

ARTIGO

FAPESP: Pesquisa para o Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo

FAPESP: Research for the Public Health System in the State of São Paulo

Carlos Eduardo Negrão^I, Simone Godoi^{II}, Victor Wünsch Filho^{III}

Resumo

O Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde (PPSUS), criado em 2002 pelo Ministério da Saúde (MS), tem por objetivo o fomento à pesquisa em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) nos estados da Federação. O PPSUS consiste numa parceria federal e estadual que inclui o Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (Decit/SCTIE), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Fundações de Amparo à Pesquisa e das Secretarias Estaduais de Saúde. Desde sua criação, em 2004, o PPSUS no estado de São Paulo já promoveu sete Chamadas, com 229 projetos de pesquisa financiados pelo Ministério da Saúde e pela FAPESP. Não há dúvidas de que esse Programa tem sido muito bem sucedido, porém, muitos desafios ainda persistem. É necessário maior aprofundamento no conhecimento do impacto dos resultados dessas pesquisas no SUS no estado de São Paulo. A solução de problemas e o aprimoramento de condutas que efetivamente contribuam para a evolução do SUS no estado de São Paulo dependem muito da continuidade do esforço conjunto das Instituições que apoiam o PPSUS-SP e dos pesquisadores deste estado.

Palavras-chave: Política de Pesquisa em Saúde, Estado de São Paulo, Gestão do Conhecimento para a Pesquisa em Saúde.

Abstract

The Research Program for the Unified Health System (PPSUS), created in 2002 by the Brazilian Ministry of Health, aims to promote research within the Brazilian Unified Health System (SUS) in the States of the Federation. It consists of a partnership between the Federal and State Governments represented by, in the Federal level, the Ministry of Health by means of the Department of Science and Technology of the Science Secretary, Technology and Strategic Goods (Decit/SCTIE) and also the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), and, in the State level, the State Scientific Foundations and State Secretaries of Health. Since its creation in 2004, the PPSUS in the State of São Paulo promoted seven calls, with 229 scientific projects funded by the Ministry of Health and FAPESP. There is no doubt that this program has been very successful, but many challenges remain. It is necessary to know more about the impact of the results from these funded projects in the SUS in the State of São Paulo. The solution of problems and improvements on

^I Carlos Eduardo Negrão (carlos.negrão@incor.usp.br) é professor do Departamento de Biodinâmica do Movimento do Corpo Humano, Escola de Educação Física e Esporte e Departamento de Cardiopneumologia da Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo.

^{II} Simone Godoi (sgodoi@fapesp.br) é gerente de Área Científica, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

^{III} Victor Wünsch Filho (wunsch@usp.br) é professor do Departamento de Epidemiologia, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

behaviors that effectively contribute to the evolution of SUS in the State of São Paulo depend greatly on the continuity of the joint effort of the Institutions that support the PPSUS-SP, as well as the commitment of researchers from State of São Paulo.

Keywords: Health Research Policy; São Paulo; Knowledge Management for Health Research.

Política de Pesquisa em Saúde

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco da doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

O Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei Nº 8080, de 19 de setembro de 1990, foi a forma encontrada para fazer cumprir a Constituição Federal. Os princípios do SUS estavam já delineados no artigo 198 da Constituição de 1988. Nesses quase 30 anos de existência, o SUS é uma realidade incontestável, embora inúmeros problemas sejam perceptíveis. Os mais importantes, sem dúvida, são os relacionados à cobertura e à qualidade da assistência prestada. No tocante à cobertura, deve-se considerar que o Brasil tem dimensões continentais e, em seu território, encontram-se desde megalópoles, a exemplo das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, até pequenas comunidades isoladas no seio da floresta amazônica. Com relação à qualidade da assistência, barreiras são identificadas em toda a cadeia da estrutura hierarquizada, com deficiências no sistema de referência e contra referência, elemento-chave para o bom funcionamento do SUS.

O Programa Pesquisa para o SUS (PPSUS), criado em 2002 como piloto em dez Unidades Federativas, sem dúvida foi uma das mais importantes ações para buscar equacionar os problemas evidentes do Sistema. Iniciativa do Ministério da Saúde de fomento à pesquisa em saúde nos estados, o PPSUS busca promover o desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, atendendo às peculiaridades e especificidades de cada estado brasileiro e, assim, contribuir para a redução das desigualdades regionais. O estado de São Paulo integra o Programa desde 2004.

O PPSUS consiste em uma parceria federal e estadual compartilhada para apoiar atividades de pesquisa no âmbito do SUS nos estados da União. A participação federal inclui o Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (Decit/SCTIE), que tem a função de coordenador nacional do Programa e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), instituição responsável pelo gerenciamento técnico-administrativo do PPSUS em nível nacional.

A participação estadual inclui as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) e as Secretarias Estaduais de Saúde (SES). Para a execução do PPSUS no estado de São Paulo (PPSUS-SP), o Ministério da Saúde, por meio do Decit/SCTIE, repassa recursos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), conforme Convênio CNPq/FAPESP. A FAPESP apoia pesquisadores do estado de São Paulo que tenham interesse em desenvolver projetos que visem contribuir para a solução de problemas prioritários de saúde da população, especialmente em nível local, e para o fortalecimento da gestão do SUS. Nesse sistema de custos compartilhados, o Ministério da Saúde participa com 50% dos recursos financeiros aplicados em pesquisas, e à FAPESP cabe a responsabilidade do aporte dos outros 50%.

Evidências acumuladas mostram que os programas de políticas públicas fundamentados em resultados de pesquisa científica são muito bem sucedidos e resultam em avanços para a assistência da sociedade. Assim, com base nesse conhecimento e alinhados aos princípios relacionados à boa assistência à saúde da população brasileira, o Ministério da Saúde, o CNPq e o governo do estado de São Paulo, por intermédio da FAPESP e em

parceria com a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES-SP), lançaram em 2005 o primeiro edital do Programa PPSUS no estado de São Paulo (PPSUS-SP).

Propostas no estado de São Paulo

Desde o início das atividades no estado de São Paulo, sete Chamadas de propostas PPSUS foram realizadas. Nos biênios 2004/2005, 2006/2007, 2009/2010, 2011/2012, 2013/2014, 2015/2016 e 2018/2019 a comunidade científica estabelecida no estado foi convidada a submeter propostas de projetos científicos dentro do escopo do Programa PPSUS. Essas Chamadas de Propostas tiveram como princípio apoiar a realização de projetos de pesquisa nas grandes áreas temáticas estabelecidas como prioritárias pela SES-SP. Elas foram definidas com base no diagnóstico de saúde do estado de São Paulo em cada um desses biênios e na necessidade de fortalecimento das redes regionais de atenção à saúde. Para alcançar esses objetivos, foram definidos eixos estratégicos para subsidiar as discussões durante reuniões denominadas “Oficinas de Prioridades” do PPSUS, com a participação de gestores do SUS-SP, comunidade científica e representantes do conselho participativo de gestão. Nessas oficinas foram propostos os temas e as linhas de pesquisa para as Chamadas de Propostas.

Na Chamada de 2004/2005, ficou definido que as propostas deveriam conter projetos de pesquisa interdisciplinares em dois eixos norteadores:

- 1) qualificação da atenção à saúde – QUALISUS;
- 2) gestão descentralizada do SUS.

Como objetivo, o QUALISUS apresentava a pesquisa comparativa de custo e a efetividade nas ações de saúde, enquanto a gestão descentralizada do SUS, a análise de compromissos assumidos pelos gestores e a divisão de poder entre eles.

Conforme apresentado na Figura 1, nessa Chamada de Propostas foram aprovados 31 projetos de pesquisa. Dentre eles, o projeto “Efetividade de exercícios do assoalho pélvico durante a gestação como medida preventiva de incontinência urinária e da disfunção muscular do assoalho pélvico”, coordenada pelo Prof. Adriano Dias, da Faculdade de Medicina da UNESP de Botucatu, pode ser citado como uma experiência exitosa, considerando-se a incorporação dos resultados nas unidades básicas de saúde do município de Assis (SP), onde a pesquisa foi desenvolvida.

Na Chamada de 2006/2007, as propostas deveriam enquadrar-se nas seguintes áreas temáticas:

- 1) sistemas de serviços de saúde;
- 2) programas, práticas e ações.

Para essas áreas temáticas foram definidos os seguintes temas:

- gestão do trabalho;
- epidemiologia e informação em saúde;
- organização e gestão;
- doenças transmissíveis;
- doenças não transmissíveis;
- ações de saúde;
- ações para grupos populacionais;
- acesso a medicamentos e insumos;
- níveis, modalidades, protocolos e procedimentos.

As propostas de pesquisa deveriam enquadrar-se numa combinação matricial dos temas acima, apresentados com as seguintes linhas temáticas:

- análise de tecnologia;
- análise da distribuição de tecnologia;
- análise da gestão e regulamentação tecnológica;
- revisões sistemáticas e meta-análise.

Além disso, os projetos deveriam avaliar o uso, a aplicação e a difusão de tecnologias no SUS.

Dentre os projetos aprovados nessa Chamada destaca-se, pela incorporação dos resultados ao sistema de saúde, a pesquisa coordenada pela Profa. Eloisa Bonfá, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), que permitiu implantar, entre 2007 e 2009, no Hospital das Clínicas (HCFMUSP), o Centro de Dispensação de Medicamentos de Alto Custo (Cedmac). A iniciativa resultou na formação de uma rede com unidades na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), na USP de Ribeirão Preto e na Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (Famerp).

Na Chamada 2008/2009, foi estabelecido que as propostas deveriam ser enquadradas em seis temas-problema:

- doenças não transmissíveis;
- doenças transmissíveis;
- morbidade e mortalidade por causas externas;
- morbidade e mortalidade materna e infantil;
- promoção/proteção da saúde e meio ambiente; gestão e gerência do SUS.

Nessa Chamada de Propostas, destaca-se, pela incorporação de resultados ao SUS, o projeto “Contracepção hormonal em mulheres com o vírus da imunodeficiência humana: farmacocinética e segurança metabólica”, coordenado pelo Prof. Rui Alberto Ferriani, da Faculdade de Medicina da USP de Ribeirão Preto, que desenvolveu ações imediatas de política em saúde no município e no estado de São Paulo, com impacto em eficiência contraceptiva em população de risco, levando a um planejamento familiar adequado para mulheres portadoras do HIV e evitando morbidades associadas.

A Chamada de 2011/2012 contemplou nove grandes eixos, considerando-se as áreas prioritárias para o fortalecimento do SUS no estado de São Paulo:

- construção das Redes Regionalizadas de Atenção à Saúde (RRAS) no SUS-SP;
- regulação;
- acesso, adesão e uso nos níveis de atenção básica e média complexidade;
- modelos de avaliação e gestão de tecnologias para as redes no contexto da Política Estadual de Ciência Tecnologia e Inovação em Saúde para fortalecimento das RRAS do SUS-SP;
- processos de formação e Educação Permanente em saúde para a qualificação das RRAS;
- tecnologias de vigilância e controle de agravos à saúde decorrentes da exposição a poluentes e/ou contaminantes ambientais: ar, solo, água e alimentos;
- doenças transmissíveis – avaliação da magnitude; diagnóstico e tratamento; resultados e impacto de práticas assistenciais;
- avaliação das estratégias, magnitude, métodos diagnósticos, resultados e impactos das práticas e procedimentos das redes temáticas de atenção à saúde;
- sustentabilidade do financiamento do SUS-SP para as RRAS: modelos de financiamento de redes de atenção à saúde em sistemas universais e modelos de pagamento a prestadores e transferência de recursos.

Para a Chamada de 2013/2014, foram definidos cinco grandes eixos, detalhados em linhas temáticas consideradas prioritárias para o fortalecimento do SUS no estado de São Paulo. Os eixos e linhas prioritárias foram estabelecidos com base nos resultados da Oficina de Prioridades de pesquisa. E os projetos deveriam contemplar:

- redução da morbimortalidade por doenças e agravos não transmissíveis;
- controle de doenças transmissíveis;
- gestão do SUS e Redes Regionais de Atenção à Saúde;
- implementação de políticas/programas prioritários;
- incorporação/desincorporação de tecnologias.

Um dos projetos aprovados na Chamada de Propostas 2013/2014 concorreu, em 2017, ao Prêmio de Incentivo em Ciência, Tecnologia e Inovação para o SUS – 2017 (CT&I) e obteve a terceira colocação na categoria Experiências Exitosas de Pesquisa. O projeto “Padronização de estratégia molecular custo-efetiva para rastreamento de fenótipos eritrocitários e plaquetários raros em doadores de sangue visando à organização de banco de doadores raros no Estado de São Paulo”, foi coordenado pela Profa. Ester Sabino, Diretora do Instituto de Medicina Tropical (IMT-USP). A indicação desse projeto foi feita pela FAPESP e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para representar o estado de São Paulo, sendo que, ao todo, 522 projetos foram inscritos para concorrer aos prêmios em cinco categorias: trabalho científico publicado; tese de doutorado; dissertação de mestrado; produtos e inovação em saúde; e experiência exitosa de pesquisa para o SUS.

A Chamada de 2015/2016 foi constituída dentro dos princípios que norteiam o Programa PPSUS desde a sua criação, com apoio a projetos de pesquisa nas grandes áreas temáticas estabelecidas como prioritárias pela SES-SP, definidas com base no diagnóstico de saúde do estado de São Paulo. Após ampla discussão da comunidade científica e do conselho participativo de gestão, ficou decidido que a submissão de projetos relacionados ao combate do *Aedes aegypti* e enfrentamento às microcefalias associadas à infecção pelo Zika vírus seria encorajada.

Finalmente, em dezembro de 2018, foi lançada a Chamada de Propostas para o biênio 2018/2019. Nessa Chamada, os projetos deveriam contemplar as temáticas dos eixos norteadores do edital anterior do biênio de 2015/2016.

Números do Programa

Na **Figura 1** são apresentados o número de propostas submetidas nas Chamadas PPSUS-SP e o número de propostas concedidas após um processo de avaliação que consistiu de: A) enquadramento (pré-análise) da proposta pela área técnica da FAPESP e por representantes estaduais do Comitê Gestor do PPSUS; B) análise dos consultores ad hoc que avaliaram o mérito técnico-científico e a relevância das propostas; C) análise da Comissão de Especialistas que fizeram a recomendação da proposta e D) análise e aprovação final pelo Comitê Gestor do PPSUS-SP, constituído, paritariamente, por representantes do Decit/SCTIE/MS, do CNPq, da FAPESP e da SES-SP.

Como se observa, houve regularidade nas Chamadas do PPSUS-SP ao longo do período de 2004 a 2016, com um número crescente de propostas submetidas, o que evidencia interesse cada vez maior da comunidade científica do estado de São Paulo no Programa.

Outra informação a destacar é a distribuição de propostas contratadas por Instituições de Ensino e Pesquisa, no Edital - Chamada 2015/2016. Na **Figura 2**, observa-se que a Universidade de São Paulo é a instituição que lidera o número de concessões, seguida do Hospital do Câncer de Barretos e da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto.

Figura 1. Propostas submetidas e concedidas nas Chamadas do Programa de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo (PPSUS-SP) no período de 2004 a 2016.

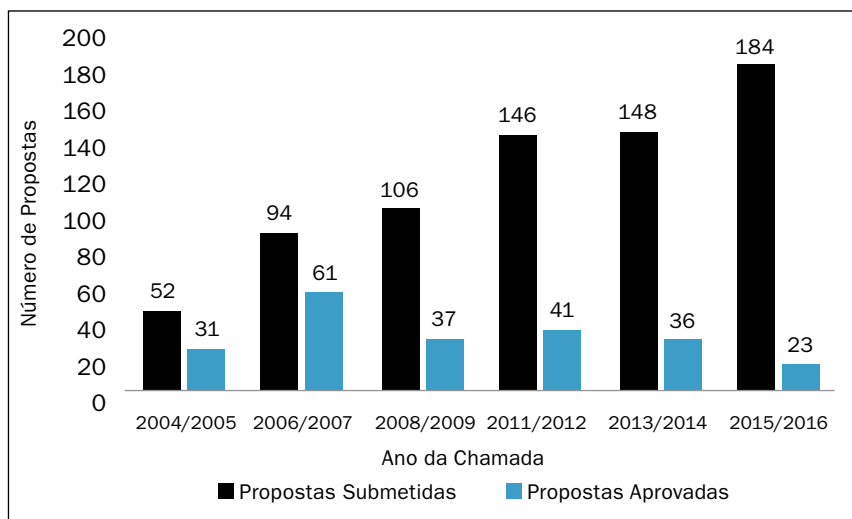
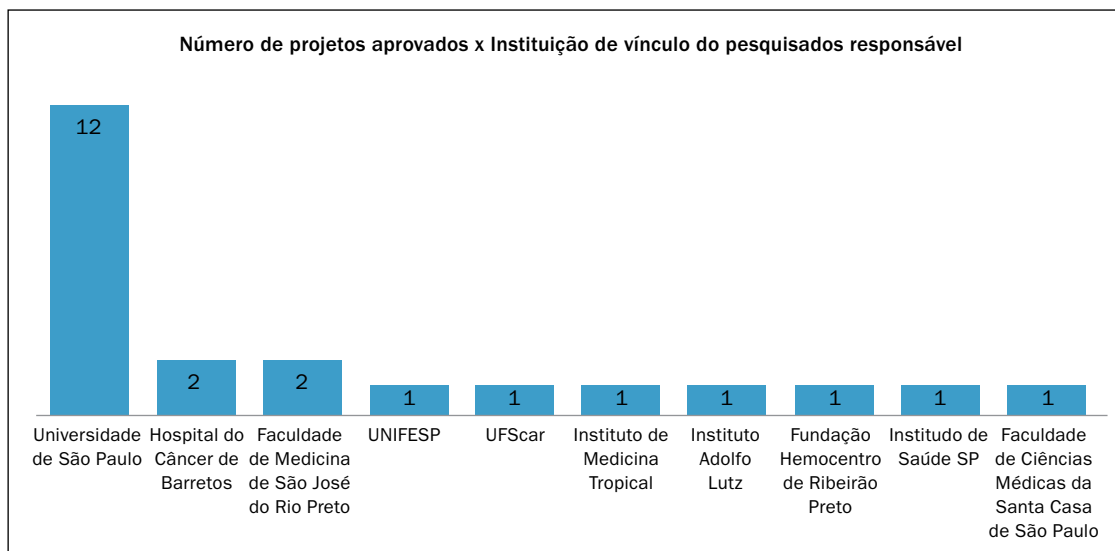


Figura 2. Número de projetos aprovados na Chamada do Programa de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo (PPSUS-SP), no biênio 2015/2016, por Instituição Ensino e Pesquisa do Estado de São Paulo.



Em 2015, o Programa de Pesquisa para o SUS completou dez anos de existência no estado de São Paulo. Durante esse período, conforme mencionado anteriormente, cinco editais foram lançados e, somando-se os projetos aprovados e as bolsas concedidas pela FAPESP, mais de R\$ 32 milhões foram investidos no fomento da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Esses números demonstram o quanto essa iniciativa tem sido bem-sucedida na consolidação da pesquisa em políticas públicas na área de saúde.

Naquele ano, como uma das ações promovidas pela SES-SP em comemoração aos dez anos do PPSUS no estado de São Paulo, foi lançada a revista online *Experiências Exitosas, PPSUS-SP*, trazendo os resultados de alguns projetos que, naquela ocasião, já estavam finalizados e que tiveram seus resultados incorporados ao SUS. Os projetos citados aqui foram também apresentados nessa revista (<https://madmagz.com/magazine/614158>).

Esses números mostram que o PPSUS-SP tem sido uma atividade muito intensa e de grande interesse da FAPESP e da SES-SP. Os recursos do Decit/SCTIE/MS e da FAPESP, por meio de apoios destinados a capital, custeio e bolsas têm viabilizado uma densa atividade científica direcionada à melhoria e ao fortalecimento da assistência de saúde do SUS no estado de São Paulo.

Cabe ainda ressaltar que os resultados alcançados nesse Programa se devem às Instituições de Ensino e Pesquisa com muita tradição e aos excelentes pesquisadores que constituem a comunidade científica do estado de São Paulo.

Repercussões do Programa PPSUS-SP e perspectivas

O SUS, criado há 28 anos, é uma lenda acompanhada no mundo. É o único programa universal de atenção à saúde em um país com uma população de 209,3 milhões de habitantes. O PPSUS, iniciado há 16 anos, com certeza, possibilitou que muitos pesquisadores do país se debruçassem sobre os problemas gerados pelo funcionamento de um sistema desse porte, particularmente nas questões que emergem no plano local.

O estado de São Paulo é o mais populoso da Federação, e as dificuldades na área da saúde são inúmeras e complexas. Sem dúvida, os 229 projetos de pesquisa financiados desde 2005 foram importantes para a identificação e a proposição de soluções para muitos dos problemas do SUS no estado de São Paulo. Múltiplas abordagens metodológicas foram utilizadas nesses projetos, tanto da área da saúde, quanto das áreas da economia e ciências humanas. Entretanto, ainda é necessário maior aprofundamento no conhecimento do impacto dos resultados dessas pesquisas financiadas sobre o SUS no estado de São Paulo.

À comunidade científica do estado de São Paulo, particularmente aquela envolvida com as ações de saúde coletiva, cabe apresentar, no futuro, propostas com metodologias fundamentadas nos princípios da Ciência da Implementação, para que se obtenham resultados científicos que possam efetivamente contribuir para a evolução do SUS no estado de São Paulo.