

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 406

O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático

Jorge Abrahão de Castro

MARÇO DE 1996



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 406

O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático

Jorge Abrahão de Castro*

Brasília, março de 1996

* Analista de orçamento do Ministério da Educação e do Desporto e doutorando em economia no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Sérgio Francisco Piola

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar
CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar
CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO 7

2. BREVE HISTÓRICO 10

3. O PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO PROGRAMA DO LIVRO
DIDÁTICO 13

4. OS GASTOS EFETUADOS NO PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO 49

5. CONCLUSÃO 62

ANEXO 65

BIBLIOGRAFIA 71

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é fornecer elementos para a discussão sobre o processamento da política pública de educação voltada para o livro didático pela ótica das dimensões, condicionantes e dinâmica própria do processo de gasto público, que envolveu o programa desde o início da década de 80 até o princípio dos anos 90. Pretende-se demonstrar que o processo de gasto do programa do livro didático, desenvolvido pelo MEC, sofreu influências permanentes dos processos políticos informais, que estão fora dos canais convencionais, formando-se em torno dos gastos do programa uma “trama de interesses” capaz de dominar seu desenvolvimento, canalizando, politicamente, as demandas e pressões provenientes diretamente dos principais atores públicos ou privados.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o *Processo de Gasto Público (PGP)* relativo ao Programa do Livro Didático de responsabilidade do então Ministério da Educação (MEC), durante a década de 80 e começo dos anos 90.¹ Para efeito deste trabalho, o Processo de Gasto Público que permitirá o desenvolvimento das ações do Programa do Livro Didático foi compreendido como sendo essencialmente os processos decisórios resultantes de práticas político-administrativas de atores sociais e políticos que, com base em uma dada estrutura jurídico-institucional, efetuam a programação e execução de parte dos recursos captados pelo Ministério da Educação e destinados à área da *Assistência ao Educando*.

O objetivo do estudo é fornecer elementos para a discussão sobre o processamento da política pública de educação voltada para o livro didático pela ótica das dimensões, condicionantes e dinâmica própria do processo de gasto. Para isso, a análise que se pretende desenvolver procura compreender como ocorreu o PGP ligado ao programa, com base nas prioridades de governo e nos interesses dominantes que se manifestaram ao longo das diferentes conjunturas que compuseram o período analisado, além de apresentar e analisar os resultados, em termos de capacidade de gasto da ação governamental neste item da assistência social ligada à educação.

A abordagem adotada privilegia o caráter emulativo e contraditório do processamento das políticas de gastos públicos. Admite, principalmente, que o Estado não é uma entidade monolítica a serviço de um único sujeito a ter interesses e a efetuar solitariamente as decisões no ato de planejar e executar programas. É sobre o Estado que repercutem as demandas e contradições de diversos atores sociais e políticos, que são sujeitos diligentes, criativos e dinâmicos com capacidade de articular e reivindicar seus interesses² lutando por eles, de forma a influenciar a distribuição dos recursos públicos, seja para mantê-la sem mudança, seja para introduzir alteração a seu favor.

¹ Este trabalho foi escrito tomando como base alguns resultados da pesquisa que o autor está realizando para a elaboração de tese de doutorado, junto ao Instituto de Economia da UNICAMP, intitulada *O Processo de Gasto Público na Área de Educação no Brasil: a experiência do Ministério da Educação nos anos oitenta*.

² Adotou-se o conceito de *interesse* como sendo aquele que "corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões ... é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e da estruturas organizacionais. Essa opção conceptual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento das interações, necessária para os propósitos de captar a Constituição e a transformação dos sistema de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas" [Tapia (1993)].

Portanto, admite-se que, no decorrer do PGP do Programa do Livro Didático, coexistem vários atores que planejam e atuam com base em posições distintas, de acordo com a compreensão e explicação da realidade que responde a suas necessidades, exigências e propósitos e pelas diferentes capacidades de ação de cada um, dadas pelos recursos de poder sob o seu comando. Esses atores em seus processos de articulação confrontam-se e organizam (ou não), consensualmente, as decisões no campo de interações políticas, arenas decisórias,³ em torno da manutenção e/ou ampliação de seus respectivos espaços no controle dos recursos de poder à disposição do Estado. Em cada uma dessas arenas decisórias, são definidos centros de decisão⁴ das políticas em formulação e implementação. Considera-se, também, que é específica a natureza da articulação dos atores e das ações políticas voltados para promover ou impedir mudanças na estrutura jurídico-institucional e nos processos político-administrativos.

Aparentemente predomina o *ethos* burocrático no decorrer do PGP do Programa do Livro Didático, pois a face mais visível do processo é a operacionalização dos recursos públicos sob direto comando da burocracia pública federal com base nas normas e na estrutura burocrático-administrativa do aparelho do Estado formalmente estabelecidas para o desenvolvimento e desdobramento do processo de gasto de qualquer programa. No entanto, entende-se que as características do processo de decisão no PGP não podem ser compreendidas, exclusivamente, com o foco na burocracia pública e no arranjo e arcabouço institucional formalmente estabelecido.

Admite-se, isto sim, que o processo de gasto do programa sofreu influências em grau crescente das estruturas e processos políticos informais, que estão fora dos canais convencionais, formando-se em torno do programa uma "trama de interesses",⁵ capaz de dominar seu desenvolvimento, canalizando politicamente as de-

³ Entende-se por *arenas decisórias* "os campos de interações organizados segundo regras específicas reunindo atores sociais e políticos interessados numa dada área de *policy*. Essas interações têm como objetivos influenciar tanto o processo como os resultados da intervenção estatal" [Silva (1992)]. Para efeito desse trabalho devemos examiná-las em termos das possibilidades e limites oferecidos pela configuração do aparelho de Estado e dos sistema de decisões, para a formulação e a implementação do processo de gasto relativo à política do livro didático de responsabilidade do Ministério da Educação.

⁴ O *centro de decisão* é o *locus* para o qual as demandas e pressões dos diversos atores envolvidos são dirigidas e onde as decisões são efetivamente tomadas. "Os centros de decisão podem ser monolíticos ou fragmentados, conforme componham-se de uma ou mais agências burocráticas" [Santos (1989)]. A definição da capacidade de gasto de uma política ou programa pode ter que perpassar um ou mais centros de decisão.

⁵ A noção de *trama de interesses*, aqui utilizada, aproxima-se, de certa forma, do conceito de *rede de políticas* (*policy networks*) utilizado por Hecló (1978) e que significa a forma específica que assumem as relações entre um conjunto de atores participantes ou interessados em uma determinada intervenção estatal setorial. Segundo Hecló, essas redes abrangeriam segmentos da burocracia pública, grupos de interesse, especialistas e intermediários de tipo diverso, dependendo do setor de intervenção considerado e consti-

mandas e pressões provenientes diretamente dos atores dominantes públicos ou privados. Por isso, os canais de acesso dos atores às arenas e aos centros de decisão são definidos não apenas por normas e mecanismos formalmente estabelecidos, mas também por regras informais obedecidas pelos atores governamentais e não-governamentais em cada conjuntura.

A reconstrução do Processo de Gasto Público, partindo desta compreensão, deve não somente considerar as estruturas jurídico-institucionais e os processos político-administrativos formalmente estabelecidos, mas também a organização e a dinâmica política das relações informais entre os diversos atores e a máquina estatal, que orientam a distribuição dos benefícios resultantes do gasto público.

Neste caso, mais do que verificar se a formulação e implementação do programa do livro foram adequadas diante das necessidades educacionais brasileiras, interessa identificar e compreender as arenas decisórias e os atores relevantes, a capacidade de ação e as regras de interação que prevalecem entre eles no processo de gasto do programa, desde o começo da década de 80.

As informações contidas neste trabalho foram obtidas diretamente na FAE e em outras instituições que coletam e analisam informações sobre os programas educacionais. Uma vez que existia contradição de informações entre os relatórios anuais de execução da FAE e os dados do Balanço Geral da União, adotou-se como base os dados contidos neste último. Todos os valores foram deflacionados para julho de 1994 — deflator: IGP-DI (média anual).

O capítulo 2 deste trabalho apresenta alguns aspectos históricos do Programa Nacional do Livro Didático, procurando mostrar seu desenvolvimento e as dificuldades relativas ao financiamento, tomando por base as informações obtidas dos relatórios anuais da FAE e da legislação básica existente.

No capítulo 3, propõe-se inicialmente uma abordagem para análise do PGP que privilegia as interações entre os diversos atores envolvidos. Em seguida, analisa-se o processo de gasto do Programa de Livro Didático, adotado no Brasil desde o início dos anos 80, fazendo-se algumas considerações gerais sobre o fluxo decisório, as arenas decisórias e os atores relevantes, a estrutura jurídico-institucional e os processos político-administrativos determinantes da capacidade de gasto e do gasto efetivo.

O capítulo 4 dedica-se a uma análise dos gastos efetivos do programa em comparação com os dispêndios do governo federal e com os gastos globais do MEC, além de procurar traçar um rápido paralelo com o comportamento da economia no período. Analisa-se, também, o peso do programa diante dos outros programas

tuindo uma jurisdição decisória fechada relativamente autônoma em relação à coordenação central do governo [Silva (1992)].

do MEC, principalmente em relação aos programas envolvidos com a assistência ao educando. Por fim, detalha-se a estrutura de financiamento especificando as fontes e as alterações ocorridas.

Finalmente, como conclusão analisa-se o saldo obtido em uma década e meia de Programa do Livro Didático no Brasil, procurando apontar os fatores que permitiram as alterações no PGP do programa após 1985 e, também, os fatores condicionadores que mantiveram o perfil dos gastos do programa inalterados durante todo o período posterior.

2. BREVE HISTÓRICO

2.1 - Aspectos Históricos do Programa do Livro Didático

A origem dos programas que tratam da política do livro didático remonta ao advento do Decreto-Lei nº 1 006 de 30/12/38, quando foi constituída a Comissão Nacional do Livro

Didático (CNLD), que estabeleceu condições para produção, importação e utilização do livro didático. Depois de quase 30 anos, em 1966, é que o governo federal criou a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED), com o objetivo de incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas ao livro didático, sua produção, edição e distribuição.

Em 1967, como resultado do acordo MEC/USAID, foi firmado convênio entre o então Ministério da Educação e Cultura — MEC, o Sindicato Nacional dos Editores de Livros — SNEL e a Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos — USAID, que garantiu recursos para assegurar a distribuição gratuita de cerca de 51 milhões de livros aos estudantes brasileiros, no período de três anos, por meio das escolas oficiais.

Neste mesmo convênio, o MEC comprometeu-se a garantir recursos que assegurassem a continuidade do programa além do prazo estabelecido no convênio. É nesta mesma época que passa também a ser vinculada ao Programa do Livro Didático a idéia de assegurar distribuição gratuita de livros aos estudantes brasileiros. Desta forma, o programa ganha a perspectiva de continuidade, pela garantia de financiamento do governo a partir das verbas públicas, o que agrada muito o setor livreiro e, por outro lado, a idéia de gratuidade.

No processo de reforma administrativa pelo qual passou o MEC a partir de 1967 e que transcorreu durante o início da década de 70, foi dada como incumbência ao Instituto Nacional do Livro (INL) desenvolver, por meio de co-edição, o Programa do Livro Didático, sendo-lhe transferidos, em 1971, os recursos financeiros, administrativos e demais atribuições do COLTED. Daí em diante, o INL passou a desenvolver gradativamente o Programa do Livro Didático para o

Ensino Fundamental (PLIDEF) e outros programas de igual teor para os demais níveis de ensino.

O término do convênio MEC/SNEL/USAID restringiu bastante os recursos financeiros. Tendo em vista a limitação financeira do programa, foi necessário implantar o sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático, que passou a ser chamado contrapartida estadual.

Em 1976, a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), que havia sido criada em 1967, sofreu algumas modificações por força de decreto presidencial e passou a ter como competência a execução dos programas de livros didáticos. A esse órgão, couberam os encargos relativos à aquisição dos livros indicados após a seleção efetuada pelas secretarias de educação das unidades federadas, seguindo critérios próprios e identificação dos respectivos recursos.

Nesse período, o Programa do Livro Didático era desenvolvido pelo governo federal, por meio dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estes recursos eram na sua quase totalidade provenientes da contribuição social do salário-educação. As unidades federadas participavam do programa por meio das secretarias de educação, mediante repasses das contrapartidas mínimas estabelecidas. De acordo com relatórios da FAE, estes recursos não eram suficientes para o atendimento a todos os alunos do 1º grau das escolas públicas do país; conseqüentemente, como a definição dos critérios de cortes estava a cargo das secretarias de Educação de cada unidade federada, ocorreu a exclusão da grande maioria das escolas municipais do programa.

A partir de 1983, apenas o PLIDEF continuou sendo desenvolvido, e os demais programas foram desativados por falta de verba. Neste mesmo ano, como parte de outra reforma administrativa por que passou o MEC, foi instituída a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com a finalidade de *assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus*. Desta forma, o PLIDEF e outros programas assistenciais incorporaram-se às grandes metas que a nova instituição se propunha a realizar.

Logo em seguida foi constituído um grupo de trabalho (GT) encarregado de promover o exame dos problemas do livro didático e dos programas em execução no MEC. O relatório apresentado recomendou a extensão do atendimento às demais séries do 1º grau e o estímulo à participação do professor na escolha dos livros, entre outros procedimentos que foram adotados pela FAE.

O ano de 1985 foi caracterizado por grandes dificuldades e substanciais modificações no Programa do Livro Didático. Assim, apesar de planejado desde o final de 1984, o programa teve seu início retardado para maio de 1985, atraso este ocasionado pelas mudanças políticas ocorridas. Com o surgimento da Nova Re-

pública e as mudanças na agenda pública, o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) foi substituído pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), por meio do Decreto nº 9 154, de 19 de agosto de 1985, e os novos procedimentos a serem observados na sua execução foram estabelecidos por meio da Portaria/FAE nº 863, de 30/10/85.

Esse novo programa trouxe alterações substantivas em relação ao programa anterior, cujos itens mais relevantes são os explicitados a seguir:

- Escolha do livro didático a nível da escola, com a participação dos professores do ensino de 1º grau mediante análise, seleção e indicação dos títulos.
- Adoção de livros reutilizáveis com o fim do livro descartável e alteração de sua qualidade pela elevação das especificações técnicas a serem obedecidas quando de sua produção, abrindo a possibilidade de implantação de bancos de livros didáticos.
- Universalização do atendimento a todos os alunos de 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias.

Esta nova estrutura jurídico-institucional tornou oficiais as diretrizes e os procedimentos preconizados pela FAE, principalmente quanto ao critério que permitia aos professores a escolha do livro a ser utilizado em classe. Além do mais, o novo programa, nos moldes como foi estruturado, concentrou o controle do processo de decisão na FAE, excluindo a participação das unidades federadas.

No entanto, observa-se que não foi estabelecido, na nova legislação reguladora do programa, o seu financiamento. Nem o decreto de criação do programa, tampouco a portaria de regulamentação estabeleceram qualquer dispositivo indicador das fontes de financiamento. O não-estabelecimento das regras de financiamento deixou a decisão sobre a prioridade a ser dada ao programa aberta às “negociações” quando da elaboração do orçamento inicial e dos créditos adicionais durante o período de execução orçamentária e financeira.

Em 1993, o FNDE, por meio da Resolução nº 06, de 13 de julho de 1993, de seu Conselho Deliberativo, resolveu vincular recursos para aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental, obrigando-se a destinar, anualmente e em caráter prioritário, recursos da ordem de 270 milhões de UFIRs, correspondentes a R\$152,0 milhões, a preços de julho de 1993, o que equivalia a R\$7,0 por aluno. A medida, portanto, estabeleceu um fluxo regular de recursos para a aquisição e distribuição dos livros didáticos.

3 - O PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO

3.1 Considerações Gerais sobre o Processo de Gasto Público

O Processo de Gasto Público (PGP) do governo federal, em sua totalidade, pode ser compreendido como o conjunto de procedimentos que efetuam a *previsão*⁶ e articulam a *extração* de um certo montante de poder de compra dos agentes privados pelo Estado, sob a forma de tributos (o que configura a retirada desde montante dos circuitos exclusivamente privados das trocas mercantis) até a *previsão e execução* do dispêndio final pelo Estado (salários, transfêrencias ou aquisição de bens e serviços), o qual pode ser visto como uma devolução ao circuito de trocas mercantis deste poder de compra [Prado (1991)].

O PGP do Ministério da Educação está incluído dentro desse processo mais global, sendo que a sua especificidade é que ele tem seu início após a estimação da receita e a fixação das despesas pelos ministérios econômicos. A determinação desta receita e da despesa é um delimitador que fundamentará todo o processo de elaboração orçamentária e, conseqüentemente, a execução orçamentária e financeira.

Para o Ministério da Educação, o Processo de Gasto Público, que permite o desenvolvimento das ações de sua responsabilidade, pode ser compreendido como sendo essencialmente os processos decisórios e as práticas burocráticas e administrativas que, com base em uma dada estrutura jurídico-institucional, operam a captação de parte dos recursos arrecadados pelo governo central, em seguida efetuam a distribuição destes recursos entre as diversas *Unidades de Gastos*, que então efetuarão a execução do dispêndio final em seus programas.

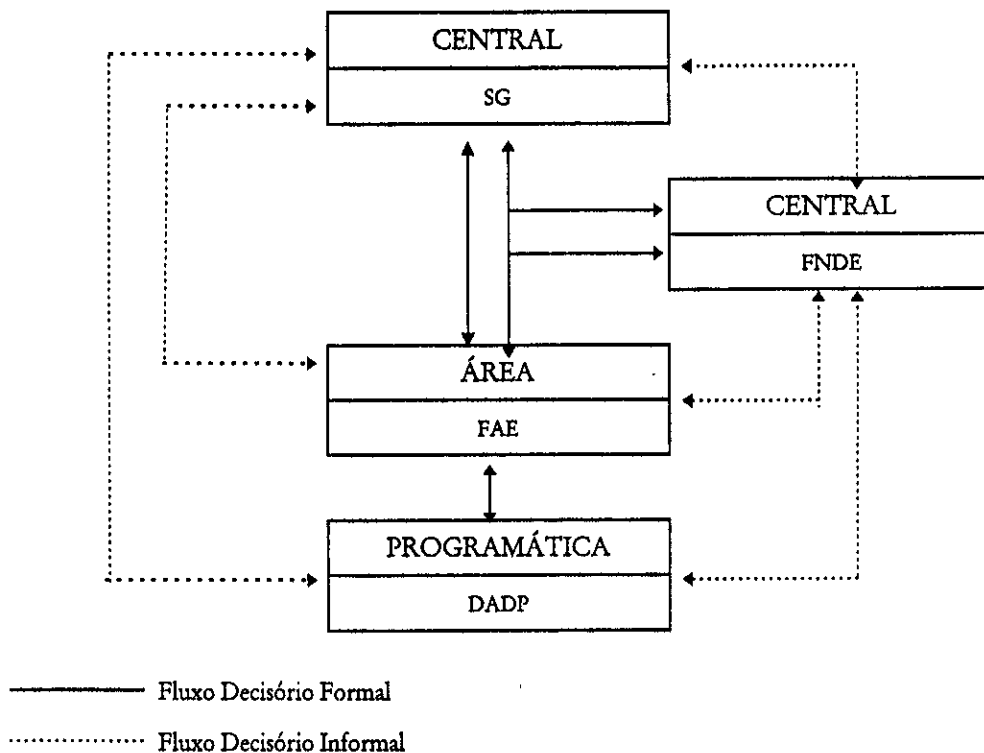
O processo de gasto relativo ao Programa do Livro Didático esteve reprimido e tinha seu desenvolvimento dependente da dinâmica decisória contida no processo de gasto do Ministério da Educação, principalmente, porque se caracterizou como sendo um programa ligado à área da assistência ao educando que foi, e continua sendo, uma das responsabilidades históricas assumidas pelo setor educacional de encargo do governo federal.⁷

⁶ Ao conceito formulado por Prado (1991) para o Processo de Gasto Público (PGP), acrescentou-se a *previsão* (o *deve ser* do gasto) como um conceito necessário ao momento de planejamento e formulação orçamentária — tempo (*t-1*). Conseqüentemente, procurou-se expandir o entendimento do processo de gasto público para um momento anterior a realização do gasto.

⁷ O assistencialismo tem sido caracterizado pela concessão/implementação de políticas voltadas para segmentos pauperizados da população. Na medida em que esses segmentos não têm, a rigor, capacidade contribuinte, os recursos são aplicados a fundo perdido [Medici e Braga (1993)]. Ver também sobre esse assunto Sposati *et alii* (1992). Para Silva (1992), a componente assistencialista se tem reforçado ao longo do tempo de constituição do aparato estatal de proteção social, funcionando como um mecanismo suplementar, ainda que não completamente residual, do conjunto mais orgânico da intervenção estatal

Ao longo do período analisado, como mostra a figura 1, o fluxo decisório do processo de gasto determinante da capacidade de gasto do programa perpassava as diversas arenas decisórias do Ministério da Educação. Conseqüentemente, os atores cujos interesses giram em torno do programa disputam os recursos disponíveis diretamente com os demais interesses envolvidos na arena decisória da assistência ao educando. Do mesmo modo, disputam recursos de forma indireta com os demais atores cujos interesses perpassam as demais ações da área de educação, enquanto interesses concorrentes no jogo que se trava nas instâncias centrais de decisão sobre os gastos associados ao Ministério da Educação.

FIGURA 1
Fluxo Decisório do Processo de Gasto do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)



nas questões sociais. As tendências mais recentes de universalização das políticas e programas públicos centraram-se, na maioria dos casos, nesse componente [Sposati *et alli* (1992)].

Este fluxo decisório considera que são quatro as arenas importantes no processo decisório sobre os gastos do programa:

- A *central*, que tem no ministro sua figura mais importante e cujo centro de decisão estava localizado na Secretaria Geral (SG) do ministério, com a parte operacional sendo efetuada pela SOF/MEC. No nível central estava envolvida, ainda, a arena na qual são decididos os recursos do salário-educação, cujo centro de decisão está localizado no FNDE.
- A da *área* em que está localizado o programa de assistência ao educando e que tem o centro de decisão no gabinete do presidente da FAE.
- A *programática*, que tem centro de decisão localizado na Diretoria de Apoio Pedagógico (DADP), uma diretoria da FAE que tratou quase que exclusivamente do desenvolvimento do programa.

O fluxo decisório informal era um fluxo paralelo ao fluxo tradicional que foi estabelecido entre os diversos atores, não obedecendo à linha de autoridade formalmente estabelecida entre as diversas arenas decisórias. Este fluxo ocorria, por exemplo, quando o ministro tomava decisões diretas, de sua conveniência pessoal ou política, sobre o programa sem consultas prévias aos dirigentes diretamente envolvidos, ou sem querer saber de detalhes técnicos. As ligações entre os atores públicos e privados, também, ocorriam muito na lógica deste fluxo.

No momento da formulação do orçamento anual — tempo $t-1$ — a resultante do fluxo é a *capacidade de gasto*, entendida aqui como: o poder de dispêndio autorizado na lei orçamentária, no tempo $t-1$, que está disponível para realização dos gastos no período de tempo t . Essa permissão político-institucional faculta a uma determinada unidade de gasto dispor de recursos financeiros, no tempo t , para a execução de seus programas, projetos e atividades de trabalho. No caso dos programas, representa a transformação de uma determinada proposta política em intenção objetiva de governo, que se manifesta de forma orçamentária.

No momento de implementação do orçamento — tempo t — existe, por um lado, uma resultante orçamentária que é a *capacidade de gasto adicionada*, que representa a capacidade de gasto em $t-1$ ajustada, quando for o caso, por lei que autorize a abertura de créditos adicionais com base em eventual excesso de arrecadação, e, por outro, uma resultante financeira que é o *gasto efetivo*, que representa a devolução ao circuito de trocas mercantis do poder de compra captado pelo Estado.

Os momentos $t-1$ e t formam um ciclo contínuo que tem início na transformação da formulação da política em programas com capacidade de gastos estabelecidas no orçamento anual. Em seguida, ocorre a implementação deste programa, que necessi-

tará ou não de revisões; estas, quando ocorrem, fazem com que o fluxo decisório se repita n vezes, até que ao final do exercício têm-se os gastos efetivos.

Como o que se pretende compreender é a trama de interesses que circunda o programa e as resultantes capacidades de gastos, foi preciso formular um esquema de análise que privilegiasse as principais relações causais que devem ser observadas com base no fluxo proposto. Não se trata de construir esquemas de relações causais simples, mas de aferir as relações complexas que envolvem as variáveis dependentes, independentes e intervenientes.

Para tanto, considera-se a *capacidade de gasto* como sendo uma *variável dependente* cuja determinação vai dar-se em função do comportamento de outras variáveis. As outras variáveis são aqui consideradas como sendo as *variáveis independentes* que influenciam diretamente a capacidade de gastos. No caso do processo de gasto, considera-se que estas variáveis podem estar contidas em dois grandes grupos de variáveis:

- *estruturas jurídico-institucionais* — são as restrições impositivas dadas pelo aparato jurídico-institucional compostas por: regras, normas e parâmetros de partilha e vinculação definidas na legislação fiscal e orçamentária contidas na Constituição Federal e na legislação complementar e ordinária subsequente; normas e critérios de prioridade estabelecidos em planos nacionais e setoriais; regras e normas de elaboração e execução orçamentária. São elementos mais estáveis na dimensão temporal.
- *processos político-administrativos* — são processos decisórios e rotinas burocráticas que ocorrem sob as restrições estabelecidas pelos elementos estruturais. Incluem, também, aspectos de uma certa cultura burocrática e mecanismos informais de articulação entre os diversos atores participantes, principalmente da burocracia estatal com os agentes privados. São variáveis que podem sofrer alterações mais rapidamente.

Considera-se que no Processo de Gasto Público os procedimentos político-administrativos dos atores estão, em grande medida, sujeitos às restrições dadas por um aparato jurídico-institucional, as quais vão dar o grau de liberdade com que os atores poderão atuar nas arenas decisórias.

A estrutura jurídico-institucional estabelece as regras formais do jogo de modo mais permanente. Esta estrutura, no entanto, é produto histórico da ação dos atores envolvidos, que ao juntar forças suficientes, em vez de participar do jogo de acordo com as regras preestabelecidas, partem para efetuar modificações nas regras, com o intuito de se favorecer de forma mais permanente. Desta forma, as estruturas são elementos estáveis no curto prazo, mas que sofrem a ação

desestabilizadora constante dos atores e seus interesses em controvérsia durante o longo prazo.

Quanto mais a estrutura jurídico-institucional condicione, em cada fonte, os usos dos recursos a áreas, programas ou ações específicas, menor será o grau de interferência informal dos atores no processo político-administrativo de determinação da capacidade de gasto deste ou daquele programa, assim como pode significar, também, um aporte “seguro” de recursos para o programa que estiver sendo privilegiado pela estrutura legal.

Conseqüentemente, é fundamental admitir uma *variável interveniente* em ambos os grupos. Neste caso, essa variável é representada pela *ação dos atores* que procuram impor seus interesses no campo de força que se forma em torno do processo de gasto ministerial. Assim como Draibe (1991), considera-se que sendo grande o número de atores que intervêm no processo de gasto deve-se privilegiar, na análise, aqueles atores que efetivamente cumprem funções principais tanto no plano intelectual quanto em relação à dimensão do poder de que dispõem, o que possibilitará a identificação dos grupos que assumem a hegemonia no centro de decisão de cada arena a ser pesquisada. Sugere, ainda, que deve-se distinguir os *atores governamentais* e *atores não-governamentais* examinando-se para cada um dos grupos alguns atributos e características com que intervêm no processo (PGP) :

- Os *atores governamentais* são constituídos em geral pelo alto *staff* da administração, pelo funcionalismo de carreira e por membros do Congresso. Os atributos principais destes atores a serem levados em conta são: níveis de qualificação e de atuação; recursos (normas e dispositivos legais, pessoal); recursos institucionais (características das organizações em que trabalham); e formas de ação.
- Os *atores não-governamentais* são em geral constituídos por grupos de pressões ou de interesse; sindicatos; acadêmicos ou pesquisadores e consultores; mídia; partidos políticos; e opinião pública. Os atributos dos atores que mais pesam no processo são dos seguintes tipos: idéias/valores (pró e contra os programas); recursos de poder de que dispõem e com que intervêm nos embates (recursos fortes ou fracos); e ação e interação dos atores não-governamentais entre si e com os atores governamentais.

Com base na abordagem proposta, procuramos a seguir elucidar os aspectos da dinâmica decisória do processo de gasto do Programa do Livro Didático, mostrando as arenas e os atores envolvidos, focalizando na análise, principalmente, a arena programática.

3.2 A Arena Central e a da Área de Assistência ao Educando

A dinâmica do processo de gasto do MEC, no qual estava contido o programa, gerou uma *arena decisória central* que condensou a maioria dos conflitos e disputas por alternativas e oportunidades de aproximação entre as metas pretendidas para as áreas e programas e a capacidade de gasto global do ministério. Além disso, procedeu às negociações que permitiram as acomodações, integrações ou expurgos das diversas propostas, sejam elas inovadoras ou rotineiras/tradicionais, resultantes ou não de decisões oriundas das arenas decisórias de áreas ou arenas programáticas.

Esta arena vai ter seu centro de decisão na Secretaria Geral — SG, órgão central do ministério que é encarregado do planejamento, orçamento, coordenação e controle financeiro de apoio ao ministro para a tomada de decisão nas questões relativas a esses assuntos. Vai ter sua atuação, quase sempre, ligada intrinsecamente à figura do ministro de Estado responsável pela área de educação (ver figura 1).

No momento decisório da execução orçamentária e financeira — tempo t —, vão convergir também para esta arena de decisão todas as negociações a respeito das alterações da lei orçamentária, tendo em vista a insuficiência dos recursos para a realização dos programas de trabalho, ou devido à necessidade da realização de despesas não autorizadas no orçamento. A lei orçamentária poderá ser alterada por créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária.

Desta forma, as decisões tomadas nesta arena, nos diversos momentos decisórios, é que vão determinar a distribuição dos recursos disponíveis para as diversas áreas de atividade educacional federal, desde o ensino fundamental até a assistência ao educando, passando pelos ensinos médio e superior. Estabelecendo-se a capacidade de gasto associado às grandes áreas de ação educacional, o detalhamento da capacidade de gasto dos programas vai ocorrer no segundo momento e vai dar-se nas arenas programáticas.

A assistência social foi e continua sendo considerada uma área específica do gasto estatal. No caso do Ministério da Educação foi denominada de assistência ao educando, cuja arena decisória denominou-se de *arena da Assistência ao Educando*, subordinada ao sistema decisório central. O centro de decisão esteve localizado na FAE, mais propriamente no gabinete da presidência dessa instituição.

Nesta arena, desenvolveram-se as interações e conflitos relativos aos interesses de maximização da capacidade de gastos dos programas, diretamente envolvidos nas ações de: alimentação do estudante (merenda); livro didático; material de apoio didático e pedagógico; saúde do escolar; e outras.

A estratégia central de cada ator envolvido nos programas desta área foi procurar estabelecer uma matriz fonte/uso programática que tivesse o maior valor possível diante das demais matrizes programáticas. Em geral, essa matriz vai espelhar a combinação das fontes de financiamento e as despesas classificadas segundo a categoria econômica, o grupo de despesas e a modalidade de aplicação detalhada. Os agregados de despesa que vão oferecer um maior nível de disputa vão ser os relativos às despesas de custeio e de capital e a fonte de financiamento de maior disputa, neste caso, será o FINSOCIAL.

No período que antecede a criação da FAE, os principais atores envolvidos nesta arena atuavam em dois centros decisórios distintos. O primeiro era ligado aos programas da alimentação do escolar, que eram desenvolvidos na CNAE, e o segundo era ligado aos programas do livro didático e do material pedagógico, que eram desenvolvidos na FENAME. Após a criação da FAE em 1982, as ações diretas de assistência ao estudante foram reunidas, gerando uma arena “unificada”.

O Programa do Livro Didático foi uma das três principais atividades relacionadas à arena decisória da assistência ao educando. A estrutura e qualidade de suas decisões — hierarquias, graus de autonomia/dependência dos decisores, agilidade e velocidade da tomada de decisão —, assim como a capacidade de gastos do programa, dependem da interação e resolução dos conflitos e interesses que circundam a arena programática e da área da assistência ao educando, e ao mesmo tempo estão em grande medida subordinadas às determinações das decisões cruciais, tomadas na arena central, quanto à capacidade de gasto associado à assistência social ligada à educação

Os atores, para viabilizar seus interesses, conforme se observa na figura 1, ainda vão ter que considerar em suas estratégias e movimentos outra arena decisória, que é aquela que se forma em torno dos recursos do salário-educação e cujo centro de decisão está localizado no FNDE. Os dados da tabela 1 demonstram como sempre foi grande a participação dos recursos geridos por essa instituição no desenvolvimento do programa.

Os atores que participam de cada uma das arenas programáticas podem atuar nas demais arenas (a das áreas e a central), desde que tenham seus interesses ameaçados ou tenham possibilidade de acesso à arena. Em geral, eles se julgam representados pelos dirigentes e pela burocracia do centro de decisão. Quando se tornar necessário lutar para manter/aumentar sua cota de participação no programa, a estratégia de atuação de alguns atores pode indicar intervenções em qualquer uma das arenas das áreas específicas do ministério e até na arena central, desde que seus recursos de poder lhes dêem possibilidade de acesso.

TABELA 1
Fontes de Financiamento dos Programas do Livro Didático
1980-1993

(Valores constantes em R\$ mil de 1994)

Ano	Ordinários		Vinculados						Total	
			Salário-Educação		FINSOCIAL		Total		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1980	582	2	24 996	98	-	-	24 996	98	25 578	100
1981	-	-	17 299	100	-	-	17 299	100	17 299	100
1982	-	-	19 472	100	-	-	19 472	100	19 472	100
1983	-	-	14 870	100	-	-	14 870	100	14 870	100
1984	-	-	18 107	100	-	-	18 107	100	18 107	100
1985	-	-	31 070	100	-	-	31 070	100	31 070	100
1986	52 676	41	9 858	8	67 294	51	77 152	59	129 828	100
1987	419	0	9 144	10	81 407	89	90 550	100	90 969	100
1988	-	-	26 075	62	16 283	38	42 358	100	42 358	100
1989	-	-	78 010	100	-	-	78 010	100	78 010	100
1990	211 503	95	12 026	5	-	-	12 026	5	223 529	100
1991	18 236	49	19 132	51	-	-	19 132	51	37 369	100
1992	4 123	10	38 605	90	-	-	38 605	90	42 728	100
1993	-	-	194 785	100	-	-	194 785	100	194 785	100

Fonte: Balanços Gerais da União.

3.3 A Arena Programática e os Atores Relevantes do PGP do Programa do Livro Didático⁸

O Programa do Livro Didático constitui uma arena decisória cujos interesses predominantes vão girar em torno do fornecimento e da distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1^o grau, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes. A disponibilidade do livro didático é considerada de grande importância para garantir uma boa condição de aprendizagem, enquadrando-se no objetivo de melhoria qualitativa do ensino.⁹

⁸ Na identificação da natureza e de características dos atores relevantes que intervêm no PGP do Programa do Livro Didático, de sua posição na dinâmica decisória e das principais variáveis que definem a intencionalidade de sua ação, tomou-se como base o trabalho de Silva (1992).

⁹ De acordo com o Relatório Anual de Acompanhamento para 1986 [IPEA (1987)] os "estudos realizados em vários países, e também no Brasil, demonstram que a existência do livro didático é tão mais importante quanto mais precárias as condições de ensino. Por isso, a disponibilidade e qualidade do livro afetam todas as crianças matriculadas nas escolas de 1^o grau". Para o Conselho dos Secretários de Educação — CONSED, os livros e materiais didáticos são de grande importância no processo educacional. Países desenvolvidos que

O *centro de decisão* a respeito, principalmente, da implementação do Programa Nacional do Livro Didático vai estar posicionado institucionalmente na Diretoria de Apoio Didático Pedagógico (DADP), a quem compete, de acordo com o regimento interno da FAE, propor e desenvolver a política de apoio didático-pedagógico, por meio da melhoria da qualidade do material de apoio ao ensino, e contribuir para o equilíbrio dos custos de mercado desses materiais e, ainda, coordenar as atividades de seleção/indicação dos títulos, aquisição, distribuição e controle de qualidade dos livros didáticos.

As decisões a serem efetuadas neste nível programático do processo de gasto, no que diz respeito aos quantitativos físicos e financeiros do programa, em geral se subordinam às decisões tomadas pela presidência da FAE em conjunto com os dirigentes centrais do ministério, principalmente o ministro de Estado.¹⁰ As decisões deste nível dizem respeito, principalmente, ao detalhamento das necessidades de aquisição dos títulos e à quantidade por escola, assim como às negociações das bases contratuais e de contratação de fornecimento de livros por editoras, além de administrar a correspondente distribuição dos livros didáticos.

Após a criação da FAE e, principalmente, com a criação do Programa Nacional do Livro Didático, os principais atores participantes diretamente dessa arena passam a ser os *dirigentes da Diretoria de Apoio Pedagógico*, os *burocratas especialistas* nas questões relativas ao livro didático, os *produtores privados e públicos* de livros, a *clientela* e as *empresas transportadoras*.

Para os *dirigentes da Diretoria de Apoio Pedagógico*, o interesse principal está na definição da capacidade de gasto para a aquisição de livros didáticos a ser acordada no processo de elaboração e execução do orçamento, assim como a negociação das bases comerciais e dos quantitativos por editora e a devida contratação das editoras. Estes dirigentes dispõem de vários recursos para tentar exercer essa coordenação: de natureza política — espaço ocupado no interior do grupo político que domina a FAE em cada nova gestão; de natureza institucional — atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; de natureza gerencial — maior conhecimento; recursos para o aperfeiçoamento do processo de aquisição e distribuição dos livros; recursos tecnológicos — domínio dos procedimentos e da base técnica necessária à operação de compra e distribuição dos livros. Esses recursos estão concentrados no centro de decisão relativo a essa área.

já equacionaram seus problemas de escola chegam a gastar cerca de 10% de suas despesas anuais correntes com livros e materiais didáticos, sendo que os livros geralmente representam 5%. Para eles, o Brasil gasta pouco e gasta mal, alocando os recursos de maneira errática e imprevisível, e os distribui por critérios arbitrários [CONSED (1992)].

¹⁰ Durante grande parte do período analisado, as instituições do executivo estatal foram o *locus* crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores não-governamentais.

Esses dirigentes normalmente têm interesses coincidentes com os do presidente da FAE. Em geral existem dois casos mais comuns: quando os dirigentes vêm de fora da máquina, seus recursos estão sempre a serviço da estratégia ou das táticas de atuação do patrono correspondente; e, quando os dirigentes pertencem à burocracia, se diferenciam dos anteriores por manterem uma dupla lealdade, na maior parte das vezes com seus patronos e com o próprio segmento burocrático ao qual pertencem.

É preciso considerar um subgrupo da burocracia da FAE, composto por *burocratas especialistas* nos programas de assistência ao educando, que trabalham na diretoria responsável pela aquisição e distribuição dos livros didáticos. Tais especialistas defendem os interesses específicos de sua carreira funcional por meio do monopólio dos processos burocráticos, que envolvem a determinação das aquisições e distribuição de livros a serem realizadas. Esse monopólio constitui o conjunto de recursos de caráter institucional, tecnológico ou gerencial de que esse subgrupo dispõe para atuar. Qualquer modificação em suas atribuições ou em seus processos de trabalho que afete negativamente esses recursos encontrará resistências fortes para sua implementação.

Ao assumir um papel central de alocador de recursos e gerenciador da compra de livros didáticos, a FAE ganhou a capacidade de influir na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos atores que atuam na área de produção livreira do país. Assim, tanto os agentes públicos quanto os privados procuram interferir na definição ou manutenção de espaços estratégicos na aquisição e distribuição de livros didáticos. Mais do que isso, esses atores procuram influenciar o processo decisório estatal para viabilizar uma posição vantajosa à FAE que seja compatível com a maximização de seus próprios interesses e capacidade de ação.

Esses atores podem ser classificados em dois grupos: o primeiro e mais importante reúne os *produtores privados de livros didáticos* (editoras grandes e pequenas ligadas à produção de livros didáticos no país). Esse grupo reúne um conjunto muito heterogêneo, que em geral atuava de forma fragmentada e independente sem utilizar uma representação de interesse formal; no entanto, quando necessário podia se fazer representar pelo Sindicato Nacional das Editoras de Livros — SNEL. Esses produtores apresentam explícita e formalmente objetivos de lucratividade materializada em sua forma jurídica de organização. O segundo grupo reúne *produtores públicos de livros didáticos* e se distingue do grupo anterior por ser composto por instituições públicas que se organizam de forma não-lucrativa. Os produtores privados de livros didáticos (editoras) constituem o segmento mais numeroso. Durante o período em que o programa ainda se denominava PLIDEF, a participação das principais editoras segundo a quantidade de livros adquiridos é a que pode ser observada na tabela 2.

TABELA 2
Participação das Editoras nas Aquisições de Livros

PLIDEF 1977-1984

(Em porcentagem)

Editora	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Brasil	13	11	9	8	11	12	13	13	11
FTD	7	8	9	8	15	15	12	15	11
Bloch	0	14	11	11	9	10	7	4	10
Ática	6	9	9	9	10	11	10	12	10
IBEP	9	8	8	7	9	9	11	10	9
Abril	7	11	6	5	6	6	5	6	7
Caminho Suave	0	2	6	8	9	10	8	7	6
Scipione	5	8	8	5	6	5	5	2	6
Primor	10	9	8	6	4	2	3	2	6
Ao Livro Técnico	9	8	4	6	3	2	1	2	4
LEMI	3	4	5	7	4	2	3	2	4
Vigilia	5	1	5	7	1	3	2	1	3
Nacional	2	1	-	0	0	-	4	10	2
Outros	12	6	11	12	13	13	15	14	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FAE.

TABELA 3
Participação das Editoras nas Aquisições de Livros

PNLD 1985-1991

(Em porcentagem)

Editora	1985	1986	1987	1988	1989	1990/91	Total
Ática	11	10	15	17	21	25	17
Brasil	38	23	11	8	-	16	17
IBEP	6	17	13	15	16	9	12
FTD	9	10	15	12	11	13	12
Nacional	11	17	11	9	-	3	8
Saraiva	8	7	10	9	10	8	8
Scipione	0	3	7	11	9	10	7
Outros	16	13	19	19	33	15	18
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FAE.

A partir de 1985, a política do livro didático sofre algumas alterações, assim como a participação das editoras no programa. Conforme pode ser observado nas tabelas 2 e 3, algumas editoras como a Bloch, Abril Cultural, Caminho Suave, Primor, Ao Livro Técnico, LEMI e Vigília, que dominavam, em média, 40% das vendas (ver tabela 2), saem da lista de grande participação no programa. Por outro lado, editoras como Nacional e Saraiva aumentam sua participação de forma surpreendente. A Nacional somente em 1985 vende mais livros ao programa do que toda suas vendas que vão de 1977 a 1984 (ver tabelas 1-A e 2-A, no anexo).

O principal objetivo desse grupo é manter e garantir o maior número de aquisições de livros possível, ao menor custo e com o menor nível de controle por parte da FAE. O preço do livro é outro fator de grande interesse desses produtores e que está de certa forma sob sua esfera de decisão, mesmo quando a FAE passa a usar seu poder de mercado para a redução dos valores dos livros, após a implantação do PNLD, com a introdução do livro reutilizável com duração mínima de três anos, pois, se perder no preço unitário, ganha na quantidade, podendo manter e até ampliar a lucratividade do setor.

Os recursos de poder desse grupo de natureza político-ideológica se traduzem na capacidade de mobilizar a indústria livreira na manutenção desse “mercado cativo”, sempre que os valores das unidades a serem adquiridas ou as formas de contratação contrariam os interesses empresariais desse segmento. Seus recursos institucionais advêm do formato dos contratos em vigor, que mantêm sua margem de lucro estável em 15%. Possui também recursos gerenciais, expressos na importância de seu parque industrial, sua capacidade comercial — número de títulos, *marketing*. A publicidade vai ser fator determinante pela capacidade de convencimento, tanto do decisor na base como do decisor central.

O grupo dos produtores públicos de livros didáticos¹¹ tem uma importância relativa bastante reduzida; levando em consideração a quantidade de livros vendidos, tem uma atuação mais regional e local, e, em geral, vai ser constituído por editoras de universidades federais e da secretarias de Educação das unidades federadas. Seus recursos e interesses são semelhantes aos do grupo anterior, com quem divide espaço, de forma direta. Utiliza o recurso político-ideológico de não ser lucrativo para conseguir maiores facilidades nos contratos com a FAE, sempre que a negociação com o grupo anterior possa favorecer a sua negociação.

Podem interagir nesta arena, também, o grupo da clientela assistida pelos bens e serviços do programa, que é a quem estão destinados os livros didáticos

¹¹ Este grupo é composto principalmente pelas secretarias de Educação e Cultura de Pernambuco, Piauí, Ceará e Maranhão, que chegaram a produzir cerca de 1,2% das necessidades do PNLD, a partir de 1985, e, em 1990, algumas universidades federais como a Fluminense e a de Goiás (ver tabela 2-A, no anexo).

para a prática educacional. Esse grupo se subdivide em dois subgrupos: a *clientela-professor* e a *clientela-aluno*.

A *clientela-professor* foi incorporada ao processo de decisão sobre a aquisição dos livros didáticos de forma ativa a partir de 1985, com a implantação do PNLD, quando passou então a atuar na escolha do livro.¹² Seu interesse é dado, principalmente, pelo valor de indispensabilidade dos livros didáticos, enquanto fatores que afetam suas condições de trabalho e de ensino-aprendizagem. Esses professores formam um grupo bastante heterogêneo influenciado pelo sistema de *marketing* estruturado pelas editoras. Em alguns casos, falta-lhes liberdade efetiva na escolha do livro, tendo em vista que os livros eram impostos pelos diretores de complexos ou pelas diretoras de escola. Possuem recursos de natureza político-ideológica, que se traduzem na capacidade de mobilizar-se sempre que seus interesses estão em jogo. Possuem recursos institucionais materializados na regulamentação do PNLD que lhes atribuiu legalmente a escolha dos livros didáticos vinculados ao programa.

A *clientela-aluno (família)* é a mais diretamente afetada pela quantidade e qualidade dos livros didáticos oferecidos. Seus interesses recaem na disponibilidade, em tempo adequado, de livros de boa qualidade e em quantidade suficiente para todos. No entanto, para que esses interesses pudessem se manifestar, eles teriam que ocorrer por meio da organização da família dos alunos, tentando, pelo menos, expressar suas posições de forma vocalizada, o que, de certa forma, exigiria uma certa grau de organização. No entanto, a despeito do grande número de alunos envolvidos (em média cerca de 35 milhões de alunos após 1985), os recursos de poder comandados por este grupo são pequenos e seu grau de organização também, o que leva a que a capacidade de ação a políticas deste gênero, em geral, seja a passividade.

A distribuição dos livros para as diversas escolas do país é uma atividade de vital importância para o programa; caso não realizada adequadamente, todo o esforço pode ser um malogro e os alunos não terão os livros em mãos no início do ano letivo. Em geral, para fazer a distribuição dos livros, desde as editoras até as escolas mais longínquas do país, contou-se com a participação do empresariado privado ligado aos transportes de mercadorias e bens, com o apoio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), do Ministério das Comunicações, e com o Ministério do Exército. Estas empresas transportadoras se repartiram em dois tipos: as privadas e as públicas.

¹² "Os professores, confrontados com uma autonomia que nunca tiveram, declararam-se desorientados, mal informados, incompetentes para fazerem a escolha. Mas preferem enfrentar as responsabilidades da nova autonomia concedida a voltarem à tutela anterior. Foram estas algumas confidências ouvidas durante a pesquisa de campo realizada na periferia urbana de Brasília e na área rural de Goiás" [Freitag (1986)].

As *empresas transportadoras privadas* têm o interesse em transportar a carga deste programa, que pode chegar a algo em torno de 100 mil m³ por ano, além das demais cargas dos outros programas administrados pela FAE. Seu objetivo é garantir o maior valor possível por metro cúbico que lhe permita uma grande lucratividade. As transportadoras se constituem num grupo bastante heterogêneo, tendo recursos de natureza político-ideológica que se traduzem na capacidade de influenciar o plano de distribuição dos livros. Seus recursos institucionais advêm da forma dos contratos que definem sua margem de lucro. Possuem, também, recursos gerenciais, expressos na importância da rede de serviços pertencente a esse segmento para a distribuição dos livros.

As *empresas transportadoras privadas* não conseguem suprir todas as necessidades do programa, tendo em vista que suas redes de serviços não estão espalhadas em determinadas áreas do país, principalmente naquelas regiões mais distantes dos centros urbanos, que não oferecem a margem de lucratividade desejada pelo setor. A possibilidade de entrega dos livros somente foi possível por meio do setor público — Correios ou o Exército.

As *empresas transportadoras públicas (correios)* têm interesses em transportar os livros como qualquer empresa privada, dada sua forma de organização como empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado. Seus recursos político-ideológicos vão estar de acordo com a capacidade que a sua direção tenha de negociar com a FAE. Isto pode estar facilitado dependendo do espaço ocupado pelo presidente dos Correios e demais dirigentes e de suas bases de apoio no interior da coalizão governante; dos recursos de natureza gerencial — maior conhecimento; dos recursos para o aperfeiçoamento do processo de distribuição dos livros, tendo em vista que sua rede de serviços atinge quase a maioria das cidades do país; dos recursos tecnológicos — domínio dos procedimentos e base técnica necessária à distribuição dos livros.

3.4 A Estrutura Jurídico-Institucional do PGP do Programa do Livro Didático

A estrutura jurídico-institucional reguladora do processo de gasto associado ao Programa do Livro Didático começou a década de 80 com as seguintes características:

- a) a legislação que trata da regulamentação do programa não especificava qual deveria ser a fonte básica de recursos a ser utilizada no financiamento;
 - b) a legislação da FENAME, que era o órgão responsável pelo gerenciamento do programa, não garantia recursos para o desenvolvimento das atividades específicas do programa; e
 - c) as regulações das fontes de financiamento da área de educação federal, pelo lado da relação fontes/uso, indicavam que o salário-educação era a única fonte que
-

mencionava, explicitamente, a possibilidade de destinação de recursos para os programas de assistência ao educando.¹³ As demais fontes não mencionavam, mas também não restringiam sua aplicação nesta área.

Por ter essas características, observa-se que a década de 80 começou sem que houvesse uma estrutura jurídico-institucional favorável ao Programa do Livro Didático. A determinação da sua capacidade de gasto estava na dependência da capacidade de ação dos dirigentes da FENAME, dos produtores privados de livros didáticos, dos demais atores relevantes envolvidos nos processos político-administrativos, e também do grau de prioridade admitida pelos dirigentes centrais do ministério para essa ação governamental, o que determinava a prioridade do programa dentro da agenda ministerial e o acesso aos recursos do FNDE.

Os reveses eleitorais ocorridos no final dos anos 70, somados aos resultados das primeiras eleições diretas para governadores em 1982, contribuíram significativamente para a emergência de um novo padrão de gestão no Ministério da Educação que buscava fortalecer as bases governamentais, sobretudo em municípios de pequeno e médio portes, principalmente pelo poder de indução via manipulação das fontes de financiamento [Mello e Silva (1992)].

Essa nova direção da ação ministerial estimulada pelos dirigentes do ministério, bem como a crise econômica, que diminuiu o poder arrecadador dos tributos, levaram em 1982 a mudanças na regulamentação do salário-educação, com a conseqüente retirada das ações de assistência ao educando de dentro das ações que teriam formalmente prioridades quando da distribuição dos recursos desta fonte, como constava na legislação anterior.¹⁴

Em 1983, o novo padrão de gestão levou a uma estratégia de intervenção que procurava uma ação direta junto aos municípios passando "por fora" das administrações estaduais. Para tanto, foram vinculados 25% dos um terço da cota federal do salário-educação para o financiamento de programas diretamente negociados com os municípios.¹⁵

Portanto, os primeiros anos da década de 80 são momentos de dificuldades para o financiamento dos programas de assistência ao educando. Por um lado, os

¹³ A área de Assistência ao Educando podia ser financiada pelo salário-educação, é o que mencionava explicitamente o Decreto nº 76 923 de 26/12/75, que regulamentava o Decreto-Lei nº 1 422 de 23/10/75, que introduziu alterações na Lei nº 4 440, que havia criado o salário-educação.

¹⁴ Nas alterações que são efetuadas pelo Decreto nº 87 043 de 22/3/82, que revogou o Decreto nº 76 923/75, foi retirada a menção à assistência ao educando enquanto área a ser financiada pela contribuição do salário-educação.

¹⁵ Foi criada pelo Decreto nº 88 374 de 7/6/83, que alterou os dispositivos do Decreto nº 87 043, uma vinculação na aplicação dos recursos previstos da cota federal do salário-educação, destinando no mínimo 25% destes recursos para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau.

recursos ordinários não são fontes usadas tradicionalmente para financiar ações ligadas à assistência ao educando, dado seu grande comprometimento com o pagamento de pessoal e financiamento do ensino superior. Por outro lado, a fonte que tem a função de suplementar recursos para a educação, que é o salário-educação, mostra sinais de esgotamento, pelo lado da arrecadação, e de uma nova direção prioritária, pelo lado da distribuição dos recursos — o que indicava para o programa do livro que haveria dificuldades em seu financiamento. O resultado, que pode ser observado na tabela 4, é uma grande queda na aplicação de recursos nestas ações.

TABELA 4
Gastos da União, MEC e Livro Didático 1980-1993
Variação Real Anual dos Gastos

Ano	Gastos		
	União	MEC	Livro
1980	-	-	-
1981	(7,75)	11,03	(30,79)
1982	7,28	18,87	12,56
1983	(5,56)	(23,08)	(23,63)
1984	(5,02)	(5,05)	21,77
1985	18,48	44,94	71,59
1986	72,60	24,40	317,86
1987	(8,83)	21,46	(29,93)
1988	25,14	5,87	(53,44)
1989	135,33	0,11	84,17
1990	43,40	(11,92)	186,54
1991	(58,69)	(21,66)	(80,23)
1992	(25,87)	(25,87)	(3,32)
1993	47,39	108,84	355,88

Fonte: Balanços Gerais da União.

Em 1982, o governo federal cria a contribuição social do FINSOCIAL, que tinha uso previsto para custear os investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor agrícola.¹⁶ Para alguns autores, a criação dessa nova fonte de financiamento para a área social tem como causa os resultados sociais negativos fruto da recessão econômica. Outros autores apontavam que a causa principal era o reforço financeiro ao BNDE. Havia, ainda, os que alertavam para as vantagens políticas advindas da

¹⁶ O Decreto-Lei nº 1 940 de 25/5/82 instituiu a Contribuição Social e criou o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), mudou a denominação do BNDE para BNDES, incorporando-lhe a função social e vinculando-o administrativamente à SEPLAN — PR.

criação do FINSOCIAL, para o então ministro do planejamento Delfim Neto, tendo em vista que o BNDE, que teria o poder de decisão sobre a utilização desses recursos, passara à órbita da SEPLAN — PR [Silva (1987)].

A arena decisória que se forma inicialmente, em torno destes recursos, tem como centro de decisão o BNDES, a quem caberia a aplicação dos recursos disponíveis em programas e projetos elaborados segundo diretrizes estabelecidas pelo presidente da República, de quem dependeria a aprovação dos programas e projetos a serem apoiados.

O controle dos recursos não é exercido pelos atores da administração direta do governo, que manipulavam as políticas sociais e que seriam diretamente interessados, assim como: os dirigentes centrais e das instituições diretamente envolvidas do MEC; os dirigentes de outros ministérios envolvidos em ações sociais; a burocracia pública ligada a esses ministérios; e os interesses privados e públicos que circundavam alguns programas em desenvolvimento nos ministérios sociais.

A área social tinha ganhado uma fonte de recursos de grande poder arrecadador, mas os interesses que circundavam as áreas responsáveis diretamente pelas ações sociais federais não podiam interferir na fixação das prioridades quando da alocação dos recursos, a não ser que eles transferissem sua atuação para o novo centro de decisão estabelecido.

Não foi assunto pacífico no governo o gerenciamento dos recursos pelo BNDES. Na disputa interburocrática que foi travada pela definição do centro de decisão sobre os recursos, no curto espaço de menos de dois anos, esses recursos se enquadraram de acordo com as regras das demais fontes de contribuições sociais, passando a ser uma receita tributária, com o conseqüente esvaziamento do grande poder de decisão da SEPLAN — PR e do BNDES sobre a destinação que devia tomar grande parte dos recursos do Fundo.

O deslocamento de um centro de decisão descentralizado e desconhecido para outro tradicional e conhecido representou, para a maioria dos atores que atuavam junto aos programas sociais administrados pelos ministérios sociais, uma mudança estrutural favorável aos interesses. Assim, a partir de 1984, os recursos desta contribuição social passaram a ser alocados nos ministérios conforme processo de decisão tradicional de elaboração orçamentária da União. Conseqüentemente, ocorre um grande incremento da capacidade de gastos de alguns programas, como é o caso do Programa do Livro Didático.

Outra alteração importante na estrutura jurídico-institucional para o programa ocorreu em abril de 1983, quando foi criada a Fundação de Apoio aos Estudantes (FAE), com a finalidade de desenvolver os programas de assistência ao educando, nos níveis de educação pré-escolar e de 1^o e 2^o graus, para facilitar o processo didático-pedagógico. No entanto, da mesma forma como ocorria com a

FENAME, não foram garantidas a essa instituição fontes de recursos básicos para desenvolvimento de suas atribuições programáticas.

Na esteira do processo de abertura política, com a crescente reconquista pelo Congresso Nacional de suas prerrogativas, e aproveitando-se de circunstâncias favoráveis, principalmente das numerosas proposições voltadas para a reforma tributária, foi aprovada pelos parlamentares, em dezembro de 1983, vinculação de parte da receita de impostos para *manutenção e desenvolvimento do ensino*.

Essa vinculação representou uma garantia de aporte constante de recursos para a área de educação indiferente das alterações e humores da área econômica do governo. O cumprimento do dispositivo constitucional não foi assunto pacífico, ocasionando um conflito interburocrático entre os dirigentes do MEC e os da SEPLAN — PR, que foi resolvido com a regulamentação [Moreira *et alii* (1986)].¹⁷

Nesta regulamentação não há, em relação ao Programa do Livro, uma determinação explícita que determine que os gastos efetuados sejam enquadráveis. No entanto, as características próprias do programa o qualificam a ter suas despesas financiadas por esta fonte.

O governo da Nova República, que tem início em 1985, tem diante de si um contexto econômico e social de crise, no qual a herança recebida pela nova coalizão dirigente era constituída por uma quantidade variada de problemas que deveriam ser enfrentados em cada área de atuação governamental.

Na área de educação, a definição da estratégia de ação pelos novos dirigentes notabilizou-se pela proposição e implementação de medidas de curto prazo, elegendo a assistência ao educando como uma das principais linhas de enfrentamento dos problemas educacionais. Uma das ações iniciais levadas a efeito pelo então ministro Marco Maciel foi a transformação do PLIDEF no PNLD, ao mesmo tempo em que, pela primeira vez durante a década de 80, a aquisição e distribuição de livros é colocada entre as prioridades na agenda do governo.¹⁸

O aparato jurídico-institucional não sofreu alterações até que em 1988, como parte da redefinição do arcabouço jurídico-institucional do país, é convocada a Assembléia Nacional Constituinte com o objetivo de elaborar uma nova Cons-

¹⁷ A regulamentação da *Emenda Calmon* foi dada pela Lei nº 7 298/85, que estabeleceu que os recursos previstos no artigo 176 da Constituição anteriores a 1988 seriam destinados ao ensino de todos os graus, regular ou ministrados pela via supletiva amplamente considerada, além de denominar quais seriam as despesas passíveis de serem enquadráveis como sendo para "manutenção e desenvolvimento do ensino".

¹⁸ Em todos os programas de governo apresentados após a Nova República, o PNLD era citado como uma das prioridades do setor educacional [Brasil (1985a, 1985b e 1987)]. As mensagens presidenciais que encaminharam ao Congresso Nacional os Orçamentos Anuais, de 1986 até 1988, mencionavam, também, este programa como uma das prioridades de governo.

tuição para o país. A Constituição de 1988 efetuou algumas mudanças não só na estrutura legal, que vai determinar a capacidade de gasto de cada área envolvida com a questão educacional, como também nos procedimentos de planejamento e orçamento que deveriam ser adotados no Processo de Gasto Público.

A nova estrutura de financiamento das ações de assistência social estabelecida após a Constituição de 1988 não mantinha os aspectos favoráveis ao Programa do Livro Didático, principalmente pela impossibilidade legal de utilização dos recursos do FINSOCIAL, a que o programa foi exposto, restando aos interesses que circundavam o programa lutar por recursos da vinculação (impostos) que tradicionalmente não se destinam a este tipo de ação e disputar mais recursos no orçamento geral do FNDE.

Antes da Constituição de 1988, para qualquer ação ligada à assistência ao educando podia-se pleitear recursos da contribuição social do FINSOCIAL, uma vez que não havia nenhum constrangimento legal para auferi-los, bastando que as ações fossem enquadráveis no conceito funcional de assistência social ligada a alguma das áreas prioritárias. A nova Constituição, com a criação do Orçamento da Seguridade Social e com a vinculação, principalmente do FINSOCIAL, a essas obrigações, vetou a utilização destes recursos em alguns programas que anteriormente recebiam recursos desta fonte, uma vez que não se enquadravam no conceito de seguridade social, como é o caso do Programa do Livro Didático.

A Constituição de 1988, também, determinou que algumas ações ligadas à assistência ao educando deveriam ser dever do Estado: "o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde" (Constituição Federal, inciso VII do art. 208).

Esta determinação constitucional reafirmou a importância de alguns programas ligados à assistência ao educando e desenvolvidos pela FAE, além de expandir a ação assistencial, com o estabelecimento da garantia do transporte do escolar, o que irá suscitar um novo programa dentro da FAE. No entanto, continuou não ficando explícito qual a fonte que daria suporte a tais deveres do Estado para com a educação.

As características da estrutura de financiamento do programa, estabelecidas indiretamente pela Constituição de 1988, permaneceram as mesmas até que em 1993, mediante as constantes pressões para se estabelecer uma forma de financiamento mais permanente e confiável, os interesses em torno do programa conseguiram efetuar uma vinculação de recursos do orçamento do FNDE. Por meio da Resolução do Conselho Deliberativo nº 06, de 13 de julho de 1993, os dirigentes do FNDE resolveram: "Destinar, anualmente e em caráter prioritário, recursos da ordem de duzentos e setenta milhões de UFIR, equivalente à média de

doze UFIR por aluno, da Quota Federal do Salário-Educação, para a aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental” (art.1º).

3.5 O Processo Político-Administrativo do PGP do Programa do Livro Didático

O processo político-administrativo determinante da capacidade de gasto do Programa do Livro Didático em todos os anos tem o começo formal no momento em que o ministério toma conhecimento do *teto* de recursos para a elaboração da proposta orçamentária anual. Este teto nada mais é do que a capacidade de gasto do ministério, que vai ser dado pela *matriz fonte/uso educacional* estipulada ao nível central pelos dirigentes da área econômica do governo federal.

Ao tomar conhecimento desses limites orçamentários, os dirigentes localizados no centro de decisão ministerial dão início a toda uma gama de procedimentos político-administrativos, no sentido da repartição dos recursos entre as várias áreas de atuação do ministério. Os dirigentes centrais do ministério procuram estabelecer a capacidade de gasto para cada órgão e/ou programa, levando em consideração:

- a) a tipificação dos gastos;¹⁹
- b) as normas de distribuição estabelecidas no conjunto legal que dá base à estrutura de financiamento; e
- c) os interesses daqueles atores que têm fortes recursos de poder e cuja presença é vista como desejável, considerando os interesses da coalizão dominante.

As decisões cruciais tomadas na arena central do ministério, consideradas as interações das áreas, é que vão determinar a distribuição do teto de despesas que foi estabelecido pelo órgão central do sistema entre as várias áreas de ações compreendidas no ministério na época da elaboração do orçamento anual da área, ou seja, a capacidade de gasto para cada grande área de atuação. Estas determinações vão ter como produto a geração da *matriz fonte/uso das áreas*, que detalha, para a

¹⁹ Normalmente as estratégias desenvolvidas pelos decisores centrais na determinação da capacidade de gasto de cada área, programa ou instituição segue a seguinte ordem:

- os gastos com a dívida são previstos pelo órgão central do sistema; dessa forma, não há como efetuar alterações nesses gastos;
- os gastos com pessoal e encargos sociais, em geral, são fixados pelo órgão central de acordo com a política de pessoal do governo federal; portanto têm aspectos gerais que nem sempre entram na discussão setorial. No caso da educação, têm-se neste item as *bolsas de pós-graduação* e as despesas com *diárias*, que sofrem uma certa discussão. Os acréscimos verificados são resultados da política salarial adotada para os servidores públicos e do aumento no número de pessoas empregadas, de tal forma que a folha de pagamento aumente mesmo com o salário real constante;
- os gastos relativos aos projetos financiados pela operações de crédito internas e externas são gastos que têm detalhamento próprio contidos em seus contratos de financiamento; e
- os gastos com Outros Custeios e Capital, estes sim, vão ser objeto de conflitos e demandas dos diversos atores com interesses nos programas e ações desenvolvidos pelo ministério.

cada órgão/área que esteja sob a responsabilidade do MEC, as fontes de financiamento e os respectivos usos dos recursos nos grandes agregados econômicos.

Com base nessa matriz é que vai-se proceder ao detalhamento da capacidade de gasto do programa, compondo-se a *matriz fonte/uso programático* — que expressa a relação por programa entre os usos e suas correspondentes fontes de financiamento. É essa matriz que permitirá medir a capacidade de gasto associado a cada programa específico. As variações em termos reais dos valores de cada elemento dos vetores componentes da matriz estão na dependência das estruturas jurídico-institucionais e dos processos político-administrativos.

No caso da arena da área da assistência ao educando, o centro de decisão para a tomada das decisões cruciais a respeito da determinação da capacidade de gasto das ações diretas (programas) de assistência ao educando está localizado no gabinete do presidente da FAE. O presidente da FAE, junto aos demais dirigentes da fundação, observando as decisões que porventura já foram estabelecidas ao nível central do ministério, discutia e determinava a capacidade de gasto de cada programa, seguindo também uma lista de determinações dadas pelo aparato jurídico-institucional — obedecendo às vinculações entre as fontes e os programas; em geral, isto valia, principalmente, para os recursos já discutidos junto ao FNDE.

Em geral, as decisões provenientes dessa arena vão complementar decisões que não foram tomadas na arena central. A discussão vai girar principalmente em torno da decisão sobre os ajustes que se fazem necessários para adequar os recursos alocados às necessidades levantadas em cada programa.

Por fim, na arena decisória programática, o que vai estar em jogo é a captura de frações da capacidade de gasto associado ao programa, por parte dos diversos atores que têm seus interesses em cada programa. Daí, em seguida são realizados os gastos.

O processo político-administrativo do Programa de Livro Didático do começo da década de 80 até a Nova República continha ingredientes bastante conflitivos, uma vez que o conteúdo básico do programa — clientela, critérios de acesso, metas — era definido em uma instituição (FENAME e depois a FAE) e a determinação da capacidade de gasto era realizada fora da área direta de controle dessas instituições (FNDE). Isto determinou uma mecânica de interação e um processo decisório nos quais os dirigentes do FNDE tinham um grande peso e poder de influência, pelo controle que exercem sobre um conjunto de informações estratégicas, principalmente na definição das receitas: são os únicos que possuem dados confiáveis acerca das receitas do salário-educação.

As características jurídico-institucionais do FNDE, principalmente o fato de ser uma autarquia da administração indireta do ministério, permitia aos seus dirigentes manter uma certa margem de autonomia na decisão sobre os recursos de sua responsabilidade.

Conseqüentemente, a tomada de decisões cruciais pelos dirigentes centrais do ministério ficava prejudicada, e a estrutura de decisão era bastante conflitiva. Em geral, o comportamento dos dirigentes deste órgão foi tentar determinar a distribuição de grande parte dos recursos sob sua responsabilidade, sem terem que ouvir os demais dirigentes do ministério.

Por essa razão, nesse período um dos centros de decisão acerca do processo de definição da capacidade de gasto do programa situa-se fora da esfera de controle da FAE; nesse caso, as negociações em nível central estavam condicionadas pela escassez de recursos e a conseqüente quantidade possível de ser comprometida para financiamento das ações de assistência ao educando declarada pelos dirigentes do FNDE. Essa escassez vai ser o reflexo da previsão de receitas efetuadas pelos especialistas em relação às prioridades programáticas já estabelecidas pelos dirigentes do FNDE.

No conflito interburocrático que se travou pelo comando dos recursos, durante todos os anos do governo Figueiredo, os dirigentes da FENAME e, depois de 1983, da FAE tiveram que se sujeitar aos interesses dos dirigentes centrais do ministério e do FNDE. Por exemplo, em 1983, quando o governo Figueiredo muda sua estratégia política, utilizando para isso o seu grande comando sobre os recursos disponíveis para educação, o programa do livro foi tratado como variável de ajuste, não sendo eliminado, mas tendo uma queda expressiva no montante alocado.

Portanto, nesse período, as decisões sobre a capacidade de gasto do programa foram dos dirigentes da FAE subordinados aos interesses dos dirigentes centrais e do FNDE. Geralmente, estipulavam-se o valor para a capacidade de gasto no momento t_0 do programa a ser financiado pelo salário-educação e que deveria constar no orçamento do FNDE. No entanto, esses recursos, ou não eram suficientes, ou então as correções que se deveriam realizar em função do processo inflacionário, no momento t , não conseguiam recompor a capacidade de gasto prevista no orçamento inicial, ou seja, grande parte dos recursos previstos já estava superada no começo do ano, daí serem necessários constantes negociações para revisão dos montantes alocados. Nesses momentos, os conflitos foram mais constantes e os dirigentes do FNDE tinham grande poder discriminatório.

Durante o período da Nova República, o FINSOCIAL já estava incorporado à sistemática tradicional de planejamento governamental federal, sendo disponível para os diversos programas assistenciais dos ministérios sem o domínio e influência do BNDES. Nesse caso, os recursos são negociados em bloco diretamente entre o ministro da Educação e o ministro da SEPLAN — PR, com a interveniência, em algumas situações, do presidente da República. Como os programas de assistência ao educando tinham sido eleitos como prioritários na agenda do governo de transição, o embate pelo controle dos recursos com os outros interesses pretendentes a

desenvolver programas assistenciais eram mais amenos e os quantitativos foram crescentes, principalmente durante os primeiros anos do governo Sarney.

Os recursos provenientes da contribuição social do FINSOCIAL, em geral, não vão ser disputados pelos demais setores educacionais, até mesmo pelas especificidade de sua determinações quanto às possibilidades de seu uso. Durante todos esses anos, a grande maioria dos recursos desta contribuição social que foram destinados ao Ministério da Educação era utilizada nos programas de responsabilidade da FAE. Somente em 1987 foi que os atores ligados à área da educação superior, principalmente os ligados aos hospitais universitários, que possuem fortes recursos de poder, conseguem obter uma parcela deste recursos, algo em torno de 5%, que foram alocados no FNDE.

Com a introdução do FINSOCIAL, a decisão sobre a capacidade de gasto dos diversos programas envolvidos na assistência ao educando passou a ser definida dentro da área direta de controle da FAE, ou seja, a entrada dessa fonte alterou todo o esquema que prevalecia anteriormente, no qual, a despeito das decisão tomadas pelo ministro, o processo de definição dos gastos era fragmentado, permitindo toda sorte de conflitos interburocráticos.

O processo decisório a respeito da determinação da capacidade de gasto do Programa do Livro Didático a partir da Nova República teve alguns fatores marcantes:

- a) o centro de decisão localizado na FAE teve seu papel reforçado com a criação do FINSOCIAL. Com isso o presidente da FAE ganhou grande poder de articulação e margem de manobra além de ter ampliado seu espaço político, assim como tiveram ampliados seus espaços os dirigentes das diretorias técnicas, os burocratas especialistas, os demais burocratas da FAE;
 - b) a diminuição das interações necessárias para os atores não-governamentais envolvidos terem suas demandas atendidas, uma vez que não teriam mais que desenvolver ações em vários centros de decisão;
 - c) uma forma de organização das decisões fechadas no interior da FAE, que potencializou ainda mais a existência da rede de intermediações e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria livreira e os dirigentes da FAE;
 - d) a diminuição do conflito interburocrático, principalmente entre a FAE e o FNDE;
 - e) a liberação de recursos do FNDE para outras ações, o que potencializou os recursos de poder sob o comando dos dirigentes do ministério;
 - f) o aumento das aquisições de livros com a conseqüente expansão da clientela, satisfazendo os interesses dos produtores de livros privados, que viram o
-

programa duplicar os pedidos de um ano para o outro, sem mudar as regras (ver tabelas 1-A e 2-A).

Todas essas vantagens geraram uma força política para a equipe dirigente da FAE e suavizaram os conflitos entre os interesses que circundam as três principais áreas de ação da FAE. O encaminhamento das demandas passou a ser consensual e, baseado principalmente no crescimento dos recursos — o que, de certa forma, permitiu o estabelecimento de uma base para a formação de consensos mínimos a respeito da capacidade de gasto de cada um dos programas, além de ter propiciado avanços significativos na aquisição de livros didáticos.

Em síntese, ocorreu, neste momento, um processo de decisão no qual o conflito entre os diversos interesses em disputa na arena da área da assistência ao educando, sobre o ponto de chegada da capacidade de gasto de cada programa, foi reduzido pelo crescimento dos recursos, o que facilitou a busca do consenso entre os diversos interesses.

No caso das demais fontes, observa-se que o comportamento dos dirigentes na repartição dos recursos, principalmente dos recursos ordinários, foi que não existia tradição de aplicação desses recursos nas ações assistenciais. Para a tomada de decisão, a respeito desta fonte, não havia nada em seu aparato legal que obstaculizasse sua utilização nessas ações. Esse comportamento ocorreu, em grande medida, devido aos recursos ordinários estarem comprometidos com o pagamento de pessoal e encargos, dívida, bolsas de pós-graduação, e o restante ter sido de certa forma vinculado, principalmente, aos interesses ligados ao ensino superior, seguido pelos interesses que circundavam os ensinos médio e fundamental.

A partir de 1988, com a nova Constituição vetando a aplicação de recursos do FINSOCIAL no programa, voltou-se à situação de interação e processo decisório do começo dos anos 80. A grande diferença em relação ao período anterior foi que neste momento o PNLD constava na agenda como um programa prioritário. Conforme se pode observar na tabela 1, foi deslocado um montante expressivo de recursos ordinários para atendimento do programa do livro em 1990 e 1991, mas logo em seguida essa fonte deixou de ser utilizada no financiamento da capacidade de gasto do programa.

Portanto, após 1988, as decisões sobre a capacidade de gasto não estavam mais centralizadas exclusivamente na FAE, o que não favoreceu os interesses que giram em torno do programa. Novamente a tomada de decisões cruciais para o desenvolvimento do programa saiu do controle da FAE e o potencial de conflito interburocrático foi bastante acentuado.

Na *arena programática*, estava em jogo a captura de frações da capacidade de gasto associado ao programa do livro didático, por parte dos diversos atores que

tinham seus interesses circundando o programa. Neste momento, o processo de gasto ocorreu da seguinte forma:

- a) o centro de decisão sobre o programa se localizou na Diretoria de Apoio Didático Pedagógico (DADP), na qual ocorriam as interações entre os diversos atores; conseqüentemente, tinham grande poder de articulação os dirigentes desta diretoria e os burocratas especialistas;
- b) com um descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do Poder Executivo e o *timing* do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa;²⁰
- c) as decisões sobre as aquisições de livros não foram tomadas com base em processo licitatório, mas com base na análise das propostas de preço/quantidade formuladas por cada editora;²¹
- d) a organização das decisões sobre os quantitativos a serem adquiridos na DADP foi realizada em reuniões “fechadas” entre os burocratas especialistas da FAE e os representantes das editoras, o que potencializou ainda mais a existência da rede de intermediações e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria livreira especializada na produção de livros didáticos e os dirigentes da FAE;
- e) as editoras líderes tinham até um calendário especial para as negociações, eram as primeiras e dispunham de um tempo maior para discutir suas propostas;
- f) os quantitativos por editora eram obtidos, pelo menos formalmente, dos pedidos formulados pelos professores, daí a importância do sistema de *marketing* utilizado por cada uma, não havendo competição em preço nem na qualidade do produto;
- g) os lucros foram pactuados em 15% do montante de cada contrato; e
- h) as encomendas, em alguns momentos, foram quase que totalmente pagas antes do recebimento, 50% no ato da assinatura do contrato, 25% na entrega de 75% dos livros encomendados e o restante no dia da entrega total dos livros.

²⁰ O quadro 1 anexo mostra claramente o descompasso: a seleção/indicação dos títulos é realizada antes mesmo de haver uma idéia dos recursos disponíveis. Quando tem começo a fase de negociação e contratação de fornecimento dos livros, a proposta orçamentária do governo federal do ano t ainda está em tramitação no Executivo, e, ao mesmo tempo, é necessária a efetuação de pagamentos de parte das despesas do ano t , utilizando o orçamento do ano $t-1$. Além do mais, a fixação das despesas do programa no orçamento dá uma margem de segurança muito pequena para contratação de fornecimento de livros, devido às incertezas quanto à capacidade de gasto real do programa, advinda do processo inflacionário que tendia a fazer com que o orçamento aprovado fosse renegociado constantemente no momento de execução orçamentária e financeira.

²¹ A aquisição dos livros didáticos não era uma simples compra de uma mercadoria disponível no mercado, mas sim a aquisição de uma mercadoria que teria que ser produzida exclusivamente para este fim, e ainda pior, deveria ser produzida em grande quantidade, com certa qualidade e em grande diversidade de produtos — em geral chegava à casa de 800 o número de títulos negociados ao ano.

Estas características favoreceram a conformação de uma lógica na apropriação dos gastos realizados no programa entre os principais atores não-governamentais — produtores privados de livros didáticos — que, indiferente dos montantes alocados, manteve-se a mesma desde o início da década de 80. Assim, ocorreu uma unidade de comando que procurou a solução dos conflitos fora da lógica de competição no mercado, pelo lado do consenso participativo no programa, no qual cada empresa tem seu grau de participação administrado pelo grupo, indiferente dos recursos alocados — o que permitiu a estabilidade sistêmica dos lucros, que só vão ser afetados por fatores exógenos, já que nos contratos firmados entre as empresas e a FAE foi estabelecido um lucro de até 15% sobre o montante contratado (ver tabelas 2 e 3).

Os produtores privados de livros didáticos formavam um grupo que compreendia 30 editoras até 1984, que repartiam de forma bastante heterogênea o fornecimento das unidades requeridas pela FAE. A média de fornecimento de livros no período foi de cerca de 14,5 milhões. A partir de 1985 em diante, a média de fornecimento de livros subiu para 35 milhões de unidades e o número de editoras, no grupo, subiu para 55. No entanto, a despeito desse aumento observa-se, nas tabelas 1-A e 2-A (apresentadas no anexo), que apenas quatro empresas (Ática, Brasil, IBEP e FTD) absorvem 58% do fornecimento dos livros; depois da criação do PNLD, sete empresas dominaram cerca de 85% do programa.

A maioria das editoras estão fisicamente próximas, principalmente, em São Paulo e Rio de Janeiro,²² o que foi uma das características que facilitaram o estabelecimento e a centralização organizacional. Soma-se a isso o fato de esses atores possuírem um órgão classista como o SNLD, já estruturado há algum tempo e que teve um papel muito importante no desenvolvimento do programa no final dos anos 60, com o acordo MEC/USAID.

A estratégia desse grupo não variou durante toda a existência do PNLD, demonstrando grande comando sobre os recursos de poder e um alto grau de organização, principalmente das sete editoras líderes que conseguem manter uma repartição de recursos que lhes são extremamente favoráveis. Ao mesmo tempo, chama atenção que o setor público foi extremamente permissivo e nada fez para desbaratar este tipo de comando do programa realizado pelo setor privado.

Nas palavras do diretor da DADP em 1986, “A FAE sempre considerou os editores como aliados do Programa Nacional do Livro Didático, uma vez que, basicamente, é mediante a divulgação realizada pelas editoras que a comunidade escolar, principalmente do interior, tem acesso aos novos livros lançados no mercado”.

²² A concentração espacial desse segmento industrial trouxe como consequência a correspondente concentração dos benefícios econômico-sociais destes gastos públicos, tais como: geração de empregos diretos e indiretos, investimentos, recolhimento de impostos na região mais desenvolvida do país, principalmente no estado de São Paulo.

Visto pelo ângulo do setor privado, os recursos aplicados pelo programa foram julgados com base na lucratividade, além de serem recursos que, para serem auferidos, não precisaram passar pelo mercado. Não é para menos que o tamanho crescente, a complexidade e a interdependência da produção privada de livros didáticos estavam ligados à capacidade de gasto do programa. Para se ter uma idéia da importância das encomendas públicas ao setor privado, observa-se, considerando os gastos do programa em dólares americanos, de junho de 1995, que foram gastos cerca de U\$1,08 bilhão desde 1980 até 1993. Observando-se apenas o período de 1985 em diante, período posterior à criação do PNLD, a média de gasto foi de cerca de U\$110 milhões ao ano.

Somente estes números são suficientes para indicar que os empresários ligados ao setor buscaram, de toda maneira, ter acesso e controle não apenas das esferas decisórias subalternas, como também procuraram influenciar as decisões na esfera central, se fosse necessário e os recursos de poder disponíveis permitissem transcender para além dos limites da área de educação — atuando ao nível dos atores ligados à área econômica ou então junto ao próprio presidente da República. Ou seja, todos os aspectos da vida cotidiana do PNLD tornam-se potencialmente importantes para a manutenção e/ou o crescimento da produção privada ligada ao setor. Dessa forma, poderosos interesses contrários a qualquer alteração no programa têm porta-vozes nas diversas instâncias decisórias do ramo executivo.

No caso dos demais atores que interagem nesta arena decisória, principalmente a clientela (aluno e professor), constata-se que estão fisicamente dispersos e são em grande número, o que tende a criar dificuldades para o estabelecimento e a centralização de alguma forma organizacional que tenha caráter nacional, dificultando sua participação nas decisões do programa.

Por outro lado, os produtores privados de livros didáticos estavam melhor preparados para fazer valer seus interesses e vocalizar suas insatisfações do que os demais atores que interagem no programa. Ou seja, a coerência das suas metas, os custos dos meios para sua organização, plenamente bancados por eles, junto com uma estratégia de concentração e consenso participativo capacita-os a se defenderem efetivamente contra as decisões que possam afetar seus interesses.

Portanto, chega-se à conclusão de que se à clientela (professor e aluno) faltam recursos de poder, capacidade de organização e meios para expressar suas demandas, do outro lado — os setores empresariais — tem-se uma situação inversa. Desta forma, como pôde ser observado, essa política foi dominada pelos interesses desses setores, que certamente comandaram e vão continuar comandando o programa caso não ocorram transformações que lhe dêem uma nova direção. De nada adianta às necessidades educacionais criar uma vinculação, como foi realizado, sem alterar essa forma de captura dos recursos por esses atores historicamente dominantes. A vinculação, no caso, só serve para diminuir o grau de in-

certeza dos agentes privados sobre as demandas do programa, o que certamente lhes permitirá aumentar seu grau de lucratividade.

3.6 A Capacidade de Gasto do Programa do Livro Didático

Nesta parte do trabalho, pretende-se analisar dois aspectos da questão da capacidade de gasto. O primeiro refere-se ao impacto em termos de poder de gasto para aquisição de livros, na mudança do programa do livro didático, então de responsabilidade da FENAME e intitulado PLIDEF, para o PNLD gerido pela FAE. O segundo é procurar analisar a variável capacidade de gasto, olhando-a pelas diferentes gestões centrais do governo federal, conforme se pretende demonstrar na tabela 5 a seguir.

TABELA 5
Capacidade de Gasto do Programa do Livro Didático nas Gestões Governamentais Federais 1980—1993

(Em R\$ mil de 1994)

Programa	Governo	Ano	Programa							Programas			
			Livro Didático	Média	Desvios	CV	(b.d/a)	(c.d/b)	(d/c)	Média	Desvio	CV	(II/I)
		1980	24 996										
		1981	17 299										
PLIDEF	Figueiredo	1982	19 472	18 949	3 772	20	-	-	-	18 949	3 772	20	-
(I)	(a)	1983	14 870										
		1984	18 107										
		1985	31 070										
		1986	129 828										
	Sarney	1987	90 969	74 447	39 573	53	393	-	-				
	(b)	1988	42 358										
PNLD		1989	78 010							97 497	70 808	73	515
(II)		1990	223 529										
	Collor	1991	44 194	103 484	103 965	100	546	139	-				
	(c)	1992	42 728										
	Itamar(d)	1993	194 785	194 785	-		1 028	262	188				

Fonte: Balanços Gerais da União.

Obs: CV = Coeficiente de Variação, calculado através da relação entre o desvio padrão e a média (CV = S/X.100).

No início dos anos 80, existia uma diversidade de programas que tinham como objetivo a aquisição de livros para os três graus de ensino, além de outras especialidades. Assim, junto com o PLIDEF, que tinha como objetivo o atendimento aos alunos de 1º grau das escolas públicas e que era o mais importante programa de aquisição de livros, ainda eram desenvolvidos outros programas que visavam à aquisição de livros, tais como: PLIDEM, para o ensino de 2º grau, especificamente para a área profissionalizante; PLIDES, que apoiava o estudante com a doação de

livros às bibliotecas de estabelecimentos de ensino superior; PLIDECOM, que apoiava as estruturas oficiais na formação de profissionais na área de processamento de dados; e PLIDESU, que visava ao ensino supletivo da rede oficial.

Esta diversidade de programas e interesses ligados à aquisição e distribuição de livros perdura até 1982, quando apenas o PLIDEF, que era o programa mais importante — aglutinava maior número de editoras e dispndia maior volume de recursos — continua a ser desenvolvido, ficando os demais desativados por falta de verbas.

O PLIDEF chegou a distribuir cerca de 20 milhões de livros, em 1978, caindo para cerca de 10 milhões de exemplares em 1982, e 12 milhões nos dois anos seguintes (ver tabela 1-A, no anexo). De acordo com a FAE, a razão dessa queda foram vários fatores, tais como: aumento do custo da matéria-prima, especialmente do papel, da ordem de 100% ao ano; correção da verba destinada à execução do programa em índices não compatíveis com os da inflação; e redução das tiragens em decorrência da co-edição de maior número de títulos, a fim de atender às primeiras opções e escolha das unidades federadas. Mas o grande problema do programa estava nos recursos financeiros: ainda que complementados pela contrapartida das unidades federadas, não eram suficientes para o atendimento a todos os alunos do 1º grau das escolas públicas do país; daí a priorização do atendimento às quatro primeiras séries do 1º grau.

Neste período que antecede a criação do novo programa de aquisição e distribuição do livro didático, de acordo com a tabela 6 e o gráfico 1, esses programas nunca ultrapassaram o percentual de 1% dos gastos totais do ministério. No entanto, os gastos ligados a esses programas tiveram, conforme a tabela 5, um comportamento tendencial com menor variação em torno da média, mas que não acompanhava o comportamento da tendência dos recursos do MEC.

O momento de crise econômica e os ajustamentos orçamentários efetuados de forma negativa sobre os recursos da área social levaram também a cortes de recursos na aquisição de livros. Além do mais, como veremos na seção 4.3, item c, a fonte de financiamento desses programas, a contribuição social do salário-educação, vai ter uma *performance* negativa no período. Dessa forma, os cortes foram ainda mais acentuados que os observados para o Ministério da Educação. O MEC chegou a 1984 com gastos efetuados equivalentes aos de 1980, enquanto para os programas dos livros os valores de 1984 vão próximos a 70% do verificado em 1980 (ver tabela 3-A, no anexo). Gastaram-se R\$ 94,8 milhões nestes cinco anos, para aquisição de 66 milhões de livros, e a média de recursos gastos foi de cerca de R\$ 19,0 milhões ao ano.

O PNLD, criado logo no início do governo da Nova República, procurou atender a uma clientela restrita aos alunos do 1º grau da escola pública, além de algumas inovações como a escolha do livro pelo professor. Este programa não

procurou resgatar os demais programas que haviam sido extintos nos anos anteriores, devido à diversificação de ação e de clientela. Para o aumento da clientela do PLIDEF, a proposta era de atendimento universal aos alunos da rede oficial de ensino fundamental.

TABELA 6
Gastos da União, MEC e Programa do Livro Didático 1980-1993
Valores Constantes

(Em R\$ mil de 1994)

Ano	Gastos			(B/A)	(C/B)
	União (A)	MEC (B)	Livro (C)		
1980	40 635 464	2 582 435	24 996	6,36	0,97
1981	37 484 911	2 867 266	17 299	7,65	0,60
1982	40 213 722	3 408 424	19 472	8,48	0,57
1983	37 977 084	2 621 830	14 870	6,90	0,57
1984	36 072 330	2 489 332	18 107	6,90	0,73
1985	42 738 907	3 608 027	31 070	8,44	0,86
1986	73 768 733	4 448 326	129 828	6,08	2,89
1987	67 255 467	5 451 545	90 969	8,11	1,67
1988	84 162 809	5 777 647	42 358	6,86	0,73
1989	198 059 754	5 777 862	78 010	2,92	1,35
1990	284 027 382	5 089 300	223 529	1,79	4,39
1991	117 341 473	3 986 750	44 194	3,40	1,11
1992	147 551 462	2 955 540	42 728	2,00	1,45
1993	217 476 400	6 172 214	194 785	2,84	3,16

Fonte: Balanços Gerais da União.

Obs.: Os resultados acima representam a execução financeira do Tesouro.

Esse programa despontou logo no primeiro ano de seu desenvolvimento, com uma capacidade de gasto bem superior a qualquer outra observada nos anos anteriores, refletindo em parte a proposta de expansão da clientela e a prioridade que o novo governo daria ao programa. No entanto, este valor ainda era pequeno se comparado ao que se observa no segundo ano do programa, que representou quase seis vezes o maior valor gasto nos programas anteriores e nos demais anos.

Desde sua criação em 1985, o PNLD gastou, aproximadamente, R\$ 870,0 milhões, o que dá uma média de capacidade de gasto de algo em torno de R\$ 100,0 milhões ao ano, para uma média de 35 milhões de livros distribuídos ao ano (ver tabela 2-A, no anexo). Gastou-se ao ano o mesmo que havia sido gasto com a aquisição de livros nos quatro anos anteriores.

Quando se comparam os dois momentos da aquisição de livros, de acordo com a tabela 5, observa-se que o PNLD teve uma média cinco vezes superior à média do período analisado do PLIDEF, e que não houve em nenhum dos anos de existência do programa gastos inferiores ao maior valor observado na época do PLIDEF. Isto vem demonstrar que, no novo programa, a capacidade de inserção dos interesses dos atores principais coloca-o em melhor posição. Além disso, deve-se considerar a capacidade institucional do novo órgão criado e o aumento da capacidade de gasto do MEC.

A análise da variação em relação à média (coeficiente de variação) mostra que, no período do plidef, houve uma variação de cerca de 20,0%. Assim, a política de gasto da época agregava valores menores ao programa, mas mantinha uma tendência confiável, dando certa margem de segurança aos interesses que circundavam o programa. No período do pnld, isso já não ocorreu — neste momento ocorreram grandes variações nos valores alocados. Com isso, a variação em relação à média histórica sobe bastante e vai para 73,0%, o que significa que existiu uma combinação de momentos de baixa capacidade de gastos com momentos de grande capacidade. A capacidade de gasto de cada ano passou a ser uma incógnita, mesmo havendo uma tendência média de crescimento indicando que uma das características centrais do programa foi o crescimento instável da capacidade de gasto.

Poderia haver ou não uma grande capacidade de gasto associada ao programa. Este resultado, no entanto, estaria na dependência da capacidade de ação dos atores relevantes em defender seus interesses com relação ao programa ao nível não somente da FAE, mas também junto ao ministério e nas demais arenas decisórias que compõem o processo de gasto público federal. A criação de novas fontes e/ou a vinculação de parte dos recursos de fontes existentes poderia aumentar a capacidade de gasto do programa.

Procurando, agora, analisar a variável capacidade de gasto associado ao programa do livro didático, pela ótica das diversas gestões ocorridas ao nível federal, observou-se na primeira delas — o governo do general Figueiredo —, que iniciou a década de 80, uma fase de grandes transformações políticas e de crise econômica. O interessante foi a forma proposta para a resolução da crise que teve seu impacto sobre o financiamento dos programas governamentais, principalmente os voltados para as questões sociais.

Para o período anterior à década de 80, o crescimento econômico foi condição fundamental para a continuidade e expansão dos programas sociais. Nos anos 80, no entanto, a redução das atividades econômicas, do emprego formal e dos rendimentos dos assalariados pesaram negativamente sobre a arrecadação fiscal, por conseguinte sobre todas as contribuições sociais, particularmente sobre o salário-educação — única fonte de financiamento do programa.

Outro fator importante a ser levado em consideração durante o governo Figueiredo era a política econômica de contenção dos gastos públicos como forma de controle do déficit público, que provocou o corte de despesas e atingiu profundamente a área social. As prioridades nas transformações das receitas e na fixação das despesas assumidas pelo governo Figueiredo para o orçamento da União, principalmente nos primeiros anos da década de 80, estavam voltadas para o problema energético, por meio da criação do Programa de Mobilização Energética, e para o aumento da produção agrícola de exportação.

Este conjunto de fatores pesou negativamente sobre a capacidade de gastos de quase todos os programas sociais e, conseqüentemente, sobre o programa do livro didático, que, de cerca de R\$ 25,0 milhões aplicados em 1980, passou para algo em torno de R\$ 18,0 milhões ao final de 1984, sendo que, em 1983, alguns programas de livro não foram executados sob a alegação de falta de recursos.

A capacidade de gasto não chegou a cobrir o aumento incremental dos custos do programa. A demanda por recursos foi eliminada mediante a aplicação de diferentes estratégias de cortes orçamentários. Os cortes ocorreram por meio das famosas "contenções" lineares nas despesas de custeio e capital e pela proibição da expansão e/ou manutenção das compras.

O certo é que em períodos de retração de recursos, que tem como efeito no global uma redução da capacidade de gasto dos programas, essas reduções não são distribuídas de forma eqüitativa, mas recaem em geral nos programas mais vulneráveis. Neste período, o programa do livro estava vulnerável.

A característica desta gestão foi a de propiciar uma capacidade de gasto do tipo inferior ao básico (os valores da capacidade de gastos, durante grande parte desta gestão governamental, estiveram abaixo do valor inicial, ano de 1980 — ver tabela 5) para o programa, o que significou que os recursos colocados à disposição não foram suficientes para permitir a manutenção incremental dos custos, ocorrendo o desmantelamento de partes do programa.

O governo da Nova República, que se iniciou em 1985, encontrou um ambiente no qual a situação econômica apontava na direção de grandes dificuldades, principalmente devido à reversão do ciclo econômico acompanhada do recrudescimento do processo inflacionário. Isto afetou diretamente o financiamento fiscal do Estado, uma vez que a carga tributária bruta do ano de 1984 sofreu uma forte inflexão que atingiu 21,8% do pib, que foi o patamar mais baixo dos anos 80.

No entanto, os ajustes econômicos efetuados pelo novo governo reverteram essa tendência e experimentou-se momentaneamente uma recuperação econômica nos anos de 1985 e 1986. Acompanhando esta recuperação, a área de educação teve uma nova estrutura de financiamento, que lhe foi bastante favorável.

O programa do livro didático, além de sofrer modificações em seu aparato jurídico-institucional, recebeu ainda grande impulso em termos de expansão de capacidade de gasto.

Comparando-se os gastos com a aquisição de livros deste governo com os do anterior, observa-se na tabela 5 que o programa cresceu 300%, ou seja, a capacidade de gasto do programa foi multiplicada quase quatro vezes em relação à média anterior. Ao mesmo tempo, a participação média do programa nos recursos do ministério dobrou, saindo de 0,7%, do governo Figueiredo, para 1,5% (a média foi calculada com base nos dados da tabela 6), o que demonstrou prioridade não somente no discurso ou na sua institucionalização, mas principalmente no alargamento de sua capacidade de gasto de forma efetiva.

Os gastos do governo Sarney no programa chegaram a R\$370,0 milhões, representando 38,0% de todos os gastos do programa desde 1980. Comparando-se somente ao período de existência do pnld, este valor representou 42,0% dos gastos, o que demonstra que este foi o governo que maior valores alocou ao programa.

O ministro que procurou dar maior prioridade ao programa, olhando pela capacidade de gasto, foi Marco Maciel, que inscreve o programa como sendo uma prioridade nas despesas do governo federal, com uma participação de cerca de 3% nos recursos totais do MEC; tanto isto é verdade que, na mensagem presidencial que encaminhou o orçamento ao Congresso Nacional para o ano de 1986, a educação ganhou destaque, entre as ações priorizadas na fixação das despesas estavam as referentes ao livro didático. Essa ênfase continuou até 1988, quando então as transformações constitucionais criaram dificuldades orçamentárias para o programa.

Portanto, a gestão Sarney tem dois momentos distintos quanto à capacidade de gasto associado ao programa. O primeiro refere-se ao começo do governo, no qual injeções de recursos extraordinários e mudança de valores políticos permitiram que o programa tivesse uma capacidade de gasto do tipo superior ao básico, o que significa que havia disponibilidade de recursos para prosseguir na execução das metas programáticas existentes, efetuar reformulações e assumir compromissos substanciais em relação a novas metas. No segundo momento, como ocorreram alterações na conjuntura econômica e política e mudanças institucionais, a característica da gestão para o programa foi de capacidade de gasto do tipo básico, o que significou que os recursos colocados à disposição do programa só foram suficientes para dar continuidade ao que poderia ser considerado o básico do programa para essa gestão, não havendo folga de recursos para manter a expansão anterior, como havia ocorrido, e muito menos para ampliar ainda mais o programa.

O governo Collor, desde seu início, defendeu a implementação de uma política de proteção social baseada em uma mistura de princípios de *universalização, focalização e seletividade*. Essa concepção de proteção social traduziu a visão mais geral deste governo sobre o papel da esfera pública. No corpo de um Estado mínimo, coerente com o receituário econômico neoliberal, havia lugar privilegiado para o desenvolvimento de políticas assistencialistas, posto que essas cumpriram o objetivo de atenuar ou de resolver as eventuais desigualdades provocadas pelo livre jogo das forças de mercado.

Com base nessa concepção, o Programa do Livro Didático, neste governo, continuou sua ascensão em termos de capacidade média de gasto, subindo para uma média de R\$103,0 milhões, algo superior ao governo anterior em 39,0% (ver tabela 5). Além do mais, a participação nos gastos educacionais federais foi elevada de 1,5% para 2,3%. No entanto, conforme a tabela 6, essa capacidade de gasto foi alocada no tempo de forma bastante irregular, sendo o primeiro ano o de maior valor gasto desde 80 e de maior participação relativa nos gastos do MEC, ou seja, 4,4%, o que não ocorreu nos anos seguintes, que apresentaram *performance* bastante inferior.

O resultado excepcional de 1990 deveu-se à conjugação de três fatores:

- a) grande quantidade de recursos orçamentários que ficaram sem execução financeira no ano final do governo Sarney — algo em torno de 66% das despesas do programa — ficaram como “restos a pagar”, ou seja, foram empenhadas mas não pagas neste exercício, e sim em 1990;
- b) grande prioridade dada ao programa pelo governo Collor, cujo orçamento inicial recebeu créditos adicionais de aproximadamente 6 200%, em um ano em que a inflação medida pelo INPC não chegou a 2 870%. Foi o programa assistencial que teve maior prioridade no aumento da capacidade de gasto dentro do próprio exercício; e
- c) toda a despesa orçamentária prevista para o exercício foi executada, não ficando nada inscrito em “restos a pagar” para o próximo exercício, fato raro, já que uma das características do programa era a não execução financeira dos recursos disponíveis.

Nos anos posteriores, essa prioridade dada ao programa não segue como tendência. Nos dois outros anos do governo Collor, os valores gastos se localizaram próximos, mas não inferiores, ao mais baixo do período Sarney. Além do mais, como se observa na tabela 6, a participação nos gastos do ministério também sofreu uma queda para 1,11% e 1,45%.

Na gestão Collor, assim como na anterior, ocorreu um primeiro momento no qual a capacidade de gasto do programa foi do tipo superior ao básico, o que

significou maior disponibilidade de recursos para prosseguir na execução dos programas existentes. Esta característica não foi ocasionada por injeções de recursos extraordinários, mas sim por uma mudança de valores políticos que beneficiou o programa do livro. No segundo momento, o programa teve uma capacidade de gasto do tipo básico, o que significou que os recursos colocados à disposição do programa só foram suficientes para dar continuidade ao que podia ser considerado o básico do programa, não havendo folga de recursos para manter a expansão anterior, como havia ocorrido, e muito menos para ampliar ainda mais o programa.

No primeiro ano do governo Itamar Franco, observa-se que o orçamento inicial herdado do governo Collor para o programa sofreu um acréscimo de cerca de 415,0% até o final de 1993, significando maior prioridade em termos de aporte de recursos orçamentários dentro dos programas assistenciais destinados ao ministério. O primeiro ano do governo Itamar aumentou em mais 88,0% a capacidade de gasto do programa em relação à média do governo Collor e em relação ao governo Sarney, o que significou um acréscimo de 162,0% (ver tabela 5). Por esses números, pode-se concluir que o programa voltou novamente a figurar entre os programas prioritários em termos de capacidade gasto no MEC, e sua participação relativa foi a 3,2% dos gastos totais do ministério (ver tabela 6).

O primeiro ano da gestão Itamar Franco indica que, pelo menos de início, o PNLD teve uma capacidade de gasto superior ao básico.

Pode-se concluir, quando se compara a capacidade de gastos do programa pelo vários governos federais da década de 80 e início da de 90, que a tendência foi de crescimento de uma gestão governamental para outra, mesmo quando as variações anuais em cada gestão foram muitas. Observa-se, também, que os menores valores de uma gestão posterior nunca são menores que os menores valores da gestão anterior, o que significa dizer que os interesses que estão ao redor do programa, indiferentemente do tipo de gestão governamental, estão sempre conseguindo se colocar em crescente prioridade, apesar das circunstâncias políticas, econômicas e sociais.

Por fim, ficou manifesto na análise das diversas gestões que, pelo menos para este programa, a regra prevalecente na determinação dos recursos que financiaram a capacidade de gasto não foi decorrente de alocações anteriores, mas sim que houve transformações na capacidade de gasto de diversas magnitudes de ano para ano e mesmo dentro de um mesmo governo. Por isso, conclui-se que o que determinou a crescente capacidade de gasto do programa foi a ação dos atores diretamente interessados, no decorrer dos processos de decisão que determinavam as prioridades da área de educação e da assistência ao educando na qual se insere o programa, não podendo ser esquecido o fato de a estrutura jurídico-institucional ter traçado uma relação fontes/uso favorável ao programa.

4 - OS GASTOS EFETUADOS NO PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO

4.1 Os Gastos do Governo Federal com o Programa do Livro Didático de 1980 até 1993

Os dispêndios federais para aquisição e distribuição de livros didáticos no país foram até então de responsabilidade exclusiva do Ministério da Educação e do Desporto. As despesas foram efetuadas pela FENAME até 1983 e, desta

data em diante, pela FAE. Ambas as instituições se caracterizam por serem unidades orçamentárias e fundações de direito público com grande flexibilidade na administração dos recursos sob a sua responsabilidade.

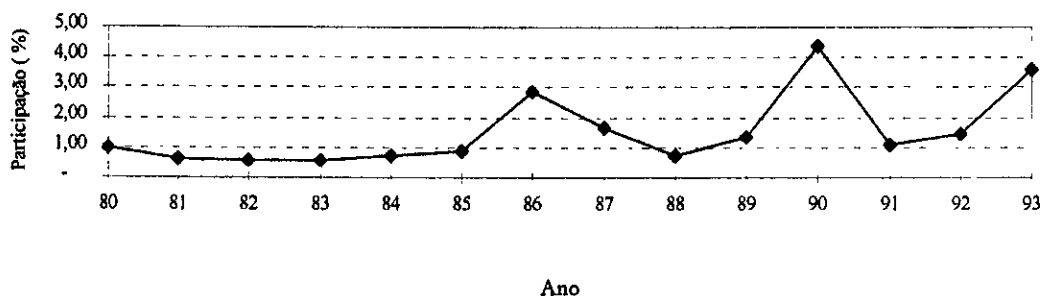
Feitos estes esclarecimentos, apresenta-se, a seguir, uma análise dos gastos federais realizados no Programa do Livro Didático, com base em dados consolidados para uma série histórica de 14 anos (1980 a 1993) (ver tabela 6).

O comportamento das despesas efetuadas pelo MEC no programa, no período que vai de 1980 até 1984, foi decrescente, chegando a ocorrer, como no ano de 1983, que os valores gastos no programa representaram somente 59% (ver tabela 4-A, no anexo) dos valores de 1980, ao mesmo tempo em que a taxa de participação do programa no total das despesas do MEC decresceu de cerca de 1% para 0,57%.

As despesas realizadas pelo MEC no programa cresceram, em termos reais, de forma significativa a partir de 1985, quando foi criado o PNLD no período do governo Sarney. No gráfico 1, nota-se que o crescimento não ocorreu de forma sistemática e contínua, ficando cada ano com sua característica própria. Daí entendermos a importância de analisar as despesas do programa ano a ano, como faremos a seguir.

GRÁFICO 1

Gastos com o Programa do Livro Didático em
Relação aos do Ministério da Educação
1980-1993



Em vários anos, pode-se observar uma assimetria no comportamento dos gastos do MEC e do programa, o que pode ser constatado no gráfico 1. A primeira assimetria ocorreu no ano de 1981. Neste ano, o governo optou por uma política recessiva para enfrentar a crise do financiamento da dívida externa, o que levou a uma queda real do PIB e das despesas da União, que caíram 7,75%. Mesmo com o governo tendo como prioridades o Programa de Mobilização Energética e o setor agropecuário, os dados da tabela 4 mostram que cresceu a participação do MEC, em 11,0%, nas despesas da União, enquanto o programa apresentou uma queda de cerca de 31,0%.

No ano de 1982, apesar de as prioridades do governo continuarem a dar ênfase à política de desenvolvimento de fontes alternativas internas de suprimento de energia, existiu alguma preocupação em atenuar os desequilíbrios sociais, pela canalização de recursos para saúde, saneamento básico e educação. Ocorreu, conforme se pode observar na tabela 4, um aumento substancial da despesa do MEC (19,0% em relação ao ano anterior), ao mesmo tempo em que sua participação nas despesas da União alcançou um dos patamares mais elevados da década: as despesas voltam a ter um crescimento .

Houve uma certa recuperação do programa, se comparado ao ano anterior, acompanhando o crescimento do MEC, só que não na mesma intensidade, tanto é que a participação nos gastos do MEC não se alterou, se comparado com 1980, representando apenas 78,0% , enquanto, neste mesmo período, o MEC alcançou 132,0% (ver tabela 3-A, no anexo).

Nos dois anos seguintes, a complexidade dos problemas foi maximizada pela evolução dos acontecimentos econômicos internos e externos, e, como forma de enfrentá-los o cenário foi marcado pela pressão contínua das principais autoridades econômicas para diminuir o nível de gasto públicos, com base em uma estratégia de administração da crise econômica marcadamente recessiva. Esta contenção de despesas atingiu profundamente a área social.

Como reflexo, os recursos da União e do MEC sofreram uma queda em termos de poder de gasto. Para o ministério, isto foi ainda mais grave, pois sofreu uma queda em 1983 de quase um quarto dos recursos do ano anterior. Em 1984, a queda continua e o patamar de recursos alocados, em termos reais, foi inferior aos dispêndios de 1980 (ver tabela 4-A, no anexo). O ano de 1984 foi o pior do período analisado em termos de recursos totais canalizados para o setor educacional, apesar do PIB voltar a crescer e da entrada dos recursos provenientes do FINSOCIAL.

Diante da conjuntura pouco favorável, o Programa do Livro Didático, em 1983, teve uma capacidade de gasto das piores, observado o período em análise. Foram gastos apenas 59% dos recursos aplicados em 1980, com queda de 23% em relação ao ano anterior, equivalente à observada para o MEC, refletindo a

diminuição da arrecadação do salário-educação, fonte extremamente sensível aos ciclos econômicos e única de financiamento do programa. Os recursos foram tão comprimidos que, dos vários programas de livros existentes, somente o PLIDEF continuou a ser desenvolvido.

O ano de 1984, embora tenha sido o de pior alocação de recursos para o MEC, representou para o programa um acréscimo de 22% em sua capacidade de gasto em relação ao ano anterior.

Desta forma, de 1980 até 1984, os problemas relacionados à capacidade de gasto do programa foram produtos diretos da situação econômica fortemente recessiva criada pela política econômica implantada pelo governo federal e pela política de contenção dos gastos públicos como forma de controle do déficit público, que vai afetar sobremaneira os gastos sociais. O que comprometeu diretamente o programa foi que sua única fonte de financiamento (salário-educação) foi afetada profundamente pela recessão econômica, notadamente em função do aumento do desemprego, da sonegação e dos atrasos no recolhimento.

Em 1985, a situação econômica do país não era nada boa para o novo governo que se instala, considerando os três anos de forte recessão, em que o produto real da economia caiu cerca de 5% e a inflação, que havia se estabilizado em torno de 200% ao ano desde 1983, apresentava sinais de significativa elevação desde fins de 1984.

No entanto, como se pode observar na tabela 4, houve um crescimento dos recursos da União, que superou os valores reais de 1980, depois de quatro anos de decréscimos sucessivos que trouxeram para o MEC cerca de 45,0% a mais de recursos que no ano anterior, superando os valores reais de 1980 em 40% (ver tabela 3-A, no anexo). A relação com as despesas da União também aumentou. O crescimento dos recursos do MEC foi devido em grande parte à introdução do FINSOCIAL no orçamento como uma nova fonte de financiamento.

Os recursos alocados ao PNLD acompanharam esta tendência e cresceram 72% em relação ao ano anterior, refletindo a institucionalização e a prioridade do governo da Nova República ao programa, superando em 24% o valor gasto em 1980 (ver tabela 1).

Em 1986, uma conjugação de fatores favoráveis, tais como as novas regras tributárias aprovadas no final de 85, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), o crescimento econômico e a queda da inflação decorrente do *Plano Cruzado*, permitiram, como mostra a tabela 4, a recuperação de boa parte da capacidade de gasto da União, tanto é que o crescimento das despesas em relação ao ano anterior foi de 73%. Esta recuperação não se refletiu integralmente nos gastos do setor educacional, uma vez que as despesas do MEC não cresceram

com o mesmo vigor, alcançando apenas 25%, o que acarretou uma queda da participação do MEC nas despesas da União.

O que se quer demonstrar com esta observação é que os recursos para o setor educacional cresceram razoavelmente em relação ao ano anterior, mas poderiam ter crescido mais caso a União mantivesse a partilha dos recursos idêntica ao ano de 1985. Neste caso, é importante salientar que já estava criado o FINSOCIAL e aprovada a regulamentação da Emenda Calmon.

Em 1986, conforme mostra a tabela 4, o PNLD teve um dos maiores incrementos de recursos reais de sua história, ou seja, cerca de 318,0% em relação ao ano anterior, além de ver sua participação relativa nas despesas do MEC atingir a marca de quase 2,9%, o que representou uma marca espetacular para um programa que nunca tinha ultrapassado 1% dos recursos do ministério, como pode ser observado no gráfico 1 (p.49). Estes percentuais demonstram ser este o ano em que o programa foi efetivamente prioridade de governo.

Embora tenha ocorrido crescimento do PIB, 1987 foi um ano recessivo, especialmente o segundo semestre. A volta da inflação trouxe consigo novamente a pressão financeira da dívida interna sobre a capacidade de gasto do governo federal. As despesas da União foram quase 9,0% menores do que no ano anterior. O *Plano Bresser*, em meados do ano, contribuiu para esta queda ao implementar, entre outras, uma política de contenção dos gastos públicos. Mesmo com este quadro, conforme mostra a tabela 4, as despesas do Ministério da Educação cresceram sensivelmente pelo terceiro ano consecutivo, alcançando 21,5% em comparação ao ano anterior. Em consequência, a participação do MEC nas despesas da União cresceram a 8,1%.

Não acompanhando a tendência verificada para o ministério, este foi um ano de dificuldades para o PNLD, em decorrência do agravamento do processo inflacionário, com reflexos sobre a execução orçamentária e financeira. O programa sofreu uma queda em relação ao ano anterior de quase 30,0% e sua participação nos recursos do MEC caiu a 1,7%. As dificuldades orçamentárias não permitiram o cumprimento das metas físicas, tendo como consequência o redimensionamento das aquisições programadas.

A despesa do ministério em 1988 foi uma das maiores dos anos 80, em termos reais, correspondendo a um acréscimo de 223,0% dos recursos do orçamento de 1980 (ver tabela 3-A, no anexo). Entretanto, as despesas do programa sofreram uma queda de 53%, em relação ao ano anterior, e sua participação nas despesas do ministério desceu ao nível de quando o programa era intitulado de PLIDEF. Novamente o sinal está invertido entre as despesas do MEC e do programa.

Em 1989, os gastos do ministério voltaram a crescer juntamente com o PIB, embora alcançando, pelos dados da tabela 4, apenas 0,11%, em termos reais, em

relação aos gastos do ano anterior. Solidário a este momento de crescimento de recursos, o programa cresce cerca de 85% em relação ao ano anterior. Por ter tido um crescimento bem superior ao do ministério, a participação do programa nos seus recursos voltou a crescer, chegando a 1,35%.

A participação do programa nas despesas do ministério, ao longo desta segunda metade da década, de acordo com a tabela 6, teve um comportamento bastante errático, mas sempre superior aos valores da primeira metade dos anos 80. Em 1985, esta participação foi de cerca de 0,86%, triplicando no ano seguinte e depois caindo para 0,7% em 1988, queda que reflete as alterações previstas na Constituição de 1988, e fechando a década em 1,35%.

Estes dados demonstram que, a partir de 1985, com a criação do Programa Nacional do Livro Didático, a aquisição e distribuição de livros didáticos cresceram de forma significativa, mas não tiveram um comportamento regular. Esse crescimento, mesmo que instável, não só refletiu a nova situação institucional, mas também a importância que o governo da Nova República destinou ao programa, principalmente em seus primeiros anos.

Os anos 90 são inaugurados sob a égide da vitória de Collor de Mello com seu discurso “modernizante” e em prol dos “descamisados”. No entanto, afóra o discurso, o que se viu foi a economia brasileira iniciar a década com grande redução da atividade econômica — no curto espaço de 1989 a 1992, o PIB declinou 4,21%, — além de grande arrocho salarial, aumento do desemprego, cortes expressivos de recursos na área social.

O decréscimo dos recursos aplicados na área social, em 1990, interrompeu a evolução ascendente do gasto social observado desde o início da Nova República, indicando que deixaram de ser prioritários na agenda governamental.

Em 1990, conforme a tabela 6, os recursos gastos pelo ministério sofreram uma queda de cerca de 12,0%, enquanto os gastos da União cresceram 43,4%. Em 1992, no último ano do governo Collor, os gastos com educação caem ainda mais, chegando em termos reais a um dos piores valores alocados ao MEC dos últimos anos, só equivalentes aos montantes aplicados na época do regime militar, mesmo observando um crescimento dos recursos da União.

Quanto ao programa, pode-se observar, na tabela 5, que em 1990 os recursos aplicados no PNLD foram os maiores do período analisado, significando um crescimento de quase o triplo do aplicado no ano anterior, além de elevar a participação do programa de 1,35% para 4,39% dos gastos do MEC. Esta grande capacidade de gasto indica que no início do governo Collor este programa teve uma grande prioridade. No entanto, a prioridade e o correspondente padrão de gasto, conforme se pode observar na tabela 6, só durou este ano; nos anos se-

guintes o programa acompanha a tendência de queda dos gastos do MEC, caindo até cerca de 80% de 1990 para 1991.

Em 1991, o orçamento inicial do programa sofreu cortes que acarretaram um decréscimo de cerca de 14% na capacidade de gasto inicialmente prevista. Neste ano, entre os subprogramas típicos da Assistência ao Educando, a maioria teve rebaixamento orçamentário, com o orçamento final menor que o inicial. O Relatório Anual da FAE para o ano de 1991 mostrou que o “programa enfrentou entraves de insuficiência de recursos orçamentários e liberações das dotações financeiras, impedindo o atendimento e o cumprimento de prazos e a realização das principais metas” [FAE (1992)].

Em 1992, mesmo o orçamento final tendo sido maior que o inicial, o programa teve uma piora na capacidade de gasto. O relatório da FAE para o ano de 1992 indica que este resultado refletiu a não-liberação dos recursos solicitados para atender à meta originalmente programada, só sendo possível adquirir um livro para cada um dos alunos de 1ª série, perfazendo um total de cerca de 8 milhões de livros. Ou seja, reduziram-se a clientela e a oferta de livros.

O quadro recessivo do início dos anos 90 só veio a ser rompido parcialmente em 1993, quando o PIB cresceu 4,9%. Este início de recuperação econômica teve seu começo ainda nos fins de 1992, com a resolução da crise político-institucional criada com o processo de *impeachment*, e ganhou corpo com as mudanças nos rumos da política econômica. No entanto, este processo foi acompanhado de aceleração inflacionária, que provocou o arrefecimento do crescimento inicial.

De acordo com o Balanço Geral da União para 1983, o recolhimento dos tributos federais apresentou comportamento favorável, indicando um crescimento em torno de 16,2% se comparado com o exercício financeiro de 1992. Assim, em 1993, houve uma grande recuperação da capacidade de gasto da União, que em termos reais cresceu 47,4% em relação ao ano anterior, assim como os gastos de educação que vinham em queda livre desde o governo Collor se recuperaram, crescendo 108,8%, bem mais que os gastos da União, sendo um dos maiores volumes de recursos aportados para o ministério desde os anos 80.

Os gastos no programa aumentaram algo em torno de 4,5 vezes em relação ao ano anterior, e chegaram próximo ao maior valor de todos os tempos. Também a participação do programa nos recursos do MEC alcançou 3,16%.

Pode-se concluir, pelo que os dados indicam, que os gastos no programa foram influenciados pelas flutuações econômicas e pelas alterações institucionais e que as diversas flutuações conjunturais da sua capacidade de gasto, como pode ser observado no gráfico 1, ocorreram, também, devido à elevada sensibilidade das fontes de financiamento às flutuações econômicas verificadas no período.

4.2 Os Gastos no Programa do Livro Didático e Demais Programas do MEC

Para a análise do peso do Programa do Livro Didático diante dos diversos programas gerenciados pelo ministério, principalmente a sua importância nas ações relativas à assistência ao educando e no programa *Ensino Fundamental*, fomos obrigados a homogeneizar as informações, tendo em vista as diversas modificações no processo ativo durante este período. Por exemplo, os recursos para o programa do livro em 1980 foram alocados no programa Assistência ao Educando. Já no ano de 1981 estes recursos passaram a ser contabilizados como sendo ações relativas ao Ensino Fundamental, e o mesmo ocorreu com “alimentação e nutrição” que, a partir de 1990, saíram do programa Ensino Fundamental e foram para o *Programa Saúde*. No primeiro e segundo caso, decidiu-se contabilizar todas as despesas no Ensino Fundamental.

As despesas com o Programa do Livro Didático foram classificadas para efeito orçamentário na Função Educação e Cultura, que representa o grande nível de agregação dos gastos em educação efetuados pelo governo federal, no programa orçamentário denominado Ensino Fundamental, que condensa as ações de governo para o ensino fundamental, e no subprograma Livro Didático. Este é um subprograma típico do programa de Assistência ao Educando, que contém as ações assistenciais ligadas a educação e inclui ainda mais os subprogramas de bolsas de estudos, material de apoio pedagógico e alimentação e nutrição — merenda escolar (a partir de 1990 passa a ser inscrito em termos orçamentários na *Função Saúde e Saneamento* e no Programa Saúde). Os resultados em termos quantitativos são os que constam na tabela 7, a seguir.

Na primeira metade da década de 80, a capacidade de gasto destinada aos programas de Assistência ao Educando, conforme mostra a tabela 7, representava em média 3,4% dos recursos do MEC e correspondia a 30% do esforço, em termos de recursos, na promoção do ensino fundamental pelo governo federal. Ao programa do livro correspondia um quinto da capacidade de gasto assistencial destinada ao ensino fundamental, correspondendo a 5% dos recursos destinados a este nível de ensino.

A partir do primeiro ano da Nova República, observa-se, com referência à capacidade de gasto, que o *foco* da ação estatal federal na área de educação se dirigiu para as ações de assistência ao educando, tanto é que, de 1984 para 1985, as despesas realizadas em Assistência ao Educando saltaram de 4% para 13%, chegando a 19% no ano seguinte. A proporção média da capacidade de gasto das ações assistencialistas na Nova República se estabeleceu em torno de 12% dos recursos do MEC. Quando comparado com as demais gestões, este é o governo que concedeu maior prioridade a este tipo de ação governamental.

TABELA 7
Os Gastos do MEC com Ensino Fundamental, Assistência ao Educando
e com o Programa do Livro Didático — 1980-1993

(Em R\$ mil constantes de 1994)

Ano	Ensino Fundamental		Outros		Total MEC (e)	(a/b)	(a/c)	(a/e)	(c/e)
	Assistência ao Educando		Total (c)	Programas (d)					
	Livro (a)	Total (b)							
1980	24 996	133 167	334 930	2 247 505	2 582 435	18,8	7,5	1,0	13,0
1981	17 299	127 081	335 464	2 531 802	2 867 266	13,6	5,2	0,6	11,7
1982	19 472	83 610	441 433	2 966 991	3 408 424	23,3	4,4	0,6	13,0
1983	14 870	61 483	300 422	2 321 408	2 621 830	24,2	4,9	0,6	11,5
1984	18 107	93 415	407 783	2 081 549	2 489 332	19,4	4,4	0,7	16,4
1985	31 070	458 806	882 199	2 725 828	3 608 027	6,8	3,5	0,9	24,5
1986	129 828	869 753	1 406 743	3 081 583	4 488 326	14,9	9,2	2,9	31,3
1987	90 969	685 464	1 316 002	4 135 543	5 451 545	13,3	6,9	1,7	24,1
1988	42 358	525 248	1 013 536	4 758 111	5 771 647	8,1	4,2	0,7	17,6
1989	78 010	459 640	920 966	4 856 896	5 777 862	17,0	8,5	1,4	15,9
1990	223 529	597 242	1 072 293	4 017 007	5 089 300	37,4	20,8	4,4	21,1
1991	44 194	359 034	756 133	3 230 617	3 986 617	12,3	5,8	1,1	19,0
1992	42 728	222 804	546 716	2 408 824	2 955 540	19,2	7,8	1,4	18,5
1993	194 785	717 615	1 436 201	4 736 013	6 172 214	27,1	13,6	3,2	23,3

Fonte: Balanços Gerais da União.

Os dados da tabela 7 revelam que o crescimento do esforço federal destinado ao ensino fundamental, que ocorreu a partir de 1985, foi em sua maioria canalizado para o desenvolvimento de programas com perspectiva assistencialista, ou seja, a partir desta data, mais de 50% de todos os recursos deslocados para este nível de ensino foram destinados ao desenvolvimento de ações ligadas à assistência ao educando, por meio da merenda, da bolsa, do livro e do material de apoio. Na prática, de acordo Draibe *et alii* (1991), o governo da Nova República apenas privilegiou programas emergenciais de combate à pobreza, reduzidos nos seus anos finais a ações meramente assistencialistas implementadas com fins político-clientelistas.

Observando o crescimento do PNLD com respeito aos primeiros anos da década de 80, nota-se que mesmo crescendo bastante o programa não teve nem um terço do incremento que outras ações assistenciais tiveram, principalmente o programa de Alimentação e Nutrição — merenda escolar. A alimentação escolar foi neste período o carro-chefe do assistencialismo na área educacional, seguido pelo Programa do Livro.

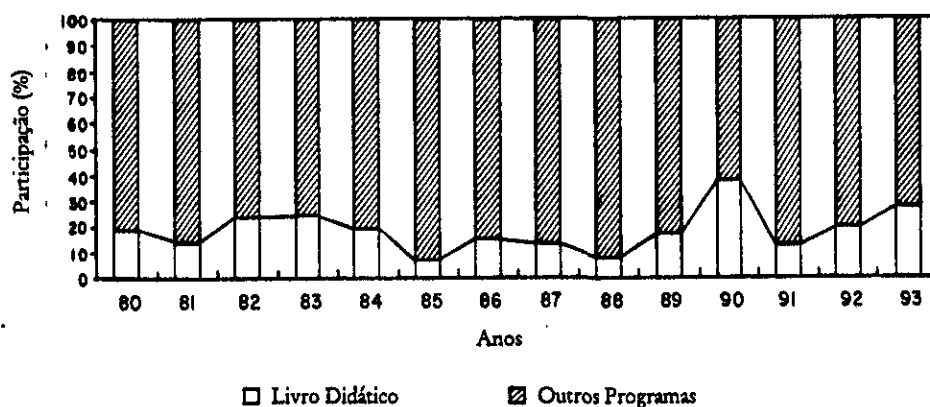
Mesmo rebaixando a participação dos gastos com ensino fundamental nos recursos do MEC, o governo Collor manteve as ações de assistência com a mesma prioridade, só que, nesse caso, o Programa do Livro Didático, entre as ações de assistência, ganhou ainda maior prioridade: de cerca de 12% no governo Sarney foi para 23%.

O governo Itamar fechou 1993 voltando a dar ênfase ao ensino fundamental ao nível do governo Sarney, o mesmo ocorrendo com as ações de assistência. A diferença neste caso é que o livro passou a ter uma grande prioridade, representando cerca de 27,0% do recursos destinados à Assistência ao Educando e 14,0% dos gastos com as ações do Ensino Fundamental.

Entendida a capacidade de gasto de cada programa como o resultado da interação entre os vários interesses em jogo na arena das áreas educacionais, observa-se que o embate dos atores defendendo seus respectivos espaços de poder em geral vai se pautar pelos aspectos concorrenciais. O gráfico 2, a seguir, procura mostrar que o comportamento dos gastos com os programas demonstram, claramente, que as ações de assistência ao educando não foram unificadas, se for observado o vai-e-vem dos gastos em cada programa, o que de certa forma reflete a forma concorrencial com que os interesses em torno de cada programa competem pelos recursos. Observa-se, ainda, que em alguns momentos o programa do livro vai variar bastante sua participação nos recursos aplicados na assistência social. Dessa forma, os programas de assistência vão estar dominados por uma lógica não unificada de intervenção na qual *assistência ao educando* propriamente é uma variável dependente dos interesses que circundam cada programa; com isso, a resultante do esforço de *assistência ao educando* foi a soma das assistências parciais.

GRÁFICO 2

Participação do Programa do Livro Didático
na Assistência ao Educando



Em termos de quantificação global, os programas de assistência destinados ao ensino fundamental desde o início dos anos 80, de acordo com a tabela 7, envolveram o montante de R\$ 5,4 bilhões, sendo que desde a Nova República até 1993 a quantia, nada modesta, envolvida foi de R\$ 5,0 bilhões, o que dá uma média de cerca de meio bilhão de reais gastos anualmente.

Concluimos, ao depararmos com estes dados, que, a partir da Nova República, as ações ligadas à assistência ao educando passaram a ter uma grande prioridade, dentre as ações que o governo federal desenvolveu, principalmente aquelas destinadas ao ensino fundamental. Os números mostram que mais da metade do esforço federal, medido pela sua capacidade de gasto, foi direcionado para as ações de assistência (ver tabela 4). Esta foi a tônica na fixação do poder de gastos dos primeiros anos da Nova República e que, no decorrer das gestões presidenciais e ministeriais seguintes, permaneceu a mesma, somente com pequenas oscilações.

Olhando a capacidade de gasto associado ao PNLD, observa-se que quando comparada com os gastos de Assistência ao Educando e de Ensino Fundamental, ela teve uma participação crescente, além de consolidar uma certa posição dentro dos recursos do MEC, mesmo sendo bastante instável a alocação anual.

4.3 A Estrutura de Financiamento do Programa do Livro Didático

A estrutura de financiamento das despesas com os programas do livro didático de 1980 até 1993 contou com recursos provenientes das seguintes fontes:

a) *Recursos ordinários* — Oriundos das receitas de impostos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os recursos ordinários (artigo 212 da Constituição Federal, ex-Emenda Calmon) constituem-se na principal fonte de financiamento do Ministério da Educação, com uma participação sempre superior a 59% do total dos recursos que financiaram as ações do ministério.

b) *Recursos vinculados* — Oriundos das contribuições sociais do:

- Salário-educação — Esta contribuição social foi instituída pela Lei nº 4 440/64, que a definiu como contribuição compulsória das empresas destinada ao ensino público. Sua alíquota atual de 2,5% incide sobre a folha de salários de contribuição da empresa. Em termos reais, ocorreram bruscas flutuações no montante arrecadado, porém a média da década manteve-se muito próxima do valor de 1980. Nota-se uma tendência de diminuição da participação dos recursos do salário-educação no orçamento do MEC — do patamar de 10% do início da década cai para 4,3% em 1989 [Castro (1989)].
-

- *FINSOCIAL* — Criado em 1982 pelo Decreto-Lei nº 1 940, teve por objetivo apoiar investimentos de caráter social nas áreas de saúde, habitação popular, educação, alimentação e amparo ao pequeno agricultor. A participação desta fonte de recursos no orçamento do MEC durante a última década foi errática. Atingiu seu pico, 14%, em 1986 e passou, então, a decrescer em termos reais e relativos no orçamento do MEC [Castro (1989)].
- *Recursos diretamente arrecadados* — provenientes das aplicações do salário-educação no mercado financeiro, que ao retornarem à conta do FNDE ganham outro nome e podem ser utilizados nos tipos de programas que apresentarem maior interesse para o ministério, não sendo mais necessário seguir as vinculações previstas pelo salário-educação. Pelo relatório do FNDE, essa fonte cresceu durante a década de 80 e chegou a representar quase 50% do financiamento das ações do FNDE ao final da década.

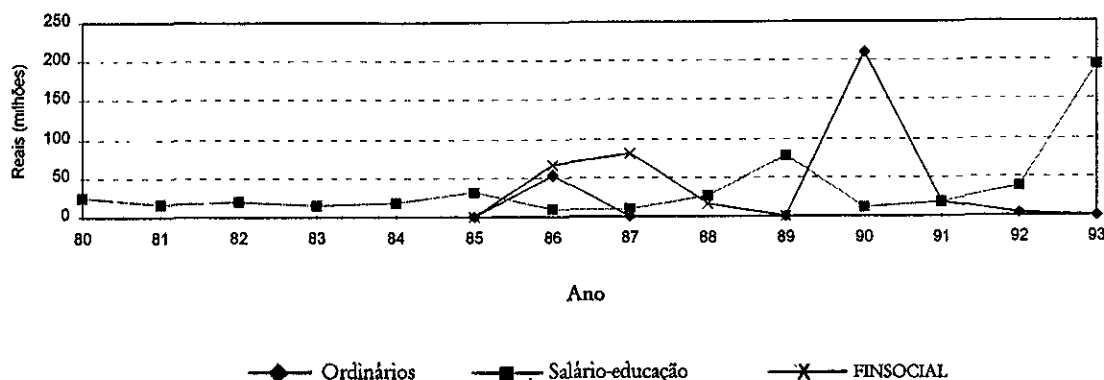
Nos primeiros anos da década de 80, quando o programa do livro ainda se chamava PLIDEF, exceto no próprio exercício de 1980, a única fonte de financiamento era o salário-educação. Esta foi a forma de financiamento predominante para o programa desde que os recursos provenientes do acordo MEC/USAID se esgotaram. Conforme mostra o gráfico 3, desde o início os recursos do salário-educação alocados ao programa do livro foram praticamente constantes.

Em 1985, ano em que ocorreu a transformação do PLIDEF em PNLD, o salário-educação se manteve como fonte de financiamento exclusiva do programa e o valor alocado foi bem superior ao anterior, estando bem abaixo dos demais anos posteriores. A explicação para isto é que as transformações no programa só tomaram forma na segunda metade do ano — o PNLD foi criado em agosto —; portanto, o padrão de financiamento ainda era o do período anterior.

Naquele que pode ser considerado o primeiro ano do PNLD, pode-se vislumbrar pela tabela 4 e o gráfico 3 que a estratégia de financiamento consistia em aportar quase meio a meio recursos ordinários e os do FINSOCIAL, ambas as fontes em momentos de crescimento de recursos para a área, e, conseqüentemente, diminuir a parcela de recursos do salário-educação. Tudo indicava que ocorreria um processo de substituição de fontes.

Neste primeiro ano do PNLD, o que chamou atenção na estrutura de financiamento foi a utilização de recursos ordinários no financiamento de um programa assistencial. Isto porque não era tradição na área de educação a utilização desses recursos no financiamento de ações assistencialistas, principalmente se fossem ligadas ao ensino fundamental. Esse papel sempre coube ao salário-educação e, posteriormente, também ao FINSOCIAL.

GRÁFICO 3
Fontes de Financiamento do Programa do Livro Didático
1980-1993



Uma explicação que arriscamos para esse caso foi que esta estratégia inicial tinha como objetivo abrir brechas de financiamento por meio das três principais fontes de recursos do MEC, para viabilizar o programa. Para os dirigentes do MEC, o ideal era que o financiamento do programa fosse patrocinado predominantemente pelo FINSOCIAL, que era uma fonte nova de grande capacidade de arrecadação e que não onerava os recursos disponíveis e sob o seu controle.

No entanto, é importante reconhecer que, no caso dos recursos ordinários aplicados no ano de 1986, o ministério, ao deslocá-los para o programa, demonstrava objetivamente o grau de importância dado pelo governo Sarney.

No ano seguinte, parecia que a estratégia tinha dado certo e o FINSOCIAL passava a ser a fonte responsável pela quase totalidade do financiamento do programa. Este acontecimento teve dois motivos principais. Primeiro, o FINSOCIAL tinha grande disponibilidade de recursos para financiamento de programas, sendo em 1986 a terceira receita em importância entre os recursos tributários do Tesouro Nacional, abaixo apenas das provenientes do Imposto de Renda — IR — e do Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI. O segundo se deveu à capacidade de ação dos atores que estavam em torno do programa, que conseguiram colocá-lo como prioritário na agenda do ministério, assim como no interior da agenda de financiamento global do FINSOCIAL, concorrendo com os demais ministérios.

Em termos de financiamento do programa, tudo seguia favoravelmente até a Constituição de 1988. A nova Constituição, no que diz respeito ao financiamento das ações de assistência ao educando, no parágrafo 4º do artigo 212, fixa, no caso da educação, que somente os programas suplementares de alimentação

(merenda) e assistência à saúde serão beneficiados com recursos provenientes de contribuições sociais — FINSOCIAL.

Dessa forma, com a vinculação do FINSOCIAL às ações de seguridade e assistência social, uma boa parte dos recursos desta fonte que antes eram destinados a diversos programas na área de educação, dentre eles o PNLD, não mais puderam ser alocados. Este fato reduziu a apenas 37% o financiamento do programa em 1988, cabendo novamente ao salário-educação a grande responsabilidade pelo seu prosseguimento tanto é que, em 1989, o programa foi bancado exclusivamente por essa fonte.

Os novos dispositivos constitucionais causaram uma queda no programa, principalmente em termos de financiamento. Assim, 1988 foi o pior ano em termos de recursos do período da Nova República, caindo a quase a metade dos recursos gastos em 1987, que já haviam enfrentado uma queda em torno de um terço em relação a 1986.

A partir de 1990, já no governo Collor, o programa funcionou praticamente por meio da transferência de recursos ordinários para a FAE e da pequena parcela de recursos do salário-educação. Pretendeu-se, inicialmente, quando da proposta orçamentária para 1990, a utilização da receita diretamente arrecadada do FNDE. Essa estratégia não prosperou por forte resistência dos dirigentes deste órgão.

Portanto, neste ano, os dirigentes do ministério saíram em socorro do PNLD pela fonte mais importante de recursos, que são os recursos ordinários, não permitindo que o programa sucumbisse. Isto significou que os interesses por trás do programa eram fortes e atuantes dentro do MEC, uma vez que, naquele momento, ocorreram restrições na capacidade de gasto de outros programas em favor do PNLD. Uma explicação que arriscamos é que neste ano, como ocorreu um arrocho salarial muito grande do funcionalismo, foi possível deslocar recursos para o financiamento de alguns programas de grande interesse de setores do MEC, assim como de interesse de setores privados de grande poder de influência.

No ano seguinte, conforme se pode observar na tabela 1, o programa voltou à sua normalidade em termos de financiamento. O salário-educação voltou a bancar o programa, chegando a 43% em 1991, e os recursos ordinários caindo a 57%. Em 1992, o salário-educação representou 90% do financiamento do programa e os recursos ordinários deixaram de ser importantes, ficando o Programa do Livro Didático novamente ligado diretamente ao comportamento do salário-educação, fonte bastante sensível aos ciclos econômicos e extremamente disputada por todos os atores com interesses no ministério.

5 - CONCLUSÕES

O ponto marcante na evolução do Processo de Gasto Público referente à política do livro didático foi o contraste entre dois períodos notáveis dentre os analisados, que identificaram-se, sem dúvida, ao governo Figueiredo e ao governo da Nova República. Nesta conexão, a experiência do processo mostrou o caráter residual da política do livro didático para o primeiro governo, e a tentativa de universalização dessa política assistencial como uma das formas de resposta às necessidades educacionais da maioria da população, para o outro. O primeiro período caracterizou-se pela debilidade de financiamento do programa, ao mesmo tempo em que ocorreram as transformações nas estruturas jurídico-institucionais que permitiram o crescimento posterior. Caracterizou-se o segundo pelo grande crescimento dos gastos e a conseqüente ampliação das aquisições de livros, chegando a beneficiar a maioria do alunado do ensino fundamental.

A expansão da cobertura do programa ocorrida durante a Nova República deveu-se ao fato de que o grupo (PFL) que controlava o ministério conseguiu viabilizar, junto à coalizão dominante, um consenso mínimo em relação à prioridade da ação estatal no campo da assistência ao educando, gerando no caso do livro a formulação e implementação de um novo programa, que quadruplicou os gastos (ver tabela 4-A, no anexo).

Essa direção da ação, além de contar com grande apoio e importância dos dirigentes ministeriais, foi facilitada pela ampliação da capacidade de gasto do ministério, fruto das transformações realizadas nas estruturas de financiamento no período do governo Figueiredo. O governo da Nova República, principalmente em seu início, contou, conforme se observa nas tabelas 3-A e 4-A, em anexo, com a disponibilidade de recursos para prosseguir com os programas existentes no ministério e aumentar os gastos em alguns deles, não havendo necessidade de alterações na correlação de forças vigentes e nem tampouco de contrariar interesses dos diferentes atores que interagem na área educacional federal.

A lógica decisória que presidia a arena programática sofreu transformações importantes com o novo programa, principalmente quando procurou como elemento de decisão, a respeito da definição da demanda, uma ligação direta com o ator mais diretamente envolvido no processo de ensino-aprendizagem (a clientela-professor), ao mesmo tempo em que excluiu do processo os atores ligados às unidades da Federação — antigos definidores das demandas.

A exclusão desses atores da lógica de funcionamento da arena decisória programática alterou a correlação de forças até então existente, possibilitando a montagem e o desenvolvimento pelos dirigentes do ministério, então ligados ao PFL, de um sistema de atendimento de demandas que permitisse a manutenção e

ampliação de suas bases de apoio, principalmente após 1986, uma vez que o PMDB obteve uma grande vitória na eleição dos novos governadores.

A estrutura jurídico-institucional que foi estabelecida, e o conseqüente processo político-administrativo, permitiram, também, aos dirigentes e à burocracia especializada da FAE aumentar seu poder de decisão e sua margem de manobra na definição das demandas quanto a autores e títulos a serem adquiridos e a escolha das empresas produtoras de livros, além de ter tornado a FAE o *locus* crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores não-governamentais, na tomada de decisão sobre os gastos do programa. Entretanto, continuaram os conflitos interburocráticos, principalmente junto ao FNDE, a respeito da capacidade de gasto a ser alocada, uma vez que o programa não possuía fontes de financiamento exclusivas. Somente em 1993 é que as forças que apoiavam o programa conseguiram vencer este gargalo com a vinculação de recursos do FNDE.

Os dirigentes e a burocracia especializada da FAE também desempenharam um papel importante na mediação entre os interesses públicos e privados quando atuaram validando a resolução consensual dos conflitos intercapitalistas por parcelas da capacidade de gastos do programa, por meio das *negociações diretas* com as editoras. Este gênero de negociação permitiu a moldagem de vínculos formais e informais entre os empresários do setor e a agência pública envolvida.

Para os produtores privados de livros didáticos, a prioridade na direção da ação ministerial para assistência ao educando resultou em um grande favorecimento de seus interesses, representando uma oportunidade de ampliação de seus negócios a nível nunca antes experimentado, principalmente pela grande conquista de espaço na capacidade de gasto à disposição do ministério (ver tabelas 1-A e 2-A, no anexo). Assim, esses empresários se tornaram aliados aos setores da coalizão governante que dirigiam o setor educacional, cuja visão do assistencialismo como solução dos problemas sociais acabaram por favorecer o crescimento de seus domínios.

A estratégia empresarial adotada, pelo que pudemos perceber, conduziu à ordenação informal das ofertas deste ramo da indústria livreira, diminuindo o conflito intercapitalista, e à garantia de um espaço de negociação direta com a burocracia pública. Ambas as medidas tendiam a favorecer o bloco das empresas que mais vendas realizavam para o programa.

A coordenação da oferta foi garantida por uma dinâmica interna do grupo de editoras, que favoreceu a formação de blocos de editoras, nos quais eram efetuados arranjos específicos quanto à absorção por parte de cada uma delas de fração da capacidade de gasto associado ao programa. Se uma linha divisória pudesse ser traçada para expressar a forma como as editoras se alinharam, esta linha distinguiria as sete editoras com grande participação no fornecimento dos livros, con-

troladoras de 80% das necessidades do programa, por um lado, e as pequenas fornecedoras (cerca de 40 empresas), que controlavam 20%, por outro.

Para as editoras, era extremamente favorável uma direção da ação governamental que visasse garantir a capacidade de gasto do programa de forma crescente e duradoura. Pois se podia absorver os conflitos entre as empresas, também assegurava a principal fonte de acumulação de capital deste segmento industrial, uma vez que mesmo as grandes editoras não estavam suficientemente diferenciadas no sentido de poderem atuar independentemente das demandas estatais.

As negociações diretas, que definiam preços, quantidades a serem adquiridas e formas de pagamento, como momento privilegiado da articulação público/privado, mantiveram-se no tempo graças às especificidades do programa e à estruturação de uma série de vínculos formais e informais entre os produtores privados historicamente envolvidos na produção de livros para o programa e os dirigentes e burocratas da diretoria da agência pública envolvida, que garantiam, por exemplo, espaços de negociação diferenciados, por editora.

No que se refere às relações entre as editoras e a burocracia estatal, é possível pensar que para o bloco das editoras que mais quantidade de livros fornecia ao programa, as negociações conjuntas levadas a efeito sob "controle" exercido pela agência estatal constituíram uma fonte de estabilidade sistêmica dos lucros e fonte de diminuição de conflitos nesse segmento, favorecendo a satisfação dos interesses em jogo, assegurando a existência de um "mercado cativo" e o controle da maioria das necessidades do programa.

Para a clientela-aluno (família), a possibilidade de acesso aos centros de decisão nos quais são definidas as capacidades de gasto dessa política para fazer valer suas expectativas é remota, uma vez que seu grau de organização foi muito pequeno e foi baixo o comando sobre recursos estratégicos para vocalizar suas demandas. Nesse caso, em face do programa e de seus gastos, esta clientela não teve o que fazer. Além de ter sido excluída das decisões sobre a definição da capacidade de gasto, aceitou passivamente os bens oferecidos da forma que agradava aos interesses dominantes, sendo incapaz de sair do sistema ou mesmo expressar suas insatisfações.

Portanto, chega-se à conclusão, pelos traços marcantes observados, que o processo de gasto do programa foi movido, de um lado, pelos interesses dos dirigentes governamentais no afã de dar atendimento às demandas de sua clientela política que permitisse a ampliação de suas bases de apoio, e, por outro, pelos interesses de um ramo da indústria livreira nacional em aumentar sua acumulação de capital. Se existiu, em algum momento, a intenção de atender às necessidades educacionais dos alunos do ensino fundamental, essa esteve completamente subordinada aos interesses citados.

ANEXO

As informações a seguir complementam as tabelas já apresentadas ao longo do texto, além de mostrar o quadro 1, que possibilita a compreensão do cronograma do processamento do PGP do Programa do Livro Didático.

TABELA 1-A
Fornecimento de Livros Segundo as Editoras—PLIDEF, 1977-1984

Editora	(Em exemplares)								
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Abril	839 706	2 124 250	1 147 184	813 673	843 166	672 413	623 416	700 217	7 764 025
Alfa-Sigma	30 399	-	-	-	-	-	-	-	30 399
Ao Livro Técnico	983 881	1 571 237	681 115	954 726	364 390	208 918	145 295	209 106	5 118 668
Arco-Iris	-	-	266 338	208 318	328 180	254 750	369 120	317 670	1 744 376
Ática	723 380	1 841 553	1 678 999	1 426 622	1 423 622	1 193 411	1 267 716	1 470 057	11 025 241
Bloch	1 143 583	2 850 843	2 101 057	1 890 943	1 328 611	1 057 339	892 008	457 022	11 721 406
Brasil	1 464 522	2 227 708	1 585 043	1 269 491	1 609 874	1 212 285	1 580 100	1 652 333	12 601 356
Caminho Suave	73 377	316 610	1 118 279	1 261 978	1 362 427	1 029 286	1 037 928	899 717	7 099 602
Edart	227 057	166 874	-	185 405	59 848	-	134 517	34 462	808 163
Exped	-	-	1 028 597	897 238	-	-	-	-	1 925 835
Finac	-	-	-	-	-	-	-	19 885	19 885
Formar	7 875	-	-	-	-	-	-	-	7 875
Francisco Alves	-	-	-	285 379	182 082	29 512	-	-	496 973
FTD	768 835	1 487 290	1 620 862	1 394 115	2 191 307	1 522 765	1 435 965	1 901 264	12 322 403
Globo	50 096	67 397	219 209	140 044	119 341	86 147	125 013	67 496	874 743
Guavira	-	-	-	-	80 935	138 166	72 871	-	291 972
IBEP	1 047 465	1 585 452	1 460 599	1 204 128	1 300 492	904 110	1 325 255	1 200 143	10 027 614
José Olympio	227 106	409 252	76 909	51 166	60 802	-	-	-	825 235
LEMI	364 516	720 297	1 001 399	1 119 356	618 117	248 067	394 595	226 647	4 692 994
Lisa	182 109	-	232 480	107 419	61 688	101 339	71 861	-	756 896
Mor	13 555	-	-	-	-	-	-	-	13 555
Nacional	264 238	204 174	-	146 082	30 603	-	516 390	1 207 987	2 369 474
Papelaria América	45 324	-	-	-	-	-	-	-	45 324
Primor	1 098 968	1 742 582	1 427 001	1 072 776	565 192	200 976	307 820	205 763	6 621 078
Record	21 016	-	-	-	10 802	-	-	-	31 818
Saraiva	210 886	305 416	93 539	64 644	976 130	795 569	1 133 308	1 325 940	4 905 432
Scipione	514 886	1 638 155	1 446 900	905 521	849 409	490 650	599 158	255 134	6 699 813
Série C. Didatic	276 640	175 220	169 329	-	-	-	-	-	621 189
Tabajara	79 898	55 762	-	46 121	18 871	-	-	-	200 652
Vigília	541 080	199 726	1 004 569	1 124 400	173 275	272 629	262 736	147 309	3 725 724
Total	11 200 398	19 689 798	18 359 408	16 569 426	14 559 164	10 418 332	12 295 042	12 298 152	115 389 720

Fonte: FAE.

TABELA 2-A
Fornecimento de Livros Segundo as Editoras — PNLD 1985-1991

(Em exemplares)

Editora	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Abril	865 651	-	-	-	-	-	0	865 651
Ao Livro Técnico	412 703	232 647	1 043 367	753 805	635 159	151 518	603 618	3 832 817
Arco-iris	229 415	252 149	628 282	699 297	623 600	240 724	703 914	3 377 381
Assoeste	25 743	24 755	19 296	8 860	8 075	-	-	86 729
Ática	3 351 968	4 465 559	7 316 793	4 690 340	4 862 191	-	17 836 095	42 522 946
Atual	-	280 282	680 822	403 216	289 578	-	528 263	2 182 161
Bloch	658 967	637 066	966 232	320 402	82 582	-	599 225	3 264 474
Brasil	11 182 221	10 047 718	5 405 603	2 073 002	-	-	11 757 087	40 465 631
Caminho Suave	1 553 186	1 569 644	1 177 998	779 872	695 553	219 691	591 694	6 587 638
Casa Publicadora	-	514	5 065	123 624	129 624	28 710	161 548	449 026
Cered	-	-	-	-	-	-	25 287	25 287
Conquista	38 417	5 406	5 427	-	-	-	-	49 250
Contexto	-	-	-	-	-	-	11 198	11 198
Dimensão	-	52 719	8 849	-	-	87 776	290 954	440 298
Dupret	-	-	-	-	-	-	3 604	3 604
EPV	-	-	-	-	-	-	3 055	3 055
Esquilo	93 413	5 938	7 982	-	-	-	-	107 333
SEC/PE (CEPE)	8 520	393 369	318 742	74 791	47 508	-	-	842 930
SEC/PI (COMEP)	-	177 504	-	20 386	15 019	31 953	-	244 862
SEC/CE (IOCE)	219 493	-	348 665	380 776	338 503	-	228 698	1 516 135
Cunha Matos	-	1 810	1 824	-	-	-	-	3 634
Edart	17 641	4 843	-	-	-	-	-	22 484
EDC	80 240	82 614	154 004	63 682	57 644	-	26 988	465 172
Formato	-	-	15 771	-	-	-	-	15 771
Francisco Alves	-	194	59 667	27 848	20 246	-	-	107 955
FTD	2 748 558	4 283 410	7 482 309	3 318 953	2 527 067	-	9 321 188	29 681 485
Grafitex	-	193 060	37 608	-	-	-	-	230 668
Globo	65 174	135 162	127 376	47 340	39 879	-	22 223	437 154
Hamburg	-	2 977	1 152	-	-	-	-	4 129
HDV	-	8 423	757	2 808	-	-	-	11 988
IBEP	1 804 215	7 250 594	6 589 661	3 958 724	3 804 667	954 912	5 675 510	30 038 283
José Olympio	-	17 376	4 265	-	-	-	-	21 641
L & M	-	-	-	-	-	-	4 695	4 695
LE	-	213 606	1 117 218	773 960	1 027 583	61 322	1 083 161	4 276 850
LEMI	45 092	5 860	-	-	-	-	-	50 952
Lisa	194	56 246	103 653	78 260	6 832	65 503	11 106	321 794
Litera Maciel	-	60 917	6 595	26 947	-	20 142	14 272	128 873
Lutador	-	123 770	120 933	40 720	34 892	30 740	38 851	389 906
M Inojosa	98 112	190 479	103 912	47 366	80 268	-	29 597	549 734
Mãos Unidas	5 245	50 369	44 083	62 000	53 799	12 119	63 666	291 281
Melhoramentos	-	13 625	-	-	-	-	-	13 625
Mercado Alberto	-	-	-	-	-	33 537	50 386	83 923
Moderna	13 886	173 427	1 148 608	-	1 240 103	19 988	2 514 722	5 110 734
Nacional	3 241 135	7 622 116	5 241 043	2 561 342	2 019 385	1 062 082	1 799 156	23 546 259
Nova Cultura	-	198 625	168 099	-	-	-	-	366 724
Nova Fronteira	-	-	-	-	-	-	9 185	9 185
Papelaria América	77 491	-	-	-	-	-	-	77 491

continua

66 O PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO

continuação

Editora	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Planeta	-	-	27 401	-	-	-	-	27 401
Primor	19 665	-	-	-	-	-	-	19 665
Record	1 133	4 582	144 894	79 657	78 128	-	64 837	373 231
Salesiana	-	618	668	2 209	-	-	1 382	4 877
Saraiva	2 279 740	2 988 263	4 859 912	2 325 989	2 359 471	1 122 810	4 692 050	20 628 235
Scipione	262 523	1 430 688	3 262 562	3 008 058	2 146 026	-	7 440 788	17 550 645
s.p. Blumenau	-	-	-	-	-	-	8 329	8 329
SEMEC/Itajaí	-	-	-	-	-	-	2 232	2 232
Tipografia Costa	-	5 227	2 048	4 288	-	-	7 995	19 558
Tricasil (SEC/MA)	-	82 716	77 951	32 035	31 436	19 275	-	243 413
UCGO	-	-	-	-	-	-	9 426	9 426
UPF	-	-	-	-	-	-	395	395
UPG	-	-	-	-	-	-	19 271	19 271
UNIJUI	-	-	27 039	9 410	14 143	-	83 624	134 216
Vigília	264 074	359 498	441 193	184 962	89 184	314 009	553 865	2 206 785
Waldir Lima	-	16 876	39 898	-	-	-	-	56 774
TOTAL	29 663 815	43 723 241	49 345 227	26 984 870	23 358 145	4 476 811	66 893 140	244 445 249

Fonte: FAE.

TABELA 3-A
Gastos da União, MEC e Livro Didático
1980-1993

Ano	Variação real anual dos gastos (1980=100)		
	União	MEC	Livro
1980	100	100	100
1981	92	111	69
1982	99	132	78
1983	93	102	59
1984	89	96	72
1985	105	140	124
1986	182	174	519
1987	166	211	364
1988	207	223	160
1989	487	224	312
1990	699	197	894
1991	289	154	177
1992	363	114	171
1993	535	239	779

Fonte: Balanços Gerais da União.

TABELA 4-A
Gastos da União, MEC e Livro Didático

1980-1993

Variação real anual dos gastos (1980=100)

Ano	Gastos		
	União	MEC	Livro
1980	95	72	80
1981	88	79	56
1982	94	94	63
1983	89	73	48
1984	84	69	58
1985	100	100	100
1986	173	124	418
1987	157	151	293
1988	197	160	136
1989	463	160	251
1990	665	141	719
1991	275	110	142
1992	345	82	138
1993	509	171	627

Fonte: Balanços Gerais da União.

QUADRO I
Cronograma Previsto para o Processo de Gasto do PNLD

Ano/mês	Planejamento das Ações	Processo de Gasto
Ano t-1		
Julho		i) proposta orçamentária do programa para o ano t;
Agosto		ii) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do ano t, utilizando o orçamento do ano t-1;
Outubro	i) planejamento das metas e ações do programa para o ano t+1; ii) proposta de operacionalização;	
Novembro	iii) preparação e distribuição de prospectos para escolha dos livros; iv) instituição de comissões e GTs; v) reuniões técnicas;	
Dezembro		iii) aprovação do orçamento do programa para o ano t;

Ano t

Maio	vi) seleção e indicação de títulos;	
Julho		iv) proposta orçamentária do programa para o ano t+1;
Agosto	vii) negociação e contratação de fornecimento de livros didáticos; viii) acompanhamento físico-financeiro;	v) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do ano t+1, utilizando o orçamento do ano t;
Setembro	ix) impressão dos livros pelas editoras;	
Outubro	x) divulgação;	
Novembro	xi) acompanhamento e supervisão da distribuição dos livros nas UFs;	
Dezembro		vi) aprovação do orçamento do programa para o ano t+1;

Ano t+1

Fevereiro	xii) os alunos deveriam receber os livros.	vii) pagamento do restante das despesas do programa do ano t+1, utilizando parte do orçamento do ano t+1.
-----------	--	---

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José R.R. Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios. *Revista de finanças Públicas*. — Brasília: Ministério da Fazenda, ano 45, n. 363, p. 32-41, jul./set. 1985.
- AFONSO, José R.R. e GIOME. *Regulação do processo orçamentário*. De seus controles e da contabilidade pública. — Rio de Janeiro: PNUD, jan. 1991. (Project Bra/88/007 - mod.90147).
- AMADÉO, E. J., CAMARGO, J. M. e CASTRO, C. M. *The political economy of budget cuts: a suggest scheme of analysis*. — Rio de Janeiro: 1990. mimeo
- AMADÉO, E., CAMARGO, J., MARQUES, E. e GOMES, C. *Effects of strutural adjustment on educacional budgets*. — Rio de Janeiro: PUC/Depto. de Economia, 1991. mimeo
- ARAÚJO, Ângela M.C. e TAPIA, Jorge R.B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n.32, p.3-30, 2º. semestre, 1991.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. — Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, Haroldo G. Processo decisório e a questão orçamentaria: uma analogia. *Revista de Administração Pública*. — Rio de Janeiro, jul./set. 1993.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986 - 1989* (Projeto). — Brasília: 1985a, 261p.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. *Programa de prioridades sociais - 1986*. — Brasília: 1985b.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. *Programa de ação governamental - 1987 - 1991*. — Brasília: 1987, 304p.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. *Prioridades sociais para 1985*. — Brasília: mai. 1985.
- _____. *Prioridades sociais para 1986*. — Brasília: nov. 1985.
-

_____. *Plano Nacional de desenvolvimento da nova república*. — Brasília: dez. 1985.

CASTRO, Jorge A. *O impacto do novo texto constitucional no financiamento da educação*. — Brasília: CENDEC/ IPEA, 1989.

_____. *Histórico das principais fontes de financiamento da educação*. — Brasília: MEC/SG, set. 1987. mimeo

CASTRO, Luiz F. M. *Fundamentos do salário-educação*. Fórum Educacional. — Rio de Janeiro: 7, out/dez, 1983.

CASTRO, Maria H.G. Interesses, organizações e políticas sociais. *BIB* — Rio de Janeiro, n.31, p. 17-48, 1^o semestre de 1991.

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação. *Proposta do CONSED para a formulação de uma Política Nacional de Livros didáticos*. — Brasília: 1992. mimeo

CUNHA, Luiz A. *Educação, estado e democracia no Brasil*. — São Paulo: Cortez, 1991.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. — Brasília: IPEA/IPLAN, 1989, v.4, p. 1-66.

_____. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. — Santiago/Chile: CEPAL, mai. 1991.

_____. *Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes*. — Santiago/Chile: CEPAL, ago. 1992. (proyecto Regional sobre as Reformas de Política para Aumentar la efectividade del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

DRAIBE, Sônia M., CASTRO, Maria, H. G. e AZEVEDO, Beatriz. *O sistema de proteção social no Brasil*. — Campinas: NEPP, set. 1991.

EMENDA, João Calmon: Recursos para a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. — Brasília, v. 65, n.149, p.133-76, jan./abr.1984.

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante. *Relatório anual 1984*. — Brasília: 1985.

_____. *Política e estratégias do programa nacional do livro didático - PNLD*. — Brasília: Diretoria de Apoio didático-Pedagógico - DADP, 1986a.

_____. *Relatório 1985*. — Brasília: 1986.

_____. *Relatório 86*. — Brasília: 1987.

_____. *Relatório anual 1987*. Brasília: — 1988.

_____. *Relatório anual 1988*. — Brasília: 1989.

_____. *Relatório anual 1991*. — Brasília: 1992.

_____. *Relatório anual de atividades 1992*. — Brasília: 1993.

_____. *Relatório da reunião técnica para a discussão do programa nacional do livro didático*. — Belo Horizonte: mai. 1993a.

FAGNANI, Eduardo. *Governo federal e financiamento da educação na nova república*. — São Paulo: FUNDAP/IESP, 1989, 22 p. (Textos para discussão, n. 28)

FIORI, José L. *Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do estado*. — Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1989 (Texto para discussão, n. 195).

FREITAG, Barbara (org.) *Alfabetização e linguagem*. — Brasília: FAE, (Relatório Final), nov. 1986. mimeo

HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A (ed.) *The new american political sistem*. — Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

HIRSCHMAN, Albert. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. — Cambridge, Mass: Havard University Press, 1970.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório anual de acompanhamento - 1986*. — Brasília: IPEA, mai. 1987.

- _____. *Educação e cultura - 1987: situação e políticas governamentais*. — Brasília: IPEA, mai. 1988.
- JORDAN, A. G. Iron Triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of the policy process. *Journal of Public Policy*, n. 1, p. 95-123, 1981.
- KENIS, Patrick e SCHNEIDER, Volker. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. — Frankfurt A.M: Boudier, Campus Verlag/Westview Press, 1991.
- MARQUES, Antonio E. S. *Despesas governamentais com educação: 1986-1990*. — Brasília: IPEA, 1991, 21 p. (Texto para Discussão, n. 243)
- MATUS, Carlos. Planificación, presupuestos y gerencia. In: *Memória do XV Seminário Interamericano e Ibérico de Orçamento Público*. — Minas Gerais: p. 27-79, 1987.
- MEDICI, André. C. e BRAGA, José C.S. Políticas sociais e dinâmica econômica (elementos para uma reflexão). *Planejamento e Políticas Públicas*. — Brasília: IPEA, n. 10, p. 33-89, 1993.
- MELCHIOR, José C. A. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. — São Paulo: USP, 1981. (Estudos e Documentos, n. 17)
- _____. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. *Cadernos de Pesquisa*. — São Paulo, n. 34, p. 39-83, ago. 1980.
- MELLO, Guiomar N. SILVA, Rose N. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. IESP/FUNDAP, jul. 1992. (TD/IESP n. 3).
- MOREIRA, Roberto *et alii*. Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon). Problemas e conseqüências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*. — São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 58, p. 3-14, 1986.
- NEPP - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Brasil 1985 - Relatório sobre a situação social do país*. — Campinas: 1987.
- _____. *Brasil 1987 - Relatório sobre a situação social do país*. — Campinas: 1989.
-

- _____. *Sistema de proteção social no Brasil*. — Campinas: 1991.
- OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesse. *In: Capitalismo desorganizado*. — São Paulo: Brasiliense, p. 223-268, 1989.
- PISCITELLI, Roberto B. O processo de elaboração e execução orçamentarias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*. — São Paulo, v. 8, n. 3, p.88-100, jul./set. 1987.
- PRADO, Sérgio. *Padrões de intervenção estatal: notas sobre seus aspectos financeiros*. — Campinas: UNICAMP/IE, 1991. mimeo
- REZENDE, Fernando e DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças e controle dos gastos governamentais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. — Rio de Janeiro: IPEA, v. 15, n.2, p. 307-324. ago. 1985.
- SAMOFF, Joel. *More, less, none? Human resource development: responses to economic constraint*. ILO/UNESCO, mai. 1991.
- SANTOS, Maria H. C. Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. *Planejamento e Políticas Públicas*. — Brasília: IPEA, n. 1, p.127-150, 1989.
- SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporatism? *In: PIKE, F. B. e STRITCH, T. (orgs). The new corporatism*. Notre Dame e Londres University of Notre Dame Press, 1974.
- SILVA, Beatriz A. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. — Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987. (Tese de mestrado)
- SILVA, Pedro Luis B. *Limites e obstáculos à reforma do estado no Brasil: a experiência da previdência social na nova república*. — São Paulo: FFCHL/USP, 1992. (Tese de Doutorado)
- SOBRINHO, José A. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. *In: Estado e educação*. Coletânea CBE. — São Paulo: Papyrus, 1992, p. 127-145.
- _____. *A descentralização do programa nacional do livro didático*. — Brasília: IPEA, out. 1992.
-

SOUZA, Alberto M. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. — Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 413 p. 1979.

SPOSATI, Aldaiza *et alii*. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. — São Paulo: Cortez, 1992.

TAPIA, Jorge R. B. *A trajetória da política de Informática brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias*. IFCH/UNICAMP, nov. 1993. (Tese de Doutorado).

VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na transição democrática. *In: Educação e transição democrática*. — São Paulo: Cortez, 1985, p. 44-72.

_____. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo. *In: Estado e educação*. Coletânea CBE. — São Paulo: Papyrus, 1992, p. 107-125.

XAVIER, Antônio C.R. *O financiamento da educação em períodos de crise - pontos para discussão*. — Brasília: IPEA, 1991, 16 p. (Texto para Discussão, n. 235)

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1995/1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO — TD

- Nº 362 “Descentralização da Educação Básica: lições da experiência”, José Amaral Sobrinho, janeiro 1995, 14 p.
- Nº 363 “CAIC: Solução ou Problema?”, José Amaral Sobrinho, Marta Maria de Alencar Parente, janeiro 1995, 22 p.
- Nº 364 “Descentralização: Um Processo a ser Acompanhado e Avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)”, Ronaldo Coutinho Garcia, janeiro 1995, 16 p.
- Nº 365 “Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil”, José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, janeiro 1995, 19 p.
- Nº 366 “Pobreza, Estrutura Familiar e Trabalho”, Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça, fevereiro 1995, 27 p.
- Nº 367 “Intermodalidade, Intramodalidade e o Transporte de Longa Distância no Brasil”, Newton de Castro, fevereiro 1995, 21 p.
- Nº 368 “Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números”, Sonia Rocha, fevereiro 1995, 29 p.
- Nº 369 “Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos”, Lena Lavinias, Manoel Augusto Magina, Mônica Couto e Silva, abril 1995, 20 p.
- Nº 370 “Economia Política da Saúde: uma perspectiva quantitativa”, Adriane Zaeyen, Antonio Braz de Oliveira e Silva, Carlos Cesar Bittencourt Sobral, Claudio Monteiro Considera, Heloiza Valverde Figueiras, abril 1995, 108 p.
- Nº 371 “Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação (Relatório Final)”, Flávio Tavares Lyra, maio 1995, 176 p.
- Nº 372 “A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994”, Gustavo Maia Gomes, José Raimundo Vergolino, maio de 1995, 109 p.
- Nº 373 “Uma Nota Sobre o Regime de Origem no Mercosul”, Honorio Kume, maio 1995, 20 p.
- Nº 374 “Interindustry Wage Differentials”, Lauro Ramos, maio 1995, 28 p.
- Nº 375 “A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e Suas Perspectivas”, Clélio Campolina Diniz, junho 1995, 39 p.
- Nº 376 “Qualificação Profissional: uma proposta de política pública”, Carlos Alberto dos Santos Vieira, Edgard Luiz Gutierrez Alves, junho 1995, 24 p.
- Nº 377 “Os Determinantes da Desigualdade no Brasil”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, julho 1995, 63 p.
- Nº 378 “Coping With Change in the Economy: New Technologies, Organisational Innovation and Economies of Scale and Scope in the Brazilian Engineering Industry”, Ruy de Quadros Carvalho, julho 1995, 60 p.
- Nº 379 “Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais”, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1995, 17 p.
- Nº 380 “Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil: 1981/92”, André Urani, junho 1995.
- Nº 381 “Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, setembro 1995, 75 p.
- Nº 382 “A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado”, Ricardo Varsano, setembro 1995, 14 p.
-

- Nº 383 "Legislação de Direitos Compensatórios e sua Aplicação a Produtos Agrícolas no Brasil", Guida Piani, setembro 1995, 30 p.
- Nº 384 "Qualidade da Educação Infantil — desenvolvimento integral e integrado", Pedro Demo, outubro 1995, 38 p.
- Nº 385 "Política de Concorrência: Tendências Recentes e o Estado da Arte no Brasil", Lúcia Helena Salgado, setembro 1995, 58 p.
- Nº 386 "Estratificação de Empresas: Histórico e Proposta de Classificação", Paulo Tafner, outubro 1995, 57 p.
- Nº 387 "Projeto Áridas — Nordeste: uma estratégia para geração de emprego e renda", Ricardo R. A. Lima, outubro 1995, 42 p.
- Nº 388 "Ensino Superior: uma agenda para repensar seu desenvolvimento", Raulino Tramontin, outubro 1995, 26 p.
- Nº 389 "Financial Liberalization and the Role of the State in Financial Markets", Heitor Almeida, novembro 1995, 16 p.
- Nº 390 "Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional", Lena Lavinas, Manoel A. Magina, novembro 1995, 30 p + anexos.
- Nº 391 "Cidadania e Direitos Humanos — sob o olhar das políticas públicas", Pedro Demo, Liliãne Lúcia Nunes de Aranha Oliveira, novembro 1995, 91 p.
- Nº 392 "Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural", José Garcia Gasques, Carlos Monteiro Villa Verde, dezembro 1995, 38 p.
- Nº 393 "O Modelo Monetário de Determinação da Taxa de Câmbio: testes para o Brasil", José W. Rossi, dezembro 1995, 28 p.
- Nº 394 "Reforma da Previdência na Argentina", Francisco de Oliveira Barreto, dezembro 1995, 14 p.
- Nº 395 "Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos", Guilherme C. Delgado, dezembro 1995, 34 p.
- Nº 396 "O Processo da Reforma Tributária", Fernando Rezende, janeiro 1996, 18 p.
- Nº 397 "Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação", Rose Mary Juliano Longo, janeiro 1996, 14 p.
- Nº 398 "Poverty Studies in Brazil - A Review", Sonia Rocha, janeiro 1996, 20 p.
- Nº 399 "Proposta de um Imposto Ambiental Sobre os Combustíveis Líquidos no Brasil", Ronaldo Seroa da Motta, Francisco Eduardo Mendes, janeiro 1996, 21 p.
- Nº 400 "A Reestruturação Produtiva nas Empresas Brasileiras e seu Reflexo sobre a Força de Trabalho, por Gênero", Virene Roxo Matesco, Lena Lavinas, janeiro 1996, 33 p.
- Nº 401 "Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas", Maria Elizabeth Barros, Sérgio Francisco Piola, Solon Magalhães Vianna, fevereiro 1996, 123 p.
- Nº 402 "ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal", Marcelo Piancastelli e Fernando Perobelli, fevereiro 1996, 64 p.
- Nº 403 "Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos", Ronaldo Seroa da Motta, fevereiro 1996, 104 p.
- Nº 404 "Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90", Eustáquio José Reis, Fernando A. Blanco, fevereiro 1996, 31 p.
- Nº 405 "A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas", Ricardo Varsano, janeiro 1996, 34 p.
-

RELATÓRIO INTERNO — RI

Nota: A série Relatório Interno mudou a numeração a partir de reestruturação editorial. Começa do número 1 em cada Coordenação, a saber:

Diretoria de Projetos Especiais — DPE

- Nº 1/95 “A Universidade Pública Federal e a Reforma Constitucional”, Edlamar Batista Pereira, março 1995, 1 p.

Diretoria de Política Social — DPS

- Nº 1/95 “Financiamento da Educação no Brasil: dispêndios públicos federais, estaduais e municipais com educação 1990 — 1993”, Edlamar Batista Pereira, abril 1995, 10 p.
- Nº 2/95 “O Transformador, o Assistencial e a Emergência: subsídios para uma discussão necessária”, Ronaldo Coutinho Garcia, março 1995, 4 p.
- Nº 3/95 “Os Núcleos de Implementação da Gestão da Qualidade e o Desafio da Qualidade na Saúde: uma proposta de atuação”, Haley Maria de S. Almeida e Antonio Carlos da R. Xavier, abril 1995, 4 p.
- Nº 4/95 “Uma agenda para a Melhoria da Gestão da Qualidade na Educação Brasileira”, Antonio Carlos da R. Xavier, abril 1995, 5 p.
- Nº 5/95 “Qualidade para Cidades: como a gestão da qualidade total pode beneficiar os municípios brasileiros”, Fábio Ferreira Batista, maio 1995, 6 p.
- Nº 6/95 “A Qualidade Total Começa e Termina com a Educação”, Rose Mary Juliano Longo, julho 1995, 3 p.
- Nº 7/95 “A Linguagem da Qualidade: um glossário de referência”, Fábio Ferreira Batista, julho/1995, 10 p.

Diretoria de Políticas Públicas — DPP

- Nº 01/95 “Agenda Para a Formulação de Uma Política Industrial”, Luís Fernando Tironi, junho 1995, 4 p.
-