

cada tema são acompanhados por comentários mais curtos, que levantam questões importantes e se concentram mais diretamente nelas. Um ensaio introdutório expõe o conteúdo do livro de forma direta, porém sofisticada.

O livro não é dirigido para um público especializado e procura esclarecer os detalhes mais técnicos para que um grupo mais amplo de leitores possa compreender os problemas que temos pela frente.

É fácil concentrar-se na taxa de juros, na taxa de câmbio, no superávit primário, nas riquezas do petróleo do pré-sal e outros, pois são temas que aparecem diariamente nos jornais e em outras publicações. São obviamente essenciais para compreender o que está acontecendo. Contudo, sem um compromisso da população com uma Nova Agenda Social, o progresso econômico não se traduzirá em desenvolvimento econômico acessível a todos. É por isso que esta obra merece atenção.

Albert Fishlow

Professor Emérito da Universidade de Colúmbia, Nova York



www.grupogen.com.br
<http://gen-io.grupogen.com.br>

País do futuro, em desenvolvimento, rumo ao progresso. O Brasil recebeu, ao longo de sua história recente, diversas alcunhas e promessas de otimismo e prosperidade. No entanto, em pleno crescimento econômico, este país de grandes dimensões soma desigualdades na mesma proporção.

Setores imprescindíveis, como saúde, educação, segurança, políticas de renda e previdência, encontram-se em dificuldade, sem o devido respaldo do setor público. O Estado tem a responsabilidade de prover serviços e benefícios ao povo, mas as novas políticas sociais são mais caras e complexas do que no passado.

Brasil: A Nova Agenda Social é uma obra proposta à discussão desses temas, em suas origens, sintomas e desdobramentos. Renomados especialistas reúnem trabalhos produzidos à luz de suas experiências e de debates profícuos realizados em seminários no Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG) e no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro (IETS).

Os textos trazem uma análise apurada, abordando dimensões importantes como os direitos, responsabilidades e resultados associados às políticas públicas. Livro atual, completo e acessível, *Brasil: A Nova Agenda Social* é voltado para estudantes, docentes, profissionais e leitores interessados em entender melhor nosso país e os rumos de nossa sociedade.

Bacha
Schwartzman
(Orgs.)

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL



**Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman**
(Organizadores)

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

André Medici
André Portela Souza
Antonio Carlos Coelho Campino
Claudio Beato
Denis Mizne
Edmar Lisboa Bacha
Fabio Giambiagi
Fernando Veloso
Kenya Noronha
Leandro Piquet Carneiro
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Mônica Viegas Andrade
Naercio Aquino Menezes Filho
Paulo Tafner
Reynaldo Fernandes
Samuel de Abreu Pessoa
Sergio Guimarães Ferreira
Simon Schwartzman



O Brasil avançou consideravelmente na última década na área social. Esses ganhos tiveram um papel importante no resultado das eleições de 2010.

Agora, quando se olha à frente, este livro denso, repleto de dados quantitativos e projeções sobre o futuro, coloca questões quanto à capacidade de sustentar e ampliar esse progresso. O Brasil já gasta muito mais do que outros países com um nível similar de renda *per capita*. O principal desafio – em meio à contínua evolução demográfica – é gastar esses recursos de modo bem mais adequado. Só assim é possível garantir um futuro melhor e sustentável.

Além do foco nos temas tradicionais de saúde, educação e previdência social, o livro incorpora uma quarta questão: a segurança pública. Essa inclusão é altamente positiva. Como atestam as pesquisas de opinião, para os brasileiros é grande a preocupação com a segurança pessoal. A violência urbana, associada à incompetência da polícia, ou pior, é uma questão que a sociedade civil não pode ignorar.

Os dezoito autores aqui reunidos são especialistas renomados, cujas contribuições refletem plenamente seu engajamento e seus conhecimentos acumulados. Os ensaios centrais sobre



www.grupogen.com.br
<http://gen-io.grupogen.com.br>



BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL



Respeite o direito autoral



O GEN | Grupo Editorial Nacional reúne as editoras Guanabara Koogan, Santos, LTC, Forense, Método e Forense Universitária, que publicam nas áreas científica, técnica e profissional.

Essas empresas, respeitadas no mercado editorial, construíram catálogos inigualáveis, com obras que têm sido decisivas na formação acadêmica e no aperfeiçoamento de várias gerações de profissionais e de estudantes de Administração, Direito, Enfermagem, Engenharia, Fisioterapia, Medicina, Odontologia, Educação Física e muitas outras ciências, tendo se tornado sinônimo de seriedade e respeito.

Nossa missão é prover o melhor conteúdo científico e distribuí-lo de maneira flexível e conveniente, a preços justos, gerando benefícios e servindo a autores, docentes, livreiros, funcionários, colaboradores e acionistas.

Nosso comportamento ético incondicional e nossa responsabilidade social e ambiental são reforçados pela natureza educacional de nossa atividade, sem comprometer o crescimento contínuo e a rentabilidade do grupo.

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

**Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman
(Organizadores)**

**André Medici
André Portela de Souza
Antonio Carlos Coelho Campino
Claudio Beato
Denis Mizne
Fabio Giambiagi
Fernando Veloso
Kenya Noronha
Leandro Piquet Carneiro
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Mônica Viegas Andrade
Naercio Aquino Menezes Filho
Paulo Tafner
Reynaldo Fernandes
Samuel de Abreu Pessoa
Sergio Guimarães Ferreira**



Os autores e a editora empenharam-se para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores dos direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos caso, inadvertidamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

Não é responsabilidade da editora nem dos autores a ocorrência de eventuais perdas ou danos a pessoas ou bens que tenham origem no uso desta publicação.

Apesar dos melhores esforços dos autores, do editor e dos revisores, é inevitável que surjam erros no texto. Assim, são bem-vindas as comunicações de usuários sobre correções ou sugestões referentes ao conteúdo ou ao nível pedagógico que auxiliem o aprimoramento de edições futuras. Os comentários dos leitores podem ser encaminhados à LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda.

Direitos exclusivos para a língua portuguesa

Copyright © 2011 by

Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Garças

Copyright © 2011 by

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

Copyright © 2011 by

LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição na internet ou outros), sem permissão expressa da editora.

Travessa do Ouvidor, 11

Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-040

Tels.: 21-3543-0770 / 11-5080-0770

Fax: 21-3543-0896

ltc@grupogen.com.br

www.ltceditora.com.br

Capa: Máquina Voadora DG

Editoração Eletrônica: Máquina Voadora DG

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

B83

Brasil : a nova agenda social / Edmar Lisboa Bacha, Simon Schwartzman (organizadores). André Cezar Medici ... [et al.] - Rio de Janeiro : LTC, 2011.
il. ; 24cm

Inclui bibliografia e índice

ISBN 978-85-216-0596-6

1. Política pública - Brasil. 2. Brasil - Política social. 3. Política de saúde - Brasil. 4. Previdência social - Brasil. 5. Assistência social - Brasil. I. Bacha, Edmar Lisboa, 1943-. II. Schwartzman, Simon, 1939-. III. Medici, André Cezar.

11-2384.

CDD: 361.60981

CDU: 364.6(81)

PREFÁCIO

Este livro é o resultado de uma série de seminários organizados pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e pelo Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Garças (IEPE/CdG) ao longo do ano de 2010 com o objetivo de aprofundar e ampliar o entendimento e os debates sobre as questões pendentes no campo das políticas públicas na área social, que tendem a ficar em segundo plano em relação às urgências de natureza econômica e de impacto mais imediato sobre a opinião pública.

Há um paradoxo aqui, que é a contradição entre a complexidade crescente dessas políticas, por um lado, e as simplificações que ocorrem sempre que esses temas sociais entram de maneira mais intensa no debate público. No debate público, as discussões tendem para dicotomias simples, invariavelmente em termos da “generosidade” do setor público em distribuir benefícios: mais escolas, mais universidades, mais bolsas, mais atendimento médico gratuito, melhores aposentadorias, mais casas populares, etc. Além dos óbvios limites financeiros dessas políticas distributivas, estas simplificações impedem que o país desenvolva a inteligência e a competência necessárias para que elas sejam implementadas de forma efetiva. O resultado é a péssima qualidade dessas políticas – a educação não melhora de patamar, o sistema do SUS não consegue atender à demanda de serviços de saúde, a violência urbana não se reduz, o sistema previdenciário tende à insolvência. Isto não significa que não existam experiências importantes que mostram resultados promissores, e que precisariam ser melhor conhecidas e aprofundadas, nas diferentes áreas.

Cada área de política social tem suas características e problemas próprios, mas todas elas têm em comum a contradição entre as necessidades e aspirações da população, em grande parte consagradas como direitos subjetivos na Constituição de 1988, a serem proporcionados pelos governos, e as limitações gerenciais, legais e financeiras do setor público. Esta contradição gera, por um lado, mecanismos alternativos de atendimento a estas necessidades, seja por iniciativa do setor empresarial privado, seja por intervenções de instituições não governamentais do “terceiro setor”, seja pelo desenvolvimento de mercados informais, cujo relacionamento com o setor público tende a ser pouco claro, e muitas vezes questionável do ponto de vista legal; e, por outro, a aceitação, por parte da sociedade, de níveis de atendimento precários do ponto de vista dos valores de uma sociedade moderna e das necessidades da população; e leva, também, à conformidade com a baixa produtividade de uso dos recursos públicos despendidos.

Os seminários tiveram como ponto de partida um conjunto de textos centrais sobre os temas de saúde, educação, previdência social, políticas de renda e violência urbana, que foram apresentados e discutidos com a participação de um ou mais comentadores especialmente convidados. Tanto quanto possível, cada um dos textos centrais procurou cobrir cinco pontos que nos pareceram centrais:

- Um diagnóstico dos problemas principais da área, do ponto de vista da cobertura e da produtividade. Em que medida ela consegue atender às necessidades e aspirações da população? Em que medida esta situação se constitui ou não em uma crise, seja do

- ponto de vista financeiro, do ponto de vista político, de um ponto de vista normativo?
- Quais são as principais instituições e agências – públicas, privadas, ONGs, federais, estaduais ou municipais – responsáveis pelo provimento dos benefícios? Qual o peso relativo de cada uma delas? Como se dá a concorrência ou a divisão de tarefas entre essas instituições e com que nível de eficiência elas atendem a seus objetivos?
 - Marco legal – em que medida a legislação existente permite ou dificulta a implementação dessas políticas, e a atuação e cooperação das diversas instituições e agências envolvidas?
 - Custos e mecanismos de financiamento – quais são os custos atuais das políticas e suas fontes de financiamento; quais seriam os custos necessários para uma melhoria adequada de cobertura e atendimento; quais seriam as fontes possíveis de recursos, públicas e privadas; e quais seriam as possibilidades e custos de focalização dos gastos públicos em setores e questões mais críticas e prioritárias. Como formas gerenciais alternativas poderiam alterar a estrutura de incentivos na provisão de serviços, de modo a aumentar sua produtividade.
 - Sugestões do ponto de vista institucional, gerencial, legal e financeiro para o setor.

Os comentaristas, além de contribuírem para aprimorar as primeiras versões dos trabalhos, muitas vezes desenvolveram e aprofundaram aspectos específicos, considerados merecedores de mais atenção, preparando textos que também foram incorporados ao livro na forma de artigos independentes.

Este projeto contou, desde o início, com o apoio e o estímulo de Dionisio Dias Carneiro, que, infelizmente, não pôde acompanhar seu desenvolvimento até o fim, mas cuja contribuição gostaríamos de registrar. Gostaríamos de registrar e agradecer também o apoio administrativo da equipe da Casa das Garças, Juliana Rezende e Fernando Barbosa, e o trabalho de revisão e preparação dos originais feito por Tatiana Amaral e Fabrícia Ramos, do IETS. Finalmente, este livro não estaria hoje nas mãos dos leitores sem o trabalho competente e persistente da equipe editorial do Grupo Gen – Grupo Editorial Nacional: Carla Nery, Município Abreu e Raquel Barraca. A todos e todas, o nosso muito obrigado.

***Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman***

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Edmar Lisboa Bacha e Simon Schwartzman	
PARTE 1 – POLÍTICAS DE SAÚDE	21
1. PROPOSTAS PARA MELHORAR A COBERTURA, A EFICIÊNCIA E A QUALIDADE NO SETOR SAÚDE	23
André Medici	
1 Introdução	23
2 A Trajetória do SUS	26
2.1 O SUS como Promessa (1988-1994)	26
2.2 Inovações no SUS (1994-2002)	30
2.3 A Implantação do SUS a partir de 2003	40
2.4 A Trajetória do Programa de Saúde da Família (PSF)	41
3 O Financiamento da Saúde no Brasil	44
3.1 O Brasil no Contexto Internacional	44
3.2 Fontes e Usos no Financiamento do SUS	46
3.3 Estimativas da Magnitude do Gasto em Saúde no Brasil	49
3.4 Gastos com Planos Privados de Saúde no Brasil	50
4 Problemas de Agenda Pendente em Saúde	52
4.1 Problemas de Cobertura, Qualidade e Resolutividade dos Serviços	52
4.2 Problemas de Organização e Eficiência dos Serviços de Saúde	57
4.3 Problemas de Equidade	62
5 Propostas para Agenda Pendente em Saúde	69
5.1 Viabilizando os Princípios Constitucionais do SUS	69
5.2 Aperfeiçoando a Regulação e a Governabilidade do Setor Saúde	74
5.3 Melhorando a Articulação entre o SUS e o Sistema de Saúde Suplementar	77
5.4 Melhorando o Acesso e a Qualidade dos Serviços	83
5.5 Monitoramento e Avaliação dos Resultados em Saúde	86
5.6 Melhorando a Eficiência do Financiamento Setorial	86
5.7 Síntese da Agenda Pendente em Saúde	87
Glossário	88
2. UMA NOTA SOBRE O PRINCÍPIO DA INTEGRALIDADE DO SUS	94
Mônica Viegas Andrade e Kenya Noronha	
1 Introdução	94
2 Tipologia Internacional de Arranjos de Elegibilidade, Financiamento e Escopo da Cobertura de Serviços	94
3 O Sistema de Saúde Brasileiro: Contradições e Consequências	96
3.1 Evidências sobre a Equidade	98
3.2 Em Busca da Equidade: Alteração da Isenção Fiscal	102

3.3 Em Busca da Equidade: A Definição do Escopo de Serviços e a Criação de uma Agência de Avaliação de Tecnologias em Saúde	103
3. GASTOS CATASTRÓFICOS, INIQUIDADE E PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE	104
Antonio Carlos Coelho Campino	
1 Introdução	104
2 Gastos Catastróficos e Iniquidades no Sistema de Saúde no Brasil	104
3 Proposta de Reformulação do Sistema de Saúde	106
PARTE 2 – PREVIDÊNCIA SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA	109
4. PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA AGENDA DE REFORMAS	111
Paulo Tafner e Fabio Giambiagi	
1 Introdução	111
2 Gastos Previdenciários e Assistenciais: Uma Breve Perspectiva Internacional	113
3 Sistema Previdenciário e Assistencial Brasileiro – Características e Evolução Recente	114
4 Desempenho Demográfico	119
4.1 Demografia Brasileira em Perspectiva Comparada	120
4.2 Demografia no Brasil: o que Esperar para o Futuro?	123
4.3 Sobrevida Pós-Benefícios	131
5 Fatores que Elevam o Custo Previdenciário	134
5.1 Regras de Acesso à Aposentadoria	134
5.2 Regras de Acesso à Pensão por Morte	138
5.3 Regras de Acesso e Fixação do Valor do Benefício Assistencial	140
5.4 Igualdade de Pisos	143
5.5 Indexação ao Salário-Mínimo	145
5.6 Os Benefícios Previdenciários e Assistenciais e Seu Impacto sobre a Pobreza	148
6 Impacto da Mudança Demográfica sobre os Gastos Previdenciários	153
7 Agenda de Reformas	156
7.1 Critérios Básicos	157
7.2 Detalhamento da Agenda de Reformas	157
5. POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL E O BOLSA FAMÍLIA	166
André Portela de Souza	
1 Introdução	166
2 Os Programas Assistenciais de Distribuição de Renda no Brasil	167
2.1 Custos, Cobertura e Focalização dos Programas	169
2.2 Impactos Distributivos dos Programas	173
3 O Programa Bolsa Família	174
3.1 O Custo Fiscal do Bolsa Família	174
3.2 Impactos de Curto Prazo sobre Pobreza e Desigualdade	175
3.3 Impactos de Longo Prazo na Formação do Capital Humano: Educação e Saúde	177
3.4 Impactos de Segunda Ordem: Trabalho Infantil, Fecundidade e Oferta de Trabalho	178

4 Propostas para o Bolsa Família e os Programas Sociais em Geral	181
4.1 Ações de Implementação e Gestão	181
4.2 Ações de Aprimoramento dos Programas Atuais	185
6. REFORMAS INFRACONSTITUCIONAIS NAS PREVIDÊNCIAS PRIVADA E PÚBLICA: POSSIBILIDADES E LIMITES	187
Marcelo Abi-Ramia Caetano	
1 Introdução	187
2 A Previdência Complementar	187
3 Os Custos Administrativos da Previdência Social	190
4 Reformas Administrativas Recentes na Previdência Brasileira	192
5 Possibilidades a Explorar na Esfera Administrativa	194
6 A Previdência dos Servidores Públicos	194
7 A Previdência dos Servidores Públicos e as Questões de Equidade	195
8 Prós e Contras da Previdência Complementar para os Servidores Públicos	197
9 Reformas dos RPPS Dentro dos Limites Impostos pela Legislação Federal	199
10 Economias de Escala na Previdência	201
Glossário	203
7. O CONTRATO SOCIAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO	204
Samuel de Abreu Pessoa	
1 Introdução	204
2 Evolução do Gasto Público	204
3 O Contrato Social	206
4 Limitações à Transição para um Novo Contrato Social	209
5 Conclusão	210
PARTE 3 – POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	213
8. A EVOLUÇÃO RECENTE E PROPOSTAS PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	215
Fernando Veloso	
1 Introdução	215
2 O Quadro Educacional no Brasil	216
3 Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil	219
4 Lições das Experiências de Reforma Educacional	221
4.1 Accountability	222
4.2 Escolha e Competição	224
4.3 Descentralização e Autonomia Escolar	226
5 Sistema Educacional Brasileiro	229
5.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica	230
5.2 Financiamento e Gasto Público em Educação	232
5.3 Participação do Setor Privado e Organizações Não Governamentais	238
5.4 Experiências Recentes de Reforma Educacional no Brasil	241

6 Recomendações de Política Educacional	244
6.1 Experimentação e Inovação	245
6.2 Formação, Seleção e Retenção de Professores de Qualidade	248
6.3 Planejamento e Gestão	250
6.4 Políticas Específicas para Alunos e Escolas com condições Socioeconômicas Desfavoráveis	252
9. O VIÉS ACADÊMICO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	254
Simon Schwartzman	
1 Introdução	254
2 Viés Acadêmico, Diferenciação e Bens Posicionais em Educação	255
3 A Crise de Qualidade e o Viés Acadêmico do Ensino Médio	257
4 A Disfuncionalidade do ENEM	261
5 O Viés Acadêmico na Educação Técnica e Profissional	263
6 O Viés Acadêmico na Educação Superior	264
7 O Viés Acadêmico da Pós-Graduação	268
8 Conclusão	269
10. PRÉ-ESCOLA, HORAS-AULA, ENSINO MÉDIO E AVALIAÇÃO	270
Naercio Aquino Menezes Filho	
1 Introdução	270
2 As Causas dos Avanços Recentes	270
3 As Recentes Melhorias de Desempenho	271
4 Os Resultados Positivos do Chile e de Xangai	272
5 Como Acelerar o Desempenho Educacional Brasileiro	272
11. AS AVALIAÇÕES E OS DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO	276
Reynaldo Fernandes	
1 Introdução	276
2 Desafios do Ensino Médio: Avaliação e Organização	278
3 Conclusão	283
PARTE 4 – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	285
12. SEGURANÇA PÚBLICA NAS GRANDES CIDADES	287
Sergio Guimarães Ferreira	
1 Introdução	287
2 A Dimensão da Violência no Brasil	290
3 Efeitos Econômicos e Sociais da Violência Urbana	294
4 Governança Corporativa na Polícia: Experiências Bem-Sucedidas	297
5 Estratégias de Policiamento em Base Local	303
6 Defesa Social: Programas Intersetoriais com Foco em Redução da Violência	310
7 Conclusão e Digressões sobre o Papel do Governo Federal no Combate à Violência nas Cidades	313

13. REGIONALIZAÇÃO E DIVERSIDADE DA CRIMINALIDADE	319
Claudio Beato	
1 Regionalização e Diversidade	319
2 Urbanização e Violência	322
3 O que Pode Ser Útil no Desenho de Políticas Públicas de Segurança?	323
4 Transversalidade e Gestão em Redes nas Políticas Públicas	324
5 É Possível um Programa de Segurança sem Reforma das Polícias?	324
6 Empiria e Políticas Públicas	325
14. MEDIDAS FRACAS EM TEMPO DE CRISE: AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	326
Leandro Piquet Carneiro	
1 Introdução: Um Sistema de Justiça Criminal Fraco e Pouco Atuante	326
2 O Crime Organizado como Principal Ameaça à Segurança	329
3 O Vetor das Drogas	330
4 Armas	331
5 As Políticas Nacionais de Segurança	332
6 Observações Finais	334
15. FASES E TENDÊNCIAS NO DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL	335
Denis Mizne	
1 Introdução	335
2 Evolução do Debate	335
3 Detalhando Aspectos da "Agenda Pendente"	337
4 Vontade Política	338
5 Prevenção do Crime	339
6 Controle de Armas e Munições	341
7 Reforma das Polícias	342
8 Reforma da Justiça Criminal	343
BIBLIOGRAFIA	345
ÍNDICE	358
SOBRE OS AUTORES	364

Material Suplementar

Este livro conta com materiais suplementares.

O acesso é gratuito, bastando que o leitor se cadastre em
<http://gen-io.grupogen.com.br>.



GEN-IO (GEN | Informação Online) é o repositório de material suplementar e de serviços relacionados com livros publicados pelo GEN | Grupo Editorial Nacional, o maior conglomerado brasileiro de editoras do ramo científico-técnico-profissional, composto por Guanabara Koogan, Santos, LTC, Forense, Método e Forense Universitária.
