serem implantadas e digeridas. Além deste aspecto, seus resultados efetivos somente são vistos a longo prazo.

Neste sentido, o trabalho para a reestruturação da educação deve passar por uma mudança de mentalidade em toda a administração pública e em toda a comunidade. O trabalho insular e atravessado faz com que a política não decole.

O que nos leva à segunda conclusão. Entendo que o Ciep demonstra que, ainda que a capacidade técnica seja muito avançada, as questões não avançam sem a capacidade política. São axiomas da capacidade estatal que andam lado a lado.

Dito de outro modo, o projeto era genial, a gestão empenhou muitos recursos orçamentários e operacionalizou a sua implementação. No entanto, houve falha na formação da agenda e na discussão da política local.

Houve, ainda, falha no reconhecimento da primeira conclusão: o trabalho político para fazer com que determinada política educacional engrene é árduo e demorado, mas necessário.

Por fim, é indispensável comentar que, apesar das críticas acima feitas, é linda a história de Darcy Ribeiro e sua eterna luta pela educação e pela alfabetização. Darcy nos ensinou que o trabalho acadêmico deve andar lado a lado com o esforço político.

Ainda, ensinou a não termos medo de errar e acreditar nos nossos projetos, no nosso povo. Darcy apostou na educação, no seu projeto, e empenhou tudo que tinha nele. E isto tem um valor imensurável. Se hoje apontamos falhas, é porque estamos nos apoiando em cima de seu legado e almejando cada vez mais.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MARQUES, Eduardo. **As Políticas Públicas na Ciência Política**. In.: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?**. Washington, DC: Center for Global Development, 2013.

JONES, Charles: **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Wadsworth Publishing Company, Inc. 1970.

CINGOLANI, Luciana. **The State of state capacity, a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht School of Governance – Unu Merit. 2013

GOMIDE, Alexandre de Ávila. e PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

SILVA, Mauro Osório da. **Rio nacional, Rio local: origens e especificidades da crise carioca e fluminense**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004

GOMES, Alberto Candido. **Darcy Ribeiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BRASIL. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro 1946.

RIBEIRO, Darcy. **O livro dos Cieps**. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1986.

CHAGAS, Ângela. **Sonho de Brizola, escola de turno integral fracassa no RJ e no RS.** Terra.com.br. 2011. Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/educacao/sonho-de-brizola-escola-de-turno-integral-fracassa-no-rj-e-rs,819842ba7d2da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>> Acesso em: 05 de janeiro de 2022

CARTA CAPITAL. **Cieps completam 30 anos.** 2015. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/educacao/criados-por-darcy-ribeiro-cieps-completam-30-anos/>> Acesso em 05 de janeiro de 2022

## 8 ANEXO - TABELAS REFERENTES AO IFDM E AO IDEB

TABELA 1

Municípios	IFDM / Educação	Ranking Estadual	Ranking Região Sudeste	Ranking Brasil
<b>Região Metropolitana</b>	-	-	-	-
Belford Roxo	0,6141	91	1.666	4.969
Cachoeiras de Macacu	0,7648	67	1.485	3.051
Duque de Caxias	0,6723	88	1.659	4.352
Guapimirim	0,7137	82	1.630	3.844
Itaboraí	0,7196	81	1.621	3.773
Itaguaí	0,8153	40	1.159	2.096
Japeri	0,6093	92	1.667	5.018
Magé	0,6912	85	1.648	4.116
Maricá	0,7948	51	1.301	2.487
Mesquita	0,7220	80	1.615	3.726
Nilópolis	0,7427	73	1.566	3.418
Niterói	0,8273	33	1.083	1.892
Nova Iguaçu	0,6733	87	1.658	4.339
Paracambi	0,7736	62	1.444	2.898
Queimados	0,6628	89	1.661	4.445
Rio Bonito	0,7776	60	1.421	2.826
Rio de Janeiro	0,8693	15	749	1.142
São Gonçalo	0,6546	90	1.663	4.544
São João de Meriti	0,6840	86	1.654	4.218
Seropédica	0,7729	64	1.448	2.909
Tanguá	0,7776	59	1.420	2.824
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	-	-	-	-
Aperibé	0,8869	5	596	836
Bom Jesus do Itabapoana	0,9316	1	326	378
Cambuci	0,8206	36	1.124	1.998
Italva	0,8373	28	1.000	1.701

Itaocara	0,8413	25	965	1.637
Itaperuna	0,8924	3	557	757
Laje do Muriaé	0,7870	56	1.354	2.634
Miracema	0,8829	7	631	894
Natividade	0,8718	14	734	1.094
Porciúncula	0,8167	39	1.151	2.075
Santo Antônio de Pádua	0,9192	2	395	473
São José de Ubá	0,8914	4	560	767
Varre-Sai	0,7338	76	1.589	3.538
<b>Região Norte Fluminense</b>	-	-	-	-
Campos dos Goytacazes	0,7556	69	1.524	3.214
Carapebus	0,7103	83	1.636	3.886
Cardoso Moreira	0,7868	57	1.355	2.640
Conceição de Macabu	0,7875	55	1.349	2.622
Macaé	0,8474	21	917	1.525
Quissamã	0,8411	26	966	1.639
São Fidélis	0,7956	50	1.295	2.473
São Francisco de Itabapoana	0,7301	78	1.598	3.590
São João da Barra	0,7978	49	1.281	2.433
<b>Região Serrana</b>	-	-	-	-
Bom Jardim	0,7924	52	1.315	2.523
Cantagalo	0,7908	53	1.328	2.554
Carmo	0,8744	12	711	1.041
Cordeiro	0,8827	8	636	903
Duas Barras	0,8132	43	1.182	2.156
Macuco	0,8863	6	601	845
Nova Friburgo	0,8819	9	644	916
<b>Municípios</b>	<b>IFDM / Educação</b>	<b>Ranking Estadual</b>	<b>Ranking Região Sudeste</b>	<b>Ranking Brasil</b>
Petrópolis	0,8378	27	995	1.693
Santa Maria Madalena	0,7617	68	1.500	3.112
São José do Vale do Rio Preto	0,7254	79	1.609	3.674
São Sebastião do Alto	0,8315	30	1.053	1.808

Sumidouro	0,7098	84	1.637	3.890
Teresópolis	0,8470	22	922	1.534
Trajano de Moraes	0,8457	23	936	1.566
<b>Região das Baixadas Litorâneas</b>	-	-	-	-
Araruama	0,7318	77	1.595	3.570
Armação dos Búzios	0,8485	20	908	1.507
Arraial do Cabo	0,7675	65	1.472	3.007
Cabo Frio	0,7547	70	1.527	3.226
Casimiro de Abreu	0,8344	29	1.029	1.753
Iguaba Grande	0,8235	35	1.108	1.948
Rio das Ostras	0,8024	47	1.244	2.347
São Pedro da Aldeia	0,7517	72	1.540	3.274
Saquarema	0,7525	71	1.535	3.259
Silva Jardim	0,7744	61	1.438	2.885
<b>Região do Médio Paraíba</b>	-	-	-	-
Barra do Piraí	0,7672	66	1.474	3.013
Barra Mansa	0,7350	75	1.586	3.520
Itatiaia	0,8194	37	1.131	2.015
Pinheiral	0,8140	42	1.175	2.133
Piraí	0,8641	17	790	1.239
Porto Real	0,7876	54	1.348	2.620
Quatis	0,8080	44	1.205	2.239
Resende	0,8511	19	889	1.462
Rio Claro	0,7795	58	1.402	2.784
Rio das Flores	0,8182	38	1.139	2.047
Valença	0,8255	34	1.090	1.915
Volta Redonda	0,8726	13	723	1.074
<b>Região Centro-Sul</b>	-	-	-	-
Areal	0,8031	46	1.238	2.335
Comendador Levy Gasparian	0,8435	24	954	1.600
Engenheiro Paulo de Frontin	0,8281	32	1.078	1.876
Mendes	0,8666	16	770	1.199

Miguel Pereira	0,8814	10	647	921
Paraíba do Sul	0,8526	18	878	1.436
Paty do Alferes	0,8144	41	1.169	2.122
Sapucaia	0,7730	63	1.447	2.908
Três Rios	0,8295	31	1.071	1.858
Vassouras	0,8024	48	1.245	2.348
<b>Região da Costa Verde</b>	-	-	-	-
Angra dos Reis	0,7417	74	1.571	3.429
Mangaratiba	0,8747	11	707	1.037
Paraty	0,8035	45	1.233	2.326

Fonte: Assessoria fiscal da Alerj, 2020

**TABELA 2**

Municípios e Regiões de Governo	IDEB 2019	Ranking RJ	Ranking Sudeste	Ranking Brasil
<b>Região Metropolitana</b>	-	-	-	-
Belford Roxo	4,7	86	1.636	4.524
Cachoeiras de Macacu	-	-	-	0
Duque de Caxias	4,7	85	1.635	4.517
Guapimirim	4,9	77	1.619	4.153
Itaboraí	5,1	71	1.602	3.923
Itaguaí	4,9	78	1.621	4.159
Japeri	4,5	90	1.643	4.763
Magé	5,4	52	1.542	3.527
Maricá	5,4	44	1.525	3.434
Mesquita	4,8	84	1.632	4.355
Nilópolis	5,0	74	1.616	4.078
Niterói	5,5	41	1.508	3.349
Nova Iguaçu	4,6	87	1.638	4.630
Paracambi	5,4	49	1.537	3.480
Petrópolis	5,4	46	1.527	3.441

Queimados	5,3	58	1.555	3.613
Rio Bonito	5,5	42	1.509	3.361
Rio de Janeiro	5,8	26	1.343	2.786
São Gonçalo	4,6	88	1.639	4.633
São João de Meriti	4,9	80	1.626	4.232
Seropédica	4,9	79	1.622	4.171
Tanguá	4,9	75	1.617	4.126
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	-	-	-	-
Aperibé	5,5	40	1.495	3.293
Bom Jesus do Itabapoana	6,1	14	1.153	2.267
Cambuci	5,7	31	1.388	2.919
Italva	5,7	30	1.368	2.861
Itaocara	6,3	6	889	1.659
Itaperuna	6,3	7	929	1.742
Laje do Muriaé	5,3	55	1.551	3.581
Miracema	6,9	1	308	604
Natividade	5,6	34	1.421	3.036
Porciúncula	4,8	83	1.630	4.284
Santo Antônio de Pádua	6,1	12	1.066	2.076
São José de Ubá	6,4	4	850	1.585
Varre-Sai	5,3	61	1.568	3.682
<b>Região Norte Fluminense</b>	-	-	-	-
Campos dos Goytacazes	-	-	-	0
Carapebus	5,1	68	1.595	3.857
Cardoso Moreira	4,5	89	1.642	4.712
Conceição de Macabu	5,7	32	1.396	2.944
Macaé	6,3	5	861	1.607
Quissamã	6,1	13	1.099	2.127
São Fidélis	4,9	76	1.618	4.135
São Francisco de Itabapoana	5,3	60	1.563	3.647
São João da Barra	5,5	39	1.487	3.269
<b>Região Serrana</b>	-	-	-	-
Bom Jardim	5,2	65	1.582	3.759

Cantagalo	5,3	54	1.548	3.560
Carmo	5,7	33	1.399	2.956
Municípios e Regiões de Governo	IDEB 2019	Ranking RJ	Ranking Sudeste	Ranking Brasil
Cordeiro	5,3	53	1.545	3.534
Duas Barras	4,8	82	1.629	4.268
Macuco	6,0	16	1.181	2.334
Nova Friburgo	5,9	21	1.272	2.583
Santa Maria Madalena	5,4	43	1.518	3.397
São José do Vale do Rio Preto	5,6	37	1.466	3.185
São Sebastião do Alto	5,3	57	1.554	3.600
Sumidouro	4,9	81	1.628	4.253
Teresópolis	6,0	15	1.173	2.306
Trajano de Moraes	5,8	27	1.344	2.789
<b>Região das Baixadas</b>	-	-	-	-
Araruama	5,4	51	1.540	3.510
Armação dos Búzios	5,8	24	1.323	2.727
Arraial do Cabo	5,6	36	1.451	3.118
Cabo Frio	5,0	73	1.615	4.011
Casimiro de Abreu	5,9	20	1.264	2.554
Iguaba Grande	6,2	11	1.031	1.991
Rio das Ostras	6,6	2	529	987
São Pedro da Aldeia	5,3	59	1.557	3.621
Saquarema	6,0	17	1.208	2.399
Silva Jardim	5,2	67	1.591	3.836
<b>Região do Médio Paraíba</b>	-	-	-	-
Barra do Piraí	5,4	48	1.536	3.474
Barra Mansa	5,2	62	1.572	3.708
Itatiaia	5,4	47	1.535	3.473
Pinheiral	5,2	63	1.576	3.725
Piraí	5,9	22	1.289	2.628
Porto Real	5,8	25	1.339	2.780
Quatis	5,7	29	1.363	2.852
Resende	5,8	23	1.312	2.696
Rio Claro	5,3	56	1.553	3.596
Rio das Flores	5,4	45	1.526	3.437
Valença	5,0	72	1.613	4.000
Volta Redonda	6,2	10	999	1.906
<b>Região Centro-Sul</b>	-	-	-	-

Areal	6,0	18	1.227	2.454
Comendador Levy Gasparian	6,2	9	978	1.856
Engenheiro Paulo de Frontin	5,6	35	1.441	3.083
Mendes	5,4	50	1.538	3.490
Miguel Pereira	6,4	3	750	1.410
Paraíba do Sul	5,8	28	1.359	2.842
Paty do Alferes	6,3	8	948	1.782
Sapucaia	5,1	70	1.601	3.922
Três Rios	6,0	19	1.229	2.461
Vassouras	5,2	66	1.584	3.786
<b>Região da Costa Verde</b>	-	-	-	-
Angra dos Reis	5,1	69	1.600	3.921
Mangaratiba	5,5	38	1.479	3.230
Paraty	5,2	64	1.581	3.758

Fonte: Assessoria fiscal da Alerj, 2020