

Avaliação de Resultado do Programa de Pesquisa para o SUS no RS

Results Evaluation of Research Program for the SUS in RS

Marilene Bertuol Guidini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Faculdade Monteiro Lobato – FATO
marilenebg@terra.com.br, marilene.guidini@ufrgs.br

Luciana Calabro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
luciana.calabro.berti@gmail.com; luciana.berti@ufrgs.br

Rosane Lima Mello

Faculdade Monteiro Lobato – FATO
adm.rosanemello@gmail.com

Elisângela da Silva Pereira

Faculdade Monteiro Lobato – FATO
elisangelaspo@gmail.com, elispereira11@hotmail.com

Diogo Onofre Gomes de Souza

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
diogo.bioq@gmail.com; diogo@ufrgs.br

Resumo

O Ministério da Saúde e demais agentes de governo vêm tentando resolver prioridades na saúde pública do Brasil. A descentralização foi um meio de atender necessidades regionais direcionando recursos na pesquisa. Em 2004, foi criado o Programa de Pesquisa para o SUS, que fomenta a pesquisa em todos os estados. O objetivo desta pesquisa foi verificar os resultados alcançados por meio do Programa PPSUS/RS, edições 2004 a 2009. É um estudo indutivo, de natureza aplicada, com objetivo exploratório. Para avaliar os resultados utilizou-se o modelo proposto por Rodrigues *et al* (2010) e coleta dos dados por meio documental e questionário padrão, respondido pelos contemplados nas edições. Concluiu-se que o programa contribuiu para a formação de pós-graduandos e graduandos, criação e consolidação de grupos e centros de pesquisa, publicações em congressos, entre outros. Apresentou contribuições para políticas públicas do SUS. Percebeu-se a necessidade de intermediação dos órgãos financiadores e demais envolvidos para que haja efetiva aplicabilidade dos resultados no SUS.

Palavras chave: avaliação de resultados, projetos de pesquisa, sistema único de saúde.

Abstract

The Ministry of Health and other government agents have been trying to address priorities in public health in Brazil. Decentralization was a means to meet regional needs directing resources in research. In 2004, the Research Program was created for the SUS, which encourages research in all states. The objective of this research was to verify the results achieved through the PPSUS/RS program, issues 2004 to 2009. It is an inductive study of applied nature, with exploratory objective. To assess the results we used the model proposed by Rodrigues et al (2010) and collection of data through documentation and standard questionnaire, answered by the contemplated on the issues. It was concluded that the program contributed to the training of graduate students and undergraduates, creation and consolidation of groups and research centers, publications at conferences, among others. Presented contributions to public SUS policies. He realized the need of intermediation of funding agencies and other stakeholders for an effective applicability of the results in the SUS.

Key words: outcome assessment , research projects , national health system

Introdução

O Ministério da Saúde (MS) promove ações de fomento à pesquisa e desenvolvimento tecnológico tendo como principal objetivo o financiamento de pesquisas em saúde, buscando contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico nesta área. O MS, por meio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (DECIT/SCTIE), vem ampliando o investimento de forma descentralizada, por meio do Programa Pesquisa para o SUS: gestão compartilhada em saúde (PPSUS).

O programa busca atender as condições e oportunidades levantadas em cada região especificamente e, para isso, os recursos investidos são descentralizados, deixando ao cargo dos estados, por meio das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) a tarefa de levantar, juntamente com a Secretaria Estadual da Saúde (SES), as demandas da região e a gerência desses recursos; isto é, competem às FAPs o lançamento do edital, contratação dos projetos aprovados, controle e acompanhamento até a finalização das pesquisas. Observando-se este cenário percebe-se que tanto o Estado quanto a população necessitam aferir os resultados dos recursos empregados e se os mesmos estão cumprindo efetivamente o fim proposto.

Neste sentido, esta pesquisa teve como objetivo verificar os resultados obtidos pelos projetos aprovados no âmbito do PPSUS/RS nas edições 2004/2005, 2006/2007 e 2008/2009. Totalizando 105 projetos contratados, envolvendo 5,4 milhões de reais em recursos estaduais e federais, alocados pela FAPERGS e pelo DECIT/MS através do CNPq.

A avaliação de resultados propicia mostrar se os recursos investidos estão sendo empregados da melhor maneira possível. Porém, no caso de investimentos em pesquisa científica, tecnológica ou de inovação o resultado vai além do econômico, contempla formação de recursos humanos, formação de novos grupos de pesquisa, novos projetos, potencializando futuros resultados.

O Programa de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde - PPSUS

O PPSUS: gestão compartilhada - foi implantado em 2004 no Rio Grande do Sul, a partir de convênio entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do RS (FAPERGS) e o Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por iniciativa do Ministério da Saúde. No RS são fomentadas quatro edições até o momento (BRASIL, 2014).

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do RS - FAPERGS

As FAPs são as responsáveis pela distribuição de recursos financeiros governamentais destinados ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação (C,T&I). Desempenham um papel essencial, promovendo o aumento de recursos destinados à formação de pesquisadores, atuando em todos os estados da federação (BORGES, 2014). As FAPs são agentes pertencentes à administração indireta, cada estado possui uma fundação de amparo à pesquisa. No Rio Grande do Sul, é a Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERGS que tem a responsabilidade pela operacionalização do PPSUS desde o lançamento do edital, até as avaliações periódicas (FAPERGS, 2014).

De acordo com Peixoto (2005), as FAPs têm como principal cliente a sociedade vislumbrando eficiência/eficácia/efetividade, em termos de pesquisa e desenvolvimento, devendo monitorar permanentemente os resultados obtidos com os investimentos em C,T&I, de forma a identificar a relação entre o planejado e o realizado.

Avaliação de Resultados em Programas de C,T&I

De acordo com Castro (2006) toda organização deve ser analisada sob a ótica da eficácia, da eficiência e da efetividade. A eficácia relaciona-se com o atendimento dos objetivos desejados. A eficiência em como esses objetivos foram alcançados, ou seja, busca maximizar os resultados e minimizar os custos. Já a efetividade é mais abrangente, além de indicar se o objetivo foi atingido, mostra em que medida os resultados de uma ação trazem benefício (CASTRO, 2006). E no caso da esfera pública os benefícios à população.

Neste sentido, a avaliação de programas de políticas públicas se faz necessária tendo em vista ser um processo para verificar os reais resultados de projetos de pesquisa apoiados com recursos públicos, de forma a obterem-se respostas das atividades que foram desenvolvidas. Nas FAPs este processo responde a três questões: Os objetivos foram atingidos? Os recursos foram bem utilizados para o alcance desses objetivos? Quais foram os resultados e impactos gerados?

O que é avaliação? Porque avaliar?

De acordo com Pinto (2006), avaliar admite determinar a harmonia entre objetivos e resultados, permitindo e obtendo informações para ponderar as decisões tomadas. Não tão somente controlar, avaliar implica em aprender. Avaliação é um processo cujo fim visa determinar, objetiva e sistematicamente, a eficiência do impacto de atividades, sendo esta uma importante ferramenta gerencial orientada tanto para atividades transitórias ou para planos futuros, programas e tomada de decisão (UNICEF, 2014).

Kondo (1998) destaca as seguintes razões do porque se avaliar: segurança que os objetivos traçados sejam alcançados, aprimoramento das atividades, que a utilização de recursos escassos seja eficiente e para evitar erros. Segundo MacLean et al (1998 apud FRANCISCO 2002, p. 1) “os objetivos desta avaliação devem ser: primeiro, assegurar que os recursos financeiros limitados sejam bem gastos, e em segundo, apresentar de forma transparente ao público estes investimentos”. Nesta definição o autor resume o cerne do porque avaliar, tratando da seguridade dos recursos escassos e a transparência em demonstrar os resultados para a população.

A avaliação de resultado contribui de forma decisiva para a continuação ou subsistência de determinado programa ou política pública, pois conforme Costa e Castanhar (2003, p. 972),

“o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”. Quando determinado programa ou projeto é avaliado pode-se perceber como foram empregados os investimentos tanto dos recursos financeiros, como não financeiros, além de se verificar se os recursos foram empregados de forma correta, toda avaliação servirá para visualizar o resultado seja este positivo ou negativo, possibilitando tomar providências para com determinado item avaliado (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Avaliação de Resultados de Programas em C,T&I

A busca pela avaliação de resultado não é algo novo, ao longo do tempo o poder público vem em busca de medir a desenvoltura dos programas públicos e uma das formas de mensurar está descrita por Kettl (1998 apud Costa e Castanhar, 2003, p. 972), que diz respeito a estabelecer a “eficiência, eficácia e efetividade como medidas de sucesso da ação governamental”. Cabe destacar, que cada vez mais, cresce a preocupação em como proceder à aplicação de sistemas de avaliação de resultados nos programas financiados pelas agencias de fomento em C,T&I (FRANCISCO,2002).

Costa e Castanhar (2003) afirmam que avaliação de resultados de programas em C,T&I serve como norte, ou seja, orientando os gestores públicos a verificar se tal política ou programa terá prosseguimento ou deverá ser corrigido ou quem sabe até mesmo ser suspenso. Francisco (2002) discorre que é a forma de evidenciar para toda a sociedade, onde, como e de que maneira os recursos estão sendo empregados. Referindo-se à pesquisa científica, tecnológica e de inovação, todavia, não se trata apenas da obtenção de resultado superior ou até mesmo empate no investimento empregado; claro que o resultado econômico é importante, mas também deve-se levar em consideração outros pontos importantes como o aprendizado, a formação de recursos humanos, de redes de colaboração e a alavancagem de novos projetos, que permitiriam a sequência do processo de desenvolvimento, alavancando potencialmente resultados econômicos positivos no futuro.

Sendo assim, pode-se concluir que a avaliação pode vir a auxiliar o planejamento e formulação das políticas governamentais, o acompanhamento, reformulações e ajustes, bem como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. Ou seja, é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, assim como para a divulgação de resultados de governo.

Procedimentos Metodológicos

O método utilizado foi o indutivo, que de acordo com Gil (1999, p. 28), “parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares”. Trata-se de pesquisa de natureza aplicada e exploratória, documental e com abordagem quantitativa (GIL, 1999). A população engloba todos os projetos de pesquisas contemplados nas edições em âmbito nacional. A amostra foram os 105 projetos de pesquisa aprovados nas três edições do Programa no RS, por meio de editais. Para coleta de dados foi utilizado um questionário padrão, validado pelos agentes do MS/CNPq, composto de questões abertas e fechadas, aplicado aos 105 coordenadores dos projetos contemplados nas referidas edições, não tendo sido objeto desta pesquisa a verificação *in loco* da informação prestada. As questões utilizadas na análise foram tratadas com o uso do programa Microsoft Office, por meio de planilhas de Excel, bem como por meio de análise descritiva (GIL, 1999) e utilizou-se o modelo de avaliação de resultados proposto por Rodrigues *et al* (2010).

Caracterização do PPSUS no RS

O Programa Pesquisa para o SUS – Gestão Compartilhada no âmbito do Rio Grande do Sul foi implantado em 2004 e contemplou edições em 2004/2005, 2006/2007 e 2008/2009, totalizando 454 projetos apresentados e 105 contratados, envolvendo 5,4 milhões de reais em recursos estaduais e federais, alocados pela FAPERGS e pelo DECIT/MS através do CNPq.

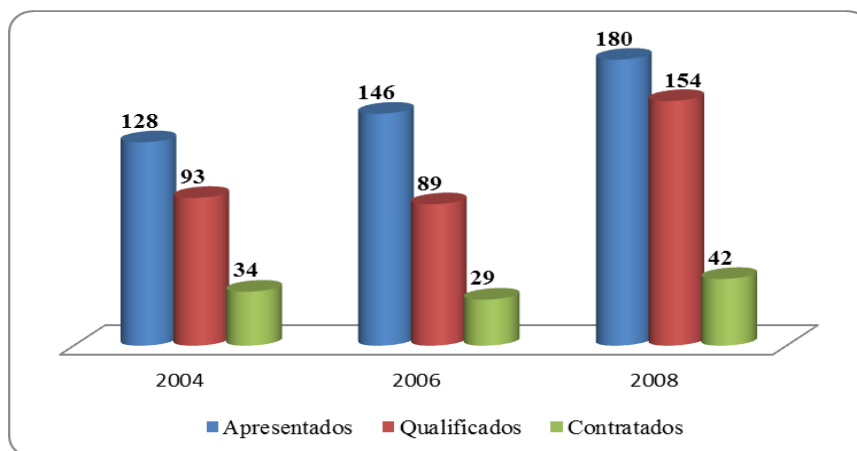


Gráfico 1 – Histórico dos Projetos – PPSUS Fonte: Dados da Pesquisa, 2015

Percebe-se no Gráfico 1, a expressiva e crescente adesão ao Programa desde sua primeira edição, pois o número de projetos apresentados em cada uma delas evoluiu sucessivamente. Porém, entre a demanda bruta e os projetos qualificados observa-se uma diferença significativa, fato que pode ser explicado pela existência de dificuldades na elaboração das propostas e/ou exigências não atendidas por parte dos solicitantes. Já no que refere-se a relação entre os projetos qualificados e efetivamente contratados há uma significativa queda justificada pela escassez de recursos (FAPERGS, 2014).

Quanto aos recursos financeiros alocados no PPSUS (Gráfico 2), visualiza-se a participação de cada parceiro em cada uma das edições.

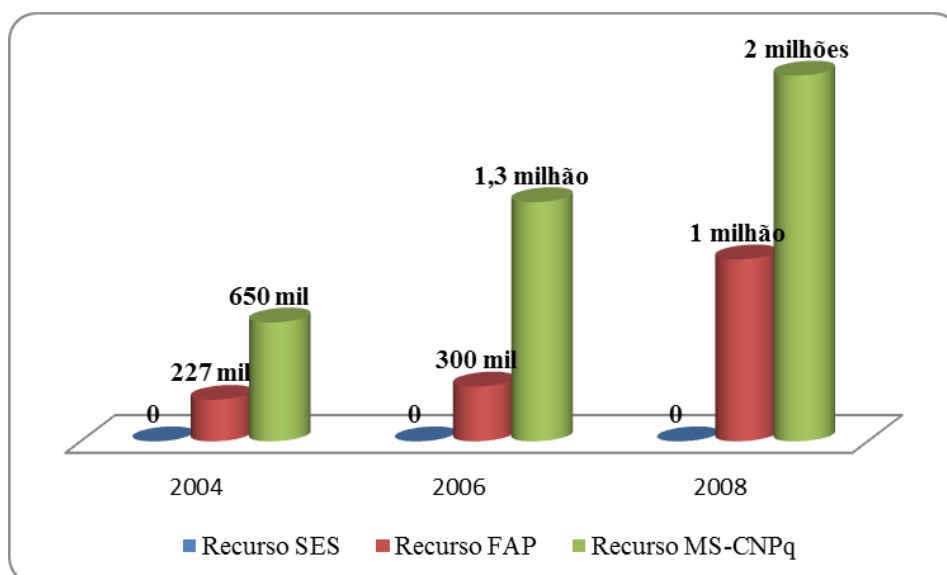


Gráfico 2 – Distribuição dos recursos do programa por fonte. Fonte: Dados da Pesquisa, 2015

Confirma-se a falta de investimento por parte da Secretaria da Saúde (SES) na totalidade do programa. A Fapergs apresentou uma tímida evolução da primeira para a segunda edição, não obstante, da segunda para terceira evoluiu sua participação de forma considerável, enquanto os recursos por parte do MS-CNPq quase dobraram a cada edição (FAPERGS, 2014).

Em relação às instituições contempladas, segue demonstrativo:

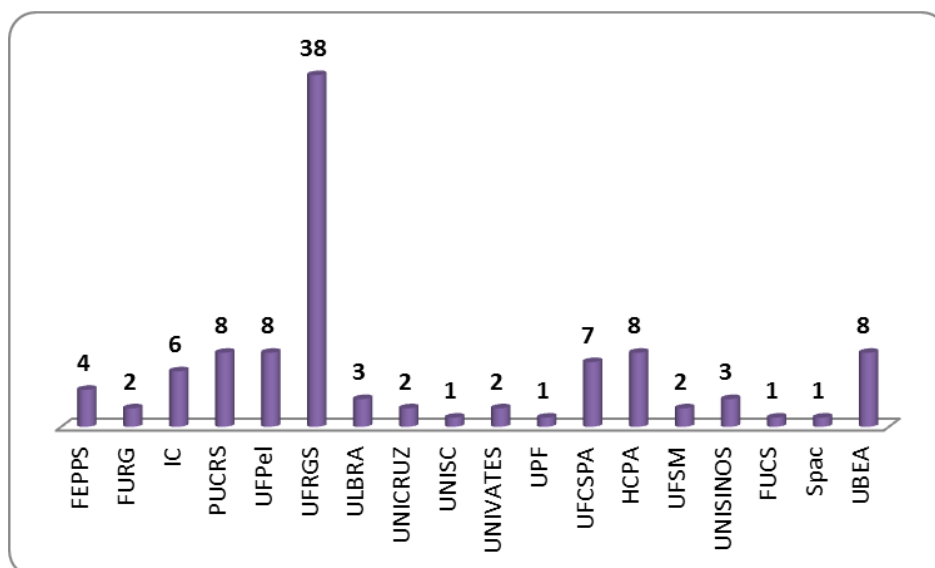


Gráfico 3 – Projetos contratados por Instituição de Ensino Fonte: Dados da Pesquisa, 2015

A UFRGS, que concentra a maior parte de especialistas da área da saúde, foi a instituição que mais recebeu apoio. Todas são instituições de ensino superior com exceção da FEPPS, que é um centro de prestação de serviços tecnológicos e de pesquisa ligado à SES, gestor estadual do SUS.

Ainda, ocorreram seis seminários de avaliação de resultados, parcial e final, relativos às edições do Programa, o que possibilitou o alinhamento das pesquisas, a integração entre os pesquisadores e suas pesquisas e a difusão do conhecimento junto aos pesquisadores e gestores da saúde, porém, estes últimos em menor proporção (FAPERGS, 2014).

Avaliação dos Resultados do PPSUS/RS

A avaliação dos resultados do Programa foi baseada no modelo de avaliação proposto por Rodrigues *et al* (2010) e na análise das respostas dos coordenadores ao questionário padrão. Os resultados obtidos dos 105 projetos apoiados nas edições 2004 a 2009 relativos à formação de recursos humanos são apresentados no Quadro 1.

Modalidade	Alunos formados Edição 2004/2005	Alunos formados Edição 2006/2007	Alunos formados Edição 2008/2009	Total
Pós-doutorado	-	-	1	1
Doutorado	15	15	15	45
Mestrado	53	27	16	96
Especialização	28	1	2	31
Graduação	57	43	11	111
Total por Edição	153	86	45	284

Quadro 01 – Formação de Recursos Humanos edições 2004/2005, 2006/2007 e 2008/2009

Constatou-se que houve um número significativo de formação de recursos humanos nas mais diversas áreas da saúde, na ordem de 284 pessoas qualificadas no período, entre graduação (111), especialização (31), mestrado (96), doutorado (45) e pós-doutorado (1), conforme Quadro 01. Pode-se verificar também, que na primeira edição a quantidade de recursos humanos capacitados por meio do Programa foi mais elevada do que nos anos subsequentes,

em todas as modalidades, exceto doutorado que se manteve no mesmo patamar em cada uma das edições. Já o pós-doutorado obteve um aluno.

Conforme Borges (2011) as atividades de fomento a pesquisa financiados pelas FAPs contribuem para formar novos pesquisadores. Corrobora Brasil (2011) quando afirma que a formação de pesquisadores é a chave para o desenvolvimento tecnológico de um país.

Os resultados obtidos das edições 2004/2005, 2006/2007 e 2008/2009 relativos à produção científica e patentes são apresentados na Tabela 1.

Produção Científica	Patentes
1.093	04

Tabela 1 – Resultados de Produção Científica/Patentes Fonte: Dados da pesquisa (2015)

Quanto aos resultados relativos à produção científica observou-se que as três edições juntas resultaram em 1.093 publicações, entre artigos científicos, participação/publicados em congressos nacionais e internacionais, capítulos de livros, jornadas científicas, simpósios, resumos em anais, reuniões técnicas nas comunidades locais.

Quanto ao indicador de patentes percebe-se que ainda é uma cultura não muito difundida nesta área no RS, pois nas três edições resultou em 4 patentes.

Outros benefícios trazidos pelo Programa foram a consolidação de grupos de pesquisa, melhorias na infraestrutura dos laboratórios, criação de Programas Educacionais, entre outros. Citam-se alguns exemplos de grupos que se consolidaram através deste Programa: REDE-TB; Ambulatório São Lucas da PUC/RS; Unidade de pesquisa do Instituto de Cardiologia do RS; SOFT; Grupo de Epidemiologia do Instituto de Cardiologia; Núcleo de Pesquisas em Imagens Médicas da PUC/RS; Tabagismo e Doenças Tabaco-Relacionadas da PUC/RS; Linha de Pesquisa do GIEEH Educação e Cidadania para a Terceira Idade – UNICRUZ; Grupo de Pesquisa em Fibrilação Atrial – Instituto de Cardiologia do RS; Instituto de Pesquisas Biomédicas da PUC/RS; Instituto de Biociências de Rio Claro; Laboratório de Limnologia da UNISC; Grupo de Pesquisa em Atenção Primária à Saúde da UFRGS.

Conforme FAPERGS (2014), todos os projetos contemplados obtiveram seus relatórios técnico-financeiros aprovados pelo comitê assessor e área técnica da Fundação.

Percebe-se que o programa possibilitou aos pesquisadores a busca de novos conhecimentos, proporcionando capacitação de recursos humanos e difusão do conhecimento por meio da participação em congressos nacionais e internacionais, assim como publicação de artigos. Isto mostra que o Programa obteve eficácia, eficiência e efetividade, conforme apregoa Castro (2006). O Programa PPSUS contribui estimulando novos pesquisadores na busca de conhecimento que apresentem melhorias em áreas prioritárias no campo da saúde. Com estudos avaliativos dos resultados sobre programas de pesquisa Rodrigues, Guidini e Baeta (2008) comentam que possibilita que a sociedade aprecie se geraram benefícios. Além disso, conforme Cunha (2006) a eficiência do gasto público pode ser cada vez mais alcançada, com avaliações periódicas em sua gestão, com mecanismos de controle sobre os impactos das ações do Estado, permitindo a sociedade enxergar os resultados da ação pública em questões sociais.

Considerações Finais

O desempenho do PPSUS, no Rio Grande do Sul, foi positivo em relação ao nível de qualidade dos projetos, gerando conhecimento e inovação. Isso, provavelmente, pode ser reflexo do rigoroso critério de seleção do edital, quando cerca de 20% das propostas foram

aprovadas dentre a demanda global. O apoio, entretanto, foi limitado pelo volume de recursos envolvidos, ou seja, a demanda de projetos qualificados foi muito superior ao número de projetos contratados, o que evidencia a necessidade de mais recursos para o Programa.

Avalia-se também, a partir dos dados levantados, que o Programa atingiu seus objetivos alcançando a eficácia, eficiência e efetividade, devendo, entretanto, ser objeto de maior atenção em relação ao investimento do gestor estadual do SUS - Secretaria de Estado da Saúde - a fim de que sejam mais bem aproveitados os projetos que retratam o potencial de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em saúde no Rio Grande do Sul, pois os recursos de infraestrutura e humanos disponíveis nas instituições, tanto universidades como centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, podem oferecer maior contribuição ao Programa, ampliando os resultados obtidos nas pesquisas pelo PPSUS.

Em relação à gestão, ainda, propõe-se que as ações das FAPs devam estender-se ao papel de um articulador constante do processo, criando mecanismos e eventos de aperfeiçoamento da reflexão sobre as necessidades e possibilidades de pesquisa, integrar o pesquisador com os objetivos do programa e resultar em maiores interações com os princípios, diretrizes e políticas de saúde. E, assim, ampliar as possibilidades de aproveitamento dos resultados dos projetos em direção a sua aplicação nas políticas setoriais de saúde, contribuindo para a efetividade da Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde do RS.

Agradecimentos e apoios

Fundação de Amparo à Pesquisa de Rio Grande do Sul

Referências

BORGES, Mario Neto. **As Fundações de Amparo à Pesquisa e o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13876/15694>. Acesso em: 06 out. 2014.

BRASIL. Portal do Ministério da Saúde (MS). **Decit + 2: atuação do Ministério da Saúde em ciência, tecnologia e inovação**. Relatório Final. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=24627. Acesso em: 17/9/14.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. ENANPAD, Salvador, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. RAP, Rio de Janeiro. 2003.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Rio Grande do Sul, 2006.

FAPERGS, Portal. Disponível em: <http://www.fapergs.rs.gov.br/>.

FRANCISCO, L. T. S. T. **Indicadores para Avaliação de Resultados de Projetos de Pesquisa Científica e Tecnológica**. 2002. 116 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

KONDO, Edson Kenji. **Desenvolvendo Indicadores Estratégicos em Ciência e Tecnologia: as Principais Questões**. Ciência da Informação. Brasília, v.27, n.2, p. 128-133, 1998.

PEIXOTO, Fernanda Maciel. **Painéis de indicadores Financeiros e Operacionais para Alocação de Recursos**: o caso FAPEMIG. 2005. 335f. Dissertação de Mestrado. UFU.

PINTO, Sérgio L. de Moraes. **Proposta e Avaliação de uma Política Pública Contra a Desigualdade Econômica no Brasil**: A Sociedade de Participantes. FGV. São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Glauciane da P.; GUIDINI, Marilene B.; BAETA, Adelaide M. Coelho. **Avaliação Ex-Post de Projetos de Pesquisa**: uma Análise nas Agências de Fomento em C,T&I, 2009. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a12v33n01/12330111.html>.

RODRIGUES, Glauciane da P.; BAETA, Adelaide M. Coelho; GUIDINI, Marilene B.; VALENTIM, Fabiano de Souza; PAIVA, Vanessa P. de Vasconcelos. **Um Modelo de Gestão e Avaliação de Programas para Melhoria do Desempenho de Instituição do Sistema de Ciência e Tecnologia**. XXXIV ENANPAD, RJ, 2010.

UNICEF. **Guide for Monitoring and Evaluation**. Disponível em: <http://preval.org/documentos/00473.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.