

CT
D.24

De: Sérgio Góes de Paula

Para: José Pelúcio Ferreira

Assunto: Relatório sobre o Programa de Estudos Sócio-Econômicos em Saúde

Data: 12/01/75

I. Caracterização do Programa

1. Origem:

A idéia de desenvolver um programa na área de estudos sócio-econômicos em saúde, na forma proposta, surgiu por ocasião da apresentação do pedido de financiamento, ao FNDCT, para o Programa de Estudos Populacionais e Epidemiológicos - PEPPE a ser desenvolvido pelo Instituto Castelo Branco; no pedido, o Secretário Geral do Ministério da Saúde chamava a atenção para a necessidade de se desenvolver estudos nesta área. Como a Finep, por seu Programa de Apoio ao Desenvolvimento Social, também estava interessada em atuar nesta área, foi proposta a realização de um programa integrado FINEP/FOC, que através da realização de estudos teóricos - com a metodologia das Ciências Sociais - na área de saúde, pudesse apoiar a atuação dos Departamentos de Epidemiologia e de Ciências Sociais, na FOC, e do PROSOCL, na FINEP.

Antes da assinatura do convênio, mudou a Presidência da FOC. Entretanto, isto trouxe, inicialmente, apenas uma mudança formal do âmbito dos programas, que passaram do Instituto Presidente Castello Branco para a Presidência da FOC. Inicialmente, tanto o FESES como o PEPPE tiveram seu raio de alcance ampliado, não sendo proposta nenhuma modificação substancial e continuando o FESES em sua concepção original, em que pretendia-se atuar em duas frentes:

a. Internamente, seu núcleo central - composto de cinco técnicos seniors - deveria desenvolver estudos teóricos, pesquisas empíricas, levantamentos, etc., e que não só servissem a formação de Recursos Humanos, como também auxiliassem as tarefas de planejamento;

b. Externamente, parte dos recursos do FNDCT alocados ao programa deveriam ser aplicados no financiamento de pesquisas e projetos que auxiliassem na formação de recursos humanos e que contribuíssem para a

produção de conhecimento especializado.

2. Objetivos:

Para a FINEP, o programa se justificava por três razões principais:

a. Pretendia dar "apoio teórico" à atuação do PROSOCI, fundamentando-a melhor;

b. Através de levantamentos de áreas selecionadas - Medicina Preventiva e Social, Ciências Sociais em Saúde, etc., - o PESES deveria vir auxiliar no cumprimento efetivo das diretrizes do PROSOCI;

c. Sua própria realização já era uma das metas do PROSOCI, que enfatizava a importância da pesquisa de ciências sociais em saúde.

Quanto à FOC, o programa pretendia:

a. Dar apoio à área de formulação de projetos de pesquisa, integrando melhor as instituições executoras com as instituições financiadoras;

b. Dar apoio à área de Ciências Sociais e Epidemiologia, buscando uma integração teórica destas áreas e o estímulo ao estudo das ciências sociais.

Como parte dos recursos alocados ao Programa deveria ser usado para o financiamento de pesquisas e estudos na área desenvolvidos por outras instituições, o programa pretendia atuar como articulador de todo um setor, estimulando o trabalho em sua área específica de atuação.

3. Caracterização:

Para atingir seus objetivos, o PESES pretendia, inicialmente, proceder ao reconhecimento sistematizado do terreno, tanto em termos teóricos como em termos práticos, desenvolvendo:

. leitura e sistematização da literatura sobre o assunto;
. realização de estudos estruturais e conjunturais na área de saúde;

. levantamento dos grupos que atuam (principalmente nas Universidades) na área de Ciências Sociais e Saúde;

Quanto à atuação na FOC, na área de projetos, pretendia-se vir a estabelecer uma "rotina" de elaboração e análise de projetos, levan-

do ao conhecimento dos pesquisadores daquela instituição a sistemática exigida pelas instituições financiadoras em termos de apoio a projetos de pesquisa. Tal objetivo deveria ser alcançado através de cursos especializados e da elaboração de "manuais" que servissem de roteiro para os pedidos de financiamento.

Em termos de integração com as instituições centrais - FINEP e FOC - pretendia-se, por um lado, realizar uma atuação integrada com o PROSOXI; por outro, a integração se daria com o PEPPE, através do Departamento de Epidemiologia, e da área docente de Ciências Sociais, do IPCB.

II- Evolução do Programa:

A ideia do programa, foi apresentada em junho de 1975. Entretanto, no decorrer deste tempo, muita coisa se modificou: por um lado, os rumos tomados pela FOC evoluíram num sentido que não se pode chamar de favorável ao FESES; por outro lado, outras instituições se interessaram pelo programa.

Quanto à FOC, a mudança de presidência implicou imediatamente numa grande centralização de decisões nas mãos do atual presidente, dr. Vinicius Fonseca. Nesta nova fase, todas as decisões fundamentais para qualquer projeto de pesquisa não cabem mais aos coordenadores, e sim ao Presidente (escolha de pessoal, definição de que projetos deverão ser implementados, contatos com outras instituições, etc.). Por outro lado, a linha de prioridades estabelecida para a Fundação, se bem que não explicitada claramente, não fortalece a área de Ciências Sociais, e sim a de pesquisa laboratorial, produção de vacinas, etc. Evidentemente, as decisões administrativas e a definição de linhas de prioridade da FOC são de competência de seu Presidente, não cabendo a nós críticas às mesmas. Pode-se afirmar, entretanto, que para o FESES a situação tomou um rumo adverso, pois na prática deixou de ser um programa conjunto FINEP/FOC, pois as condições impostas pela FOC (tais como a criação de uma Comissão Supervisora) implicam num controle total por aquela Fundação e uma eliminação da influência da FINEP (exceto o poder de veto à financiamentos a outras instituições).

Entretanto, o problema não é só este. Embora passe por toda

esta reformulação, a FOC continua sendo um órgão extremamente incompetente em suas tentativas de atuação, pelo menos no que diz respeito aos programas financiados pela FINEP. Senão, vejamos:

a. Programa de Pesquisa sobre Doença Meningocócica - no dia 7 de maio foi pedido pelo dr. Heraldo Alves Costa, apoio financeiro do FNDCT para o mesmo. No dia 8 de maio foi dado um parecer favorável pelo grupo técnico da FINEP, onde se chamou a atenção para o caráter de urgência do pedido, para que não se perdesse a "oportunidade epidemiológica". No dia 19 de julho foi enviada carta ao dr. Heraldo, comunicando a decisão favorável da FINEP. A E.M. foi assinada, no dia 6 de agosto foi enviada carta ao Presidente da FOC, apresentando a minuta de convênio. A FOC, entretanto, só assinou o mesmo no dia 3 de novembro; só no dia 19 de dezembro tomou outra providência: a indicação de nome para a coordenação do programa. (aliás, embora trate-se de um programa da FOC, seu coordenador mora em Brasília). Até esta data não foi enviado nenhum programa, projeto, ou cronograma de desembolso, ou seja, aparentemente, a FOC não tem a mesma urgência que a FINEP demonstrou.

b. Instituto Fernando Figueiras e Biblioteca do IOC - Com o auxílio de técnicos da FINEP, foi elaborado um programa de atuação para o IFF; embora o programa esteja nas mãos do Presidente, ele não enviou para a FINEP, pois ainda não decidiu quais serão os rumos do IFF. O mesmo se pode dizer da Biblioteca. Insisti várias vezes com o dr. Vinicius sobre o assunto, mas inutilmente; a única vez em que ele se mobilizou e marcou uma entrevista para discutirmos melhor as questões de ambos os projetos resultou uma falsa esperança, pois ele não compareceu à entrevista.

c. Linha de crédito - Em correspondência do dia 30 de setembro, o dr. Vinicius pede à FINEP a abertura de uma linha de crédito no valor de 20 milhões. Embora tal pedido tenha recebido a aprovação inicial por parte da FINEP, o dr. Vinicius não mais tocou no assunto, nas diversas vezes em que estivemos juntos.

d. PEPPE - A situação deste programa é talvez a mais grave de todas. Embora o programa aprovado pela FINEP tivesse definido um elenco de projetos, coordenadores de pesquisas, o coordenador de programa, o

dr. Vinicius já comunicou que não está disposto a implementar tais pesquisas, nem pretende que o programa seja realizado sob a coordenação prevista. Entretanto, não foi tomada, até agora, nenhuma providência para apresentar outro coordenador e outros projetos de pesquisa. Desta forma, os 500 mil que foram pedidos como adiantamento para a imediata execução do programa encontram-se desde o dia 15 de agosto, depositados à conta da Fundação Oswaldo Cruz, no Banco do Brasil, sem poderem ser movimentados.

e. FESES - Os problemas vividos pelo FESES dizem respeito, principalmente a:

. imposição, pela Presidência da FOC, de uma comissão supervisora que pretende controlar todos os aspectos realmente substanciais do program, tal como seleção de projetos, equipe, etc., descaracterizando o programa como um programa conjunto, e passando seu mando efetivo à FOC, ficando a FINEP, apenas, com o poder de veto sobre projetos a serem financiados a outras instituições;

. a estrutura administrativa, que deveria ser contrapartida da FOC, não foi montada, nem há boa vontade para tal;

. o isolamento a que foi relegado o programa, já que, embora de âmbito da Presidência, está localizado fisicamente no IPCB, que aceitou tal situação como um encargo. Tal isolamento aumenta pelo fato de que os contatos externos devem ser feitos através da Presidência.

. esclerose administrativa da FOC, que faz com que as decisões - e sua tramitação - seja algo profundamente lento.

Cabe observar que todos os documentos produzidos até agora foram decorrentes da atuação da FINEP: diretamente, pois os dois primeiros foram elaborados por mim; os demais por um núcleo teórico composto por membros selecionados por mim.

Não obstante tal quadro, vários eventos têm ocorrido que asseguram a correção da idéia do programa. Várias instituições, tanto da Secretaria do Planejamento como do Ministério da Saúde, têm manifestado seu vivo interesse quanto ao programa. São elas: INAN, que já enviou carta manifestando seu interesse em participar do programa, desde que ele seja ampliado de modo a alcançar também a área de nutrição; CNRH, que já

se manifestou informalmente de modo favorável, interessado em traçar um plano de atuação conjunta nesta área; CNPq, que através de sua Superintendência de Pesquisa e Planejamento interessa-se em participar do Programa, com vistas à construção de uma sólida base teórica para sua ação na área de saúde.

Assim, a meu ver, o PESES encontra-se num impasse: por um lado, não vejo condições para que ele se desenvolva na FOC, pelas razões já expostas; por outro lado, o apoio recebido das instituições acima mostra que a idéia que norteia o programa é oportuna, e que ele vem efetivamente satisfazer uma necessidade real. Na próxima parte é apresentada uma proposta de solução para tal impasse.

III- Proposições de atuação:

O PESES foi concebido, desde seu início, como um núcleo de trabalho teórico, que não deveria estar ligado diretamente a nenhuma tarefa de planejamento, mas que certamente daria subsídios para tais tarefas, em qualquer área de saúde. Sua atuação mais direta, além da elaboração de trabalhos teóricos, deveria estar ligada à formação de recursos humanos. Tal idéia deve ser mantida.

Em sua nova formulação o PESES poderá dar uma articulação sólida entre as diversas instituições da Secretaria do Planejamento e do Ministério da Saúde voltadas para a área de planejamento de pesquisas de saúde, sem perder suas características originais. Parece-me importante para a FINEP buscar a liderança nesta área.

Uma solução adequada à nova formulação do PESES seria, a meu ver:

. manter a configuração de um núcleo teórico central, com a autonomia indispensável e que lhe está sendo negada pela FOC;

. agregar ao núcleo central técnicos das diversas instituições interessadas que trariam as preocupações e prioridades de suas respectivas instituições; tais técnicos, necessariamente ligados ao trabalho que será desenvolvido pelo PESES, teriam a seu cargo o desenvolvimento das linhas específicas que interessam suas instituições;

. constituir uma Comissão Consultiva, composta de membros de cada uma das instituições interessadas, que se reuniria periodicamente e que opinaria sobre a atuação do PESES.

Além disso, o plano de ação original do PESES deve ser mantido, buscando-se para tal:

. manter a vinculação com a FOC também a nível do PEPPE, especificamente através do sub-programa de Estudos Populacionais e Bioestatísticos, que seria elaborado conjuntamente com o PESES. Tal sub-programa deve ser coordenado pelo dr. Eduardo Azeredo, coordenador original do PEPPE;

. manter a atuação de financiamento, articulação e estímulo ao estudo sócio econômico em saúde em outras instituições, nos moldes propostos.

Tal programa, nesta formulação, poderia ter uma duração menor, 18 meses, devendo, após tal período, estarem criadas as condições para sua efetiva continuação nas instituições interessadas. No momento, portanto, vemos o PESES como um programa temporário, que visa cobrir uma necessidade que temos razões para crer, é geral: a criação de um núcleo de trabalho que possa efetivamente produzir um pensamento na área de saúde, tanto no que diz respeito à atuação de apoio a pesquisas e formação de recursos humanos como na análise dos resultados da ação de assistência de saúde. Busca-se, portanto, criar condições para haver uma "unidade" a nível teórico mantendo autonomia a nível de planejamento em cada instituição.

Não creio que a FOC tenha condições de abrigar tal programa. Assim, proponho que seja feito um convênio com a FOC, em que esta repasse os recursos já alocados do FNDCT para a FINEP, e que esta assuma a responsabilidade da implantação do núcleo técnico para executar o programa. A contrapartida das instituições será estudada caso a caso. Tanto a incapacidade administrativa da FOC como a recente ampliação do interesse das diversas instituições nos dão base para propor à FOC (apoiados também no CNPq) tal mudança.

SGP