

Relatório de Recomendações

Financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde

Sumário Executivo

Política	Financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2022
Coordenador da Avaliação	Controladoria-Geral da União – CGU
Executores da Avaliação	Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPO Assessoria da FGV EESP Clear
Supervisor da Avaliação	Coordenação-Geral de Gestão das Avaliações – CGGA/SMA/MPO

1. Este trabalho avaliou o desenho, a implementação, a execução orçamentária e financeira e a governança do **financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde**, efetivado no PPA 2020-2023 por meio do Programa 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo. Uma das ações orçamentárias constantes do referido programa é a **21BF – Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde**, que foi delimitada como o escopo de avaliação do trabalho.
2. Buscou-se responder às seguintes questões:
 - a. *As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?*
 - b. *Como foi a execução orçamentária e financeira no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde relativa às ações 21BF, 8636 e 20K7?*
 - c. *Os normativos vigentes definem, de forma suficiente e efetiva, as responsabilidades e as competências de cada agente envolvido no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde?*
3. Conforme o Relatório de Gestão 2021 do Ministério da Saúde, o apoio do órgão à pesquisa e à produção de evidências científicas se dá sob quatro modalidades distintas, a saber:
 - a. **Fomento Nacional** – promove pesquisas por meio de Chamadas Públicas Nacionais, de ampla concorrência, lançadas em parceria com o CNPq.
 - b. **Fomento Descentralizado** – impulsiona pesquisas que respondem às principais necessidades de saúde e fortalecimento de capacidades científicas de cada unidade federativa do país.
 - c. **Contratação Direta** – projetos de pesquisa estratégicos, demandados por áreas técnicas do Ministério da Saúde ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT/SCTIE/MS), os quais devem atender a necessidades de saúde da população e/ou solucionar problemas do sistema de saúde.
 - d. **Programas de Renúncia Fiscal** – incentiva a realização de pesquisas no âmbito dos programas de renúncia fiscal intitulados Proadi-SUS, Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).

O presente trabalho restringiu-se à avaliação das duas primeiras modalidades.

4. No tocante à avaliação de **desenho**, não foi identificado o diagnóstico do problema e nem o modelo lógico da Política quando de sua criação ou em momento posterior. Desse modo, foi preciso construir a árvore de problemas (problema social que se espera solucionar com a política pública, suas causas e seus efeitos), a árvore de objetivos e o modelo lógico. Essa etapa do

trabalho contou com a participação da equipe técnica e dos gestores do programa, dos executores das avaliações, dos supervisores e de especialistas, com apoio da FGV EESP CLEAR. Ressalta-se que a ausência do modelo lógico dificulta o processo de monitoramento do programa e avaliação sobre o alcance, ou não, de seus objetivos.

5. A avaliação de **implementação** apontou que as documentações dos processos de financiamento de pesquisas encontram-se pulverizadas em diferentes plataformas, geridas por diferentes órgãos, o que dificulta uma visão consolidada e holística da política. Além disso, a ausência de referencial de diretrizes técnicas para o Fomento Nacional dificulta o estabelecimento de um conjunto uniforme de regras e critérios para esta modalidade de incentivo à pesquisa, impedindo que se chegue a um grau ótimo de ordenação em sua execução.
6. Quanto à avaliação **orçamentária e financeira**, verificou-se a necessidade de se conceber ferramenta que permita, de forma dinâmica, consultar a execução orçamentária e financeira dos recursos federais direcionados a diferentes modalidades de fomento geridas pelo DECIT para fins de financiamento de projetos de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde.
7. Há também a indicação de que são necessárias melhorias no processo de captação dos dados do sítio “Pesquisa Saúde”, que resultem no aumento da qualidade e da confiabilidade desses dados.
8. No que tange ao montante relevante (R\$ 38,0 mi) alocado em 2022 no PO CV19 – “Coronavírus (COVID-19)” da ação 21BF do FNS, observou-se a necessidade de divulgação dos produtos e resultados entregues à sociedade.
9. Por fim, ressalta-se a importância de repensar os indicadores do Programa “Desenvolvimento, Inovação, Produção e Tecnologia em Saúde” do novo PPA 2024-2027, a fim de melhor aferir os resultados da política de financiamento de estudos e pesquisas em saúde, desagregando as metas por diferentes modalidades de fomento, quando possível.
10. Por sua vez, a avaliação da **governança** mostrou que as competências dos atores envolvidos no PPSUS estão apenas parcialmente definidas, o que ocasiona riscos de conflitos entre atores, confusão sobre responsabilidades, falta de transparência e dificuldades de responsabilização; além disso, quanto ao Fomento Nacional, constatou-se a inexistência de institucionalização formal da modalidade e fragilidades na definição das competências dos diferentes envolvidos no processo.
11. Os resultados encontrados nas respostas às questões avaliativas mostram que a política pública de fomento à pesquisa em saúde é relevante para o fortalecimento do esforço nacional em ciência, tecnologia e inovação em saúde e na tentativa de criação de mecanismos de redução das desigualdades regionais. No entanto, há melhorias que podem ser feitas para aumentar sua eficácia, transparência e segurança normativa. Nesse sentido, são expedidas recomendações para o Ministério da Saúde, gestor do referido programa governamental.

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?	Ausência de formulação e revisão do Modelo Lógico.	<p>A ausência de modelo lógico prejudica o processo de definição dos insumos, processos ou produtos mais eficazes para se alcançar as metas definidas e mais efetivos para promover os resultados e os impactos pretendidos.</p> <p>A falta do modelo lógico prejudica o estabelecimento de indicadores adequados para mensurar o sucesso da política. O indicador adotado no PPA 2020-2023 (número de pesquisas fomentadas), por exemplo, mostra-se insuficiente para aferir a qualidade e os impactos da política sobre a população.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Validar e revisar periodicamente os modelos lógicos com vistas a manter o processo de monitoramento e avaliação de acordo com o objetivo a ser alcançado por cada modalidade de financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde.</p>
2	As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?	<p>Ausência de documentação contendo referencial técnico e diretrizes para nortear o Fomento Nacional</p> <p>Ausência de institucionalização formal da modalidade Fomento Nacional</p>	A elaboração de normativo específico e documento de diretrizes técnicas poderá proporcionar um conjunto de orientações técnicas que nortearão a implementação da modalidade de Fomento Nacional de maneira mais consistente e coerente.	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Institucionalizar formalmente a modalidade de Fomento Nacional por meio de documento de Diretrizes Técnicas, nos moldes do PPSUS.</p>
3	Os normativos vigentes definem, de forma suficiente e efetiva, as responsabilidades e as competências de cada agente envolvido no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde?	Fragilidades na definição formal das competências das partes envolvidas no Programa de Fomento Nacional	A pouca transparência sobre as responsabilidades das partes interessadas pode levar a problemas como: a) falta de <i>accountability</i> ; b) falta de eficácia e eficiência; e c) falta de participação e engajamento por parte da sociedade civil e outros grupos de interesse.	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Fazer constar, no documento de diretrizes técnicas do Fomento Nacional a ser editado, a matriz de competências, incluindo a abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento do desempenho da política pública.</p>
4	As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a	A documentação que conforma as etapas do processo de financiamento à pesquisa está pulverizada em sistemas diversos.	A não unificação da documentação referente aos projetos financiados em um único sistema dificulta o acompanhamento e controle de sua tramitação, na medida em que dificulta que os diversos atores envolvidos na política possam ter uma visão completa acerca de cada pesquisa fomentada, especialmente sobre as atividades, processos e produtos realizados.	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Aprimorar o processo de gestão das etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos, de modo que essas etapas sejam gerenciadas de forma integrada, proporcionando aos diversos</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?			interessados da política uma visão completa da etapa em que se encontra a pesquisa fomentada e as entregas realizadas.
5	As etapas de seleção, aprovação, acompanhamento e avaliação do financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde têm sido executadas de forma a contribuir para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos na política?	No Fomento Nacional, os pareceres <i>ad hoc</i> são emitidos antes da Pré-Seleção (verificação de cumprimento de requisitos formais constantes do edital)	Essa ordenação das fases faz com que mesmo nos casos em que a proposta não atenda aos requisitos básicos de elegibilidade constantes do edital, haja o emprego da mão-de-obra dos pareceristas <i>ad hoc</i> para emitirem opiniões acerca dela	Recomenda-se ao Ministério da Saúde: Inverter as fases de Pré-Seleção e Emissão de Pareceres Ad Hoc no Fomento Nacional, de modo que somente sejam encaminhados para os pareceristas as propostas que já foram aprovadas na pré-seleção, indicando que os critérios de elegibilidade foram atendidos.
5	Como foi a execução orçamentária e financeira no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde relativa às ações 21BF, 8636 E 20K7?	<p>A participação da Fiocruz na dotação atual da ação 21BF é maior que a do FNS. Ex. 2022: 68,4%, Fiocruz; e 31,6%, FNS.</p> <p>Analisando os recursos da ação 21BF do FNS, sem o PO 0000 e com as suas ações históricas 20K4, 2B42 e 6146 do FNS no período de 2004 a 2022, em valores reais deflacionados pelo IPCA de ago/2022, a dotação atual atingiu o pico em 2012 (R\$ 211,4 mi) e o menor patamar foi em 2016 (R\$ 121,0 mi) quando ocorreu a maior queda na dotação atual relativa ao ano anterior (25,8%). O aumento (18,5%) da dotação em 2022 (R\$ 146,5 mi) do DECIT em relação ao ano anterior ocorreu em razão da pandemia de Covid-19. O valor real pago supera o valor liquidado entre os anos de 2010 e 2022 em razão do fato de que, a partir do ano de 2010, houve recursos significativos inscritos em RAP.</p> <p>Esses dados foram obtidos no aplicativo desenvolvido especialmente para a presente avaliação, disponível no sítio https://orcamentofederal.shinyapps.io/despesas_cti_saude/ (dados executados até 15/set/2022), pois não há ferramentas que, de forma dinâmica e integrada ao SIAFI, divulguem à sociedade os recursos federais que financiam projetos de pesquisas em saúde fomentados pelo DECIT.</p>	<p>Mesmo com a participação prevalente da Fiocruz na ação 21BF, optou-se em focar a análise na programação orçamentária da ação 21BF do FNS, em razão do papel central do DECIT na gestão do fomento a estudos e pesquisas CT&I em saúde dentro do MS.</p> <p>É necessário conceber ferramenta que permita, de forma dinâmica, consultar a execução orçamentária e financeira dos recursos federais direcionados a diferentes modalidades de fomento geridas pelo DECIT para fins de financiamento de projetos de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde.</p>	Recomenda-se ao Ministério da Saúde: Disponibilizar e divulgar à sociedade dados relativos à execução orçamentária e financeira das modalidades de fomento geridas pelo DECIT ofertadas ao financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
7	Como foi a execução orçamentária e financeira no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde relativa às ações 21BF, 8636 E 20K7?	<p>Os dados do sítio “Pesquisa Saúde” carecem de completude, devido à ausência de parte das pesquisas fomentadas, e verifica-se também falta de confiabilidade dos dados orçamentários e financeiros no referido sítio pela inviabilidade de cruzamento com os dados do Siafi.</p> <p>Foi possível fazer análises por natureza, tipo e setor da pesquisa, com ressalvas, devido à falta de preenchimento nos dados do referido sítio.</p>	As limitações na qualidade dos dados do sítio “Pesquisa Saúde” podem prejudicar a produção de evidências.	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Vincular os projetos, presentes na base de dados do “Pesquisa Saúde”, aos dados da execução extraorçamentária, bem como orçamentária e financeira do Siafi.</p>
8	Como foi a execução orçamentária e financeira no financiamento de estudos e pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação em saúde relativa às ações 21BF, 8636 E 20K7?	<p>Não foi possível fazer uma análise confiável de quais as políticas transversais têm sido fomentadas pelo DECIT ou por seus parceiros, devido ao percentual elevado (quase 47%) de ausência de preenchimento do campo “Transversalidade” na planilha do sítio “Pesquisa Saúde”.</p> <p>Quanto à formação de pesquisadores incentivados por financiamentos do DECIT, a desagregação feita foi em nível de região, devido à falta de preenchimento nos dados, inviabilizando a comparação por modalidade de fomento e por UF.</p>	São necessárias melhorias no processo de captação dos dados do sítio “Pesquisa Saúde”, que resultem no aumento da qualidade e da confiabilidade desses dados.	<p>Recomenda-se ao Ministério da Saúde:</p> <p>Instituir mecanismos para incentivar o preenchimento completo dos dados das pesquisas registradas na base de dados do “Pesquisa Saúde”.</p>