

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

**Proposta de Metodologia de Avaliação de Termos de
Cooperação Técnica Internacional no âmbito da Ciência,
Tecnologia e Inovação em Saúde da SCTIE/MS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em Gestão
de Políticas de Ciência, Tecnologia e
Inovação.

Aluna: Lenira Carvalho Almada Melo

Orientadora: Maria Carlota de Souza-Paula

Brasília-DF

2019

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Métodos de avaliação.....	17
Figura 2. Estrutura Quadro Lógico.....	18
Figura 3. Principais qualidades a avaliar.....	20
Figura 4. Princípios Gerais dos Indicadores.....	22
Figura 5. Quadro representativo dos TCs.....	23
Figura 6. Indicadores para o acompanhamento do TC nº 91.....	26
Figura 7. Proposta de Critérios.....	29
Figura 8. Proposta de um guia para Avaliação.....	31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC** – Agência Brasileira de Cooperação
- ANPPS** – Agenda Nacional de Prioridades de Pesquisa em Saúde
- CAD** – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
- C,T&I** – Ciência, Tecnologia & Inovação
- CNCTIS** – Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
- DAF** – Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos
- DECIIS** – Departamento do Complexo Industrial e Inovação em Saúde
- DECIT** – Departamento de Ciência e Tecnologia em Saúde
- DGITS** – Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde
- FNS** – Fundo Nacional de Saúde
- LFA** – *Logical Framework Approach*
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- MS** – Ministério da Saúde
- MSC** – *Most Significant Change*
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OH** – *Outcome Harvesting*
- OM** – *Outcome Mapping*
- OMS** – Organização Mundial da Saúde
- OPAS** – Organização Pan-Americana da Saúde
- PNCTIS** – Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
- PNS** – Política Nacional de Saúde
- PRODOCS** – Project Documents
- PTS** – Plano de Trabalho Semestral
- QL** – Quadro Lógico

SCTIE/MS – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

SUS – Sistema Único de Saúde

TA – Termo de Ajuste

TC – Termo de Cooperação Técnica

TR – Termo de Referência

USAID – *United States Agency for International Development*

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso – Especialização em Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação - tem como tema a avaliação de acordos de cooperação técnica internacional, no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, que carrega em si muitas particularidades na sua atuação e tem sido motivo de debates no Ministério da Saúde. O trabalho teve como objetivo sugerir um modelo que permita avaliar os termos de cooperação técnica internacional, de forma a contribuir para a melhoria da gestão da cooperação internacional, mais especificamente, na gestão da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde do Ministério da Saúde brasileiro (SCTIE/MS). Utilizando-se de pesquisa bibliográfica e do estudo de caso do termo de cooperação técnica internacional nº 91, entre a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS) e a SCTIE/MS, buscou-se responder à seguinte questão: Qual seria um modelo adequado para se avaliar a cooperação técnica internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da SCTIE/MS? Procurou-se, também, conceituar avaliação como sendo uma metodologia necessária ao programa de cooperação técnica internacional para auxiliar na melhoria da parceria entre a OPAS/OMS e o MS.

Palavras-chave: Avaliação; Cooperação Técnica Internacional; Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.

ABSTRACT

This Course Completion Work - Specialization in Science, Technology and Innovation Policy Management – is about the evaluation of agreements of international technical cooperation, in the scope of Science, Technology and Innovation in Health. This subject has many particularities and has been the subject of debate in the Brazilian Ministry of Health. The objective of this work was to suggest a model that allows the evaluation of the terms of international technical cooperation, in order to contribute to the improvement of the management of international cooperation, specifically in the management of the Secretariat of Science, Technology, Innovation and Strategic Inputs in Health of the Brazilian Ministry of Health (SCTIE/MS). A bibliographical research was used with a case study of the term of international technical cooperation nº 91, between the Pan American Health Organization (PAHO/WHO) and SCTIE/MS, to answer the following question: What would be a model to evaluate the international technical cooperation in SCTIE/MS's Science, Technology and Innovation in Health. This work also tried to conceptualize evaluation as a necessary methodology for the international technical cooperation program to help improve the partnership between PAHO/WHO and the Brazilian Ministry of Health.

Keywords: Evaluation; International Technical Cooperation; Science, Technology and Innovation in Health.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Antecedentes e justificativa do trabalho	7
2. REVISÃO CONCEITUAL	11
2.1 A Cooperação Técnica Internacional entre a SCTIE/MS e a OPAS/OMS	11
2.2 Avaliação de cooperação técnica internacional em C,T&I	13
3. A AVALIAÇÃO DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO	23
4. ESTUDO DE CASO: TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE DA SCTIE/MS	25
5. PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE DA SCTIE/MS	28
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICOS	40

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes e justificativa do trabalho

A Lei nº 8.080 de 1990 do Sistema Único de Saúde (SUS) dispõe como competência comum da União, Estados e Municípios “a realização de pesquisas e estudos na área da saúde” (inciso XIX do artigo 15). Em 1994, a I Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (I CNCTIS) foi realizada e reivindicava a inclusão da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS) na Política Nacional de Saúde (PNS).

Em 2003, o Ministério da Saúde (MS) criou a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS) que efetivou o processo de elaboração de uma política de inovação em 2004, por meio da II CNCTIS, com a aprovação da PNCTIS e constituição da Agenda Nacional de Prioridades de Pesquisa em Saúde (ANPPS).

A necessidade de direcionar a investigação em saúde para as questões prioritárias da política governamental tem mobilizado, além da comunidade científica, os gestores de todas as esferas, com a finalidade de garantir um adequado e amplo consenso para o direcionamento das linhas de pesquisa de interesse da saúde pública.

O fomento à produção de conhecimentos tem como eixos norteadores a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS) e a Agenda Nacional de Prioridades de Pesquisa em Saúde (ANPPS), com a participação de gestores das três esferas de governo na condução dessa política.

Os avanços científicos e tecnológicos e as inovações trazem novos desafios ao processo de incorporação de tecnologias no campo da saúde e também novas possíveis soluções para os problemas de saúde. O fato de surgirem novas tecnologias não é suficiente para que sejam imediatamente incorporadas ao sistema de saúde sem que, antes, seja feito um rigoroso processo de investigação das consequências clínicas, econômicas e sociais de sua utilização.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS) tem a competência de fomentar as políticas referentes à assistência farmacêutica, à avaliação e à incorporação de tecnologias no SUS e ao

incentivo para o desenvolvimento industrial e científico do setor, com o intuito de direcionar os investimentos realizados pelo Governo Federal às necessidades do SUS. Assim, a SCTIE/MS tem coordenado esforços para implantar programas e políticas impulsionadores do desenvolvimento de ações duradouras e equânimes que resultem em conhecimentos, tecnologias e inovações para o SUS.

Para tanto, a SCTIE/MS tem firmado cooperação técnica internacional com a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) para executar suas políticas públicas. A OPAS/OMS tem o papel de intermediação, de articulação e de harmonização entre as instituições nacionais e internacionais para projetos de pesquisa; de tendências de saúde; de saneamento básico; de saúde familiar; de capacitação de trabalhadores na área da saúde; de fortalecimento dos serviços médicos; de formulação de políticas de medicamentos e pesquisa biomédica; e dentre outros, como se verá a frente.

A parceria com a OPAS/OMS é feita por meio de Termos de Cooperação Técnica. Estes instrumentos jurídicos são assim definidos, de acordo com a OPAS/OMS (2013, p.13):

“(...) instrumento jurídico utilizado para viabilizar o alcance dos objetivos definidos a partir da parceria entre o governo brasileiro e a Opas/OMS. Dessa forma, eles devem refletir o sinergismo das prioridades das ações nos níveis regional e nacional, por meio da utilização de metodologias de planejamento, tendo como origem uma real necessidade vinculada ao Plano Nacional de Saúde.”

Esses termos de Cooperação Técnica (TCs) entre o Ministério da Saúde (MS) e a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (Opas/OMS) são relevantes instrumentos de apoio para a execução das políticas públicas de saúde, com foco na melhoria da qualidade das ações e promoção do acesso aos serviços de saúde, por isso, é de extrema importância que seja feita uma análise contínua para verificar se os objetivos dos TCs estão sendo alcançados e se esta relação está realmente sendo vantajosa para o Ministério da Saúde e, em consequência, para as políticas públicas em saúde do país. Como exemplo, pode-se citar uma parceria entre a OPAS/OMS e o Ministério da Saúde para a compra no mercado internacional de vacinas contra sarampo, quando os laboratórios nacionais não conseguem suprir a demanda interna. Essa compra precisa ser monitorada, supervisionada e avaliada para que gere impactos positivos nas políticas públicas do SUS de prevenção e erradicação de doenças.

O presente estudo busca, inicialmente, analisar quais são as condutas, as ferramentas e os métodos de gestão de projetos usados pela Coordenação de Projetos da SCTIE/MS, por meio dos termos de cooperação técnica para o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação em saúde. Tendo como preocupação central a gestão dos TCs e a avaliação para a melhoria desta gestão, a pergunta que deve nortear este trabalho é: Qual seria um modelo adequado para se avaliar a cooperação técnica internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS)?

Posto isso, o objetivo geral do trabalho é contribuir para a melhoria da gestão da cooperação internacional, com vistas a apoiar a gestão da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS). Já o objetivo específico é buscar sugerir neste trabalho um modelo que permita avaliar os termos de cooperação técnica internacional, com vistas a apoiar a gestão da SCTIE/MS. Dessa forma, o resultado esperado pretendido é elaborar uma proposta de metodologia de avaliação proposta para os termos de cooperação técnica internacional que possa ser aplicada na cooperação internacional entre a OPAS/OMS e a SCTIE/MS.

O interesse por este trabalho partiu da identificação de uma lacuna gerencial: a falta de um instrumento interno na Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS) para avaliar a pertinência, a necessidade dos termos de cooperação técnica internacional vigentes e futuros, bem como durante a execução dos projetos dos TCs. Um instrumento de avaliação mais eficiente poderá possibilitar a melhoria gradual da gestão e mitigar os riscos em termos da qualidade da cooperação, dos processos, da extrapolação dos custos e cumprimento dos prazos inicialmente estabelecidos e, desse modo, garantir a obtenção dos resultados esperados.

Portanto, a avaliação do acordos de cooperação técnica internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em saúde será o assunto deste trabalho, tomando como estudo de caso o termo de cooperação técnica internacional nº 91, entre a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) - por meio da Unidade Técnica de Medicamentos, Tecnologia e Pesquisa no Brasil - e o MS, por meio da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS) e

gerenciado pela Coordenação de Projetos da SCTIE/MS para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.

Quanto à metodologia, o presente trabalho conta com dois tipos de métodos. O método histórico, que, conforme Miranda (2005, p. 28), “consiste em não se ater simplesmente ao que existe, o visível e o tangível, e interpretar segundo o que se vê, mas sim indagar a forma e as condições em que o fato tem evoluído para chegar a ser o que é.” Nesse sentido, inicia-se contextualizando a pasta da Ciência, Tecnologia e Inovação em saúde no SUS relacionado à parceria internacional com a OPAS/OMS; na sequência, disserta sobre o surgimento da cooperação técnica internacional até chegar à proposta de um modelo que permita avaliar os termos de cooperação técnica internacional.

O segundo método utilizado é um estudo de caso, que segundo Yin (2010, p. 39): “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.” Como já explicitado, serão abordados como estudo de caso os Termos de Cooperação Técnica Internacional gerenciados pela Coordenação de Projetos da SCTIE/MS.

As técnicas utilizadas nesta monografia são: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, que subsidiaram a estruturação teórica no embasamento do trabalho, alinhando o referencial teórico ao estudo de caso sobre o Termo de Cooperação Técnica Internacional nº 91.

O trabalho estrutura-se da seguinte forma: primeiramente, revisão da literatura sobre o conceito de avaliação e sua possível aplicação aos termos de cooperação técnica internacional; e contextualização dos termos de cooperação técnica internacional, analisando-se a formalização desses acordos e os fatores de trâmites processuais na gestão. Posteriormente, estudo de caso sobre os termos de cooperação internacionais via OPAS/OMS geridos pela Coordenação de Projetos de Cooperação Internacional da SCTIE/MS; e construção da Proposta de Metodologia de Avaliação dos termos de cooperação técnica internacional de C,T&I.

2. REVISÃO CONCEITUAL

Neste capítulo, são abordados conceitos iniciais e feita a apresentação dos atores principais no caso dos TCs em questão. Como não existe um manual único e ideal para os casos de avaliação de cooperação técnica internacional em C,T&I em saúde, fez-se necessário revisar diversas fontes existentes como linhas norteadoras dos processos e dos modelos de avaliação e de cooperação técnica internacional.

2.1 A Cooperação Técnica Internacional entre a SCTIE/MS e a OPAS/OMS

Keohane (1984, p. 51-52) afirma que a cooperação técnica internacional é um instrumento de promoção de políticas, por meio do qual os atores em parceria ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores. Nessa perspectiva, Ramalho da Rocha (2001) argumenta que existem acordos internacionais caracterizados por uma gama de atores interagindo no processo decisório, pela capacidade de incluir assuntos na agenda internacional e influenciar no estabelecimento de política internacional dos Estados a respeito de temas relevantes.

É imprescindível destacar que existem diversos tipos de cooperação internacional, dentre elas, cita-se: “cooperação humanitária; cooperação militar; cooperação técnica; e demais tipos de cooperação” (ABC, 2019).

No caso deste trabalho iremos focar nas características de cooperação técnica internacional, conforme dispõe o *caput* do artigo 10 da Portaria MRE nº 8, de 4 de janeiro de 2017:

“o projeto de cooperação técnica internacional caracteriza-se pela promoção, no País, do desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais e em todas as áreas do conhecimento”.

Em complemento, os incisos I, II e III do parágrafo 1º do artigo 10 dessa mesma Portaria, explicitam o que não se caracteriza como cooperação técnica internacional:

I - atividades desprovidas de transferência de conhecimento;
II - atividades exclusivamente assistenciais ou humanitárias;
III - ações de captação e concessão de crédito reembolsável, próprias da cooperação financeira entre o Governo brasileiro e instituições financeiras internacionais.”

Ademais, o Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004, dispõe sobre a existência de duas modalidades de execução de acordos com os organismos

internacionais no Brasil: execução direta/internacional e indireta/nacional. Esta segunda modalidade é operacionalizada por meio de *Project Documents (PRODOCS)* e vincula-se ao desenvolvimento de projetos específicos, no caso, entre o Governo brasileiro e os Organismos Internacionais. Esses projetos são elaborados, executados, monitorados e avaliados em ação conjunta entre as partes. Neles são definidos exatamente os meios para se alcançar os objetivos do projeto.

A modalidade de execução direta da cooperação técnica internacional se veicula por uma lógica distinta, exceção prevista no parágrafo 3º do art. 2º do Decreto nº 5.151/2004 e conforme Decreto nº 3.594, 8 de setembro de 2000. Nesse caso, o Governo brasileiro desenvolve parceria com organismo internacional para que este execute atividades e ações a fim de alcançar os resultados esperados de cada Termo de Cooperação (TC). A parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS) se dá pela modalidade de execução direta, pois o governo brasileiro repassa valores para este organismo internacional na forma de contribuição voluntária, neste caso não há contrapartida.

Segundo Brasil (2011), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS) é um organismo internacional de saúde pública, com sede em Washington, D.C., tem escritórios administrativos em diversos países no continente americano e cinco centros especializados, que também atua, no Brasil, como Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde (OMS). Esse organismo oferece cooperação técnica entre os Países membros com o objetivo de melhorar políticas e serviços públicos de saúde, estimulando o trabalho em conjunto para alcançar metas comuns.

De acordo com Almeida-Andrade (2007), em 2000, a área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) conseguiu tornar-se uma prioridade política na agenda do Ministério da Saúde (MS), principalmente, devido à construção de um cenário de macro política favorável, ao desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil e à demanda da sociedade pela criação de uma política setorial de CT&I em saúde.

Dessa forma, A SCTIE/MS está constituída pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT); pelo Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF); pelo Departamento do Complexo Industrial e Inovação em Saúde (DECIIS); e pelo Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde

(DGITS), conforme o Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016. Esses departamentos, sincronicamente, visam à formulação de programas e ações no âmbito da CT&I em saúde, interagindo essencialmente entre pesquisa e desenvolvimento; atenção, vigilância e promoção da saúde; produção e inovação; e incorporação de tecnologias (Gadelha CAG et al.,2012).

A cooperação técnica internacional tem sido avaliada como relevante atividade para subsidiar a ciência, a inovação e o avanço tecnológico da SCTIE/MS, já que conta com o apoio da área de Medicamentos, Tecnologias e Pesquisa em Saúde da OPAS/OMS para realizar estudos, contratações, pesquisas para a implementação das ações de política pública na área de saúde. O propósito da área acima é fomentar a ciência e tecnologia, segundo a OPAS/OMS (2018 p.31):

“Propósito: Desenvolver cooperação técnica com enfoque no acesso equitativo a medicamentos e tecnologias de saúde seguras, eficazes e de qualidade e no fortalecimento da pesquisa e produção de evidências oportunas e úteis para a tomada de decisão, visando a ampliação da cobertura e do acesso universal em saúde.

Áreas de atuação: Gestão de tecnologias em saúde; Inovação tecnológica e fortalecimento do complexo industrial da saúde; Regulação sanitária; Assistência farmacêutica; Sangue e transplante; e Pesquisa em saúde e ética em pesquisa.”

Nesse contexto, a elaboração de um projeto de cooperação internacional específico para a área de ciência, tecnologia e inovação em saúde, configura-se em um campo estratégico para a estímulo contínuo da cooperação técnica e do apoio ao desenvolvimento e organização de um sistema de CT&I em saúde.

2.2 Avaliação de cooperação técnica internacional em C,T&I

Segundo Milani, Suyama e Lopes (2003, p. 5):

“No mundo acadêmico, pesquisadores estabelecem inúmeras interpretações sobre as motivações dos Estados ao desenvolverem políticas de cooperação ou ajuda internacional (*foreign aid*), podendo variar desde a necessidade de formação de alianças, alinhamentos ideológicos, benefícios políticos, relevância estratégica e militar, busca de influência multilateral, abertura de mercados comerciais, valores humanitários, entre outros. No caso das potências emergentes, alguns analistas têm apontado como fatores a identidade compartilhada de países em desenvolvimento, a oferta de uma expertise que seria mais apropriada porque adequada a contextos semelhantes, a rejeição de relações hierárquicas entre um doador e um receptor, bem como a relevância da cooperação com benefícios mútuos.”

Tomazini (2017) coloca que Pós-Segunda Guerra Mundial, a partir dos anos 50, sob uma ótica restrita, o desenvolvimento econômico era interpretado como fruto,

essencialmente, do crescimento econômico com ênfase na intervenção do Estado, sem levar em conta o aspecto social, político ou institucional. Nesse contexto, foram instituindo-se organismos internacionais para criarem Cooperações Internacionais que, a princípio, tinham o objetivo de ofertar aos países menos desenvolvidos patrocínios financeiros para realizarem projetos de criação ou incremento de infraestrutura, sem nenhuma apresentação de proposta de plano trabalho de gestão prévia para a celebração do acordo e nem para a execução dos projetos. Acreditava-se que esses países somente precisavam de transferência de recursos financeiros para gerarem o crescimento econômico interno e, conseqüentemente, alcançar o desenvolvimento.

Kohnert, Preub, Sauer (1992) apontam que, em meados dos anos 1960, a *United States Agency for International Development (USAID)* - Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional - verificou que estava complicado para seus Organismos Internacionais demonstrar a efetividade de seus projetos de cooperação internacional. Uma análise de uma amostragem de projetos evidenciou um planejamento deficiente contendo objetivos, atividades e resultados esperados sem serem nitidamente inter-relacionados; a responsabilidade para administrar não era perceptível; e as avaliações, conseqüentemente, geravam mais disparidades do que ações construtivas para afinar as cooperações.

Valler Filho (2007) discorre que tanto os doadores de recursos passaram a se preocupar com o seu mau uso, quanto os receptores questionavam a natureza e o alcance do serviço prestado. Além disso, intensificavam-se a perpetuação do caráter de interdependência entre os lados envolvidos no processo da cooperação internacional.

Nesse diapasão, existem diversas motivações que levam os Estados a realizarem cooperações internacionais, e para que estas cooperações sejam eficazes, é necessário desenvolver mecanismos de assessoramento para a tomada de decisões sobre as celebrações de parcerias internacionais, a realização de projetos e o alcance dos objetivos estipulados. É primordial lançar mão de ferramentas para avaliar a parceria internacional, que é, na maioria das vezes, financiada com recursos escassos. Essa parceria deve ser avaliada por meio da fixação dos objetivos a serem atingidos, da visão estratégica desenvolvida e dos resultados alcançados.

Nas últimas décadas muitos organismos internacionais de cooperação técnica juntaram critérios de análise, de forma generalizada, para mostrar a efetividade da parceria, por meio de processos de avaliação. Assim, conforme Proença (2009), em 1997, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) encomendou uma síntese das metodologias da avaliação que resultou na criação de 5 critérios de avaliação: 1. relevância dos objetivos com relação às necessidades e às prioridades do país; 2. eficácia, ou seja, a forma que os objetivos foram atingidos; 3. eficiência, como medida de uma relação custo/benefício; 4. sustentabilidade dos benefícios para além do tempo de vida do projeto; e 5. impacto, como articulação entre o objetivo específico e os objetivos globais, isto é, se existe um efeito global mais amplo e sobre um grande número de pessoas.

A Agência Brasileira de Cooperação (2014) corrobora os cinco (5) critérios definidos acima para serem utilizados em avaliações da cooperação técnica internacional. Afora isso, a ABC (2014, p. 45) descreve que:

“as avaliações podem ser realizadas em três momentos: i) em situações específicas da execução do projeto (sejam estas pré-agendadas, com as de “meio-período”, ou recomendadas em reuniões de acompanhamento, a título extraordinário); ii) quando de sua conclusão e iii) em momento posterior ao encerramento de suas atividades, neste último caso tendo como objetivo a verificação de sua efetividade.

O cronograma de avaliações pode ser estruturado de diferentes formas, de acordo com a natureza do projeto. O procedimento mais comum é o que prevê uma avaliação no período final de execução do projeto, ou quando da proposição de uma revisão de maior porte. Recomenda-se que a avaliação seja efetuada por meio de um grupo de avaliadores independentes ou por uma instituição especializada (universidades, institutos, etc.) não vinculada diretamente aos parceiros cooperantes.”

A ABC (2014, p. 46) recomenda que a avaliação da cooperação técnica internacional seja realizada por pessoa física ou jurídica contratada para tal, com Termo de Referência no qual deve constar os elementos essenciais a seguir:

“Roteiro: escopo, propósitos, metodologia, atividades a serem cumpridas, requisitos técnico-profissionais do ente avaliador, bem como um plano de trabalho para a avaliação;

Contextualização: um resumo das ações realizadas pelo projeto;

Objetivos básicos: mensurar impactos do projeto; analisar a eficiência da instituição executora do projeto em termos do planejamento e gestão de suas atividades, incluindo sua capacidade de interação com o ambiente externo; mensurar o grau de participação e satisfação do público-alvo do projeto; verificar a sustentabilidade dos resultados do projeto.

Quesitos mínimos: verificação do alcance das metas, produtos e objetivos previstos, a partir do uso de indicadores, metas e demais elementos de comparação e de verificação contidos na Matriz Lógica; relação entre as

despesas efetivas do projeto versus os resultados alcançados; desempenho dos diversos atores envolvidos na implementação do projeto, incluindo a qualidade das relações interinstitucionais e das parcerias implementadas. Devem ser feitas consultas ao público-alvo e às instituições que interagem direta ou indiretamente com a instituição executora do projeto (entrevistas, questionários, etc., conforme a metodologia adotada); e eficiência da instituição executora na coordenação do projeto e na gestão dos seus insumos físicos e financeiros, bem como eventuais incidências de interferências externas na execução do projeto avaliado; dentre outros possíveis itens.

Conclusões: apresentação de conclusões e recomendações para correção de rumo (se o projeto ainda estiver em execução) ou como experiência acumulada para subsidiar a elaboração de futuros projetos.”

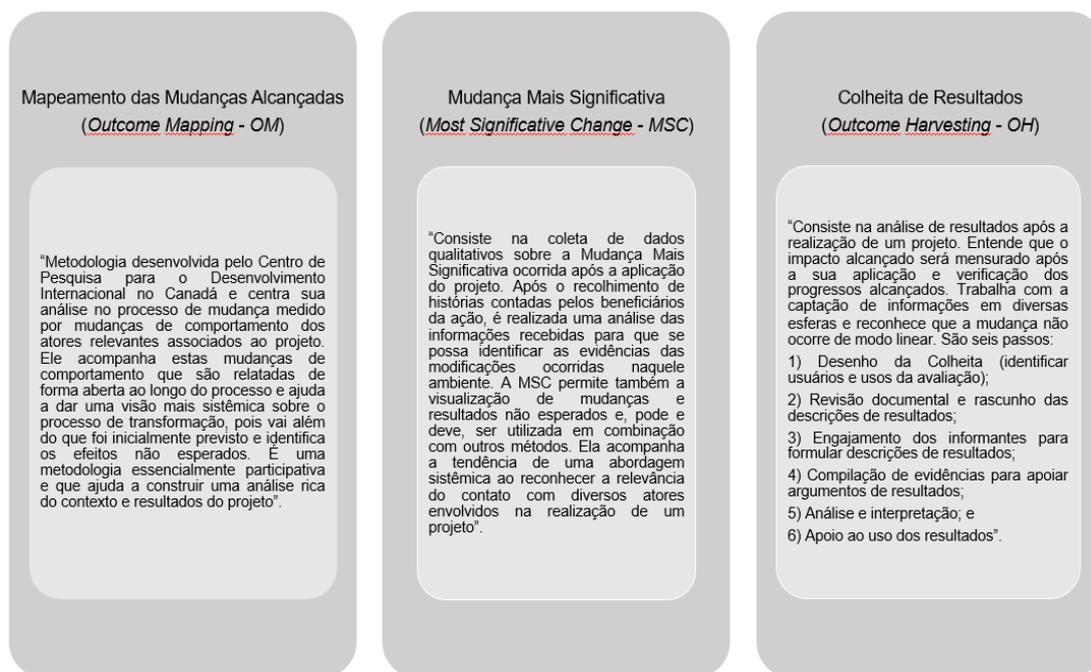
Ainda segundo Agência Brasileira de Cooperação (2014), se o foco da contratação da avaliação for um projeto em andamento, o produto deve ser um instrutivo que sirva para o aperfeiçoar, corrigir a direção ou cancelar a ação. Se o foco da contratação da avaliação forem projetos concluídos em que a principal intenção seja avaliar o impacto na cooperação, o produto deve ser um comparativo entre o “antes” e o “depois” do projeto, por meio de disponibilidade de informações de natureza socioeconômica que proporcione essa comparação. Ao término do exercício de avaliação, espera-se que os atores procurem internalizar as recomendações que dela derivarem.

Apesar de não existir um conceito e um modelo determinado sobre avaliação de cooperação técnica internacional em C,T&I, Hansen (2005) discorre que a literatura de avaliação de programas está reconhecendo cada vez mais que seus modelos de avaliação também são aplicáveis a organizações. Eles se enquadram, genericamente, em seis categorias: avaliação de resultados, avaliação dos processos, avaliação em função dos atores, avaliação de natureza econômica, avaliação sistêmica ou avaliação da teoria subjacente à intervenção/ programa. Todas essas categorias têm suas vantagens e desvantagens, em razão de espaço não serão discutidas aqui em detalhes. No entanto, o importante, segundo Hansen (2005), é definir o propósito da avaliação, o que determinará a escolha do modelo de avaliação. Dessa forma, selecionar um modelo ou uma combinação de modelos implica que certos aspectos sejam focados, enquanto outros são excluídos.

Nesse contexto, Costa (2018) relata a existência de métodos que estão sendo aplicados para avaliar as parcerias internacionais e que revelam detalhes acerca da interação na prática entre os ambientes instáveis e complexos e as relações organizacionais e sociais, como: *Outcome Mapping (OM)* - Mapeamento das

Mudanças Alcançadas; o *Most Significant Change (MSC)* - Mudança Mais Significativa; e a *Outcome Harvesting (OH)* - Colheita de Resultados, descritos na figura 1 abaixo:

Figura 1 – Métodos de avaliação



Fonte: Elaborado pela autora, com base Costa (2018, p. 19).

Foram ainda se desenvolvendo instrumentos para fortalecer o planejamento e a articulação das atividades, em busca de maior objetividade nos projetos e favorecendo sua gestão estratégica. Entre esses instrumentos, podemos destacar o *Logical Framework Approach (LFA)* – Quadro Lógico (QL) ou Matriz Lógica que Pfeiffer (2006) cita ser um instrumento que oportuniza organizar os elementos essenciais de um projeto e suas correlações, pois o instrumento consiste em associar cada resultado e objetivo a um indicador vinculado a uma fonte de comprovação, conforme figura 2 abaixo:

Figura 2 – Estrutura Quadro Lógico

	Intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes ou pressupostos
Objetivo superior ou objetivo geral	Objetivo para o qual se espera que o projeto possa contribuir	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo superior	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões necessárias para alcançar os objetivos em longo prazo
Objetivo do projeto ou objetivo específico	Efeito que se espera alcançar como resultado do projeto	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo do projeto	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões fora do controle do projeto
Resultados	Resultados que a gestão do projeto deveria garantir	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se atingiu os resultados	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar os resultados
Atividades	Atividades que o projeto tem que executar a fim de produzir resultados	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se executou as atividades	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar as atividades

Fonte: Bracagioli Neto, Gehlen, & Oliveira, 2010.

Proença (2009, p. 25) discorre que o aspecto a ser avaliado depende de vários fatores, especificamente: “dos motivos que conduziram à realização da avaliação e dos objetivos do projeto ou programa”, que são, em resumo:

dos motivos que conduziram à realização da avaliação:

1) se o motivo da avaliação é estritamente o controle, o desempenho em termos de prestação de contas, realiza-se uma avaliação somativa, assumindo papel determinante o critério da eficácia, dá-se prioridade à verificação de resultados imediatos tangíveis, e, eventualmente, à verificação da relação custo-benefício. Coloca-se ênfase em critérios que respondam às necessidades de uma metodologia quantitativa.

2) se o motivo da avaliação é a verificação de objetivos de desenvolvimento mais amplos e de maior prazo, para ajudar a definir estratégias futuras (como cooperações de reforço institucional ou de capacidades), utilizam-se os critérios da sustentabilidade ou do impacto;

3) Se o motivo da avaliação é aprendizagem, a transferência de conhecimento, realiza-se uma avaliação formativa, buscando melhorar a área de atuação da Cooperação; coloca-se ênfase em critérios que respondam às necessidades de uma metodologia qualitativa, provavelmente a serem construídos no próprio processo de avaliação, recomenda-se que o desenho da avaliação seja baseado em *stakeholder*.

dos objetivos do projeto ou programa:

1) se o objetivo do projeto é garantir serviços de saúde, utiliza-se a avaliação de resultados correlacionado com o critério de sustentabilidade, das soluções encontradas, e com o critério de impacto, dos seus efeitos a longo prazo; e

2) se o objetivo central do projeto possui questões menos tangíveis, como apoio à sociedade civil ou à democratização, necessita de uma abordagem específica com foco no processo. Nesse caso, a Cooperação e a forma como a parceria se organizou para a implementação do projeto é que permitirão provavelmente gerar os elementos de aprendizagem, de apropriação e de mudança duradoura. Utiliza-se critérios como a qualidade da parceria, as relações estabelecidas com outros, as redes criadas, as regras negociadas, as formas de prestação de contas mútua, as inovações introduzidas.

Ainda de acordo com Proença (2009, p. 27), uma avaliação de cooperação deve abordar os aspectos seguintes: “a qualidade das parcerias; a qualidade dos processos; e a qualidade das contribuições para os objetivos do projeto”, associados aos macros critérios que irão mensurar o alcance dos objetivos dos projetos, no sentido estrito; e no sentido amplo, mensurar o alcance dos objetivos da Cooperação, sendo eles: “participação; alinhamento; promoção de autonomia; condições de eficácia; *accountability*; e compromisso político”, sendo:

a) A qualidade das parcerias: Por meio das dimensões de participação, de promoção de autonomia e de compromisso político: relacionam-se, resumidamente, à mensuração da finalidade da parceria, contribuição da participação dos atores, da facilidade de criação de rede e de ligações com outras organizações nacionais e internacionais. Por meio da dimensão de *Accountability*: relaciona-se, sinteticamente, à transparência e à prestação de contas mútua, resultando a qualidade da parceria, Proença (2009, p. 31).

b) A qualidade dos processos: Por meio das dimensões de participação e de processo de autonomia: relacionam-se, essencialmente, relações de poder, os níveis de participação, de apropriação e de empoderamento do público beneficiário local e à sustentabilidade futura, sendo a construção de capacidades, por meio de apropriação de trocas de conhecimentos, que

poderão caminhar independentes após a Cooperação. Por meio da dimensão condições de eficácia: relaciona-se, em particular, aos processos dos sistemas locais, que se norteiem pela flexibilidade e pela agilidade, que criam espaço para interrogação e para a experimentação são uma das chaves para responder à pergunta “o que funciona e porquê?”, Proença (2009, p. 33).

c) As contribuições para os objetivos do projeto ou programa: contida nas dimensões de associação à qualidade das parcerias e dos processos, Proença (2009, p. 33).

A aplicação prática da proposta de avaliação exposta acima está representada na figura 3 abaixo:

Figura 3 – Principais qualidades a avaliar

Crítérios	Qualidade das parcerias	Qualidade dos processos	Contributos p/ objectivos projecto
1. Participação			
Participação populações	X	X	X
Participação multi-actores N/S	X	X	X
2. Alinhamento			
Alinhamento prioridades populações		X	X
Alinhamento por políticas e sistemas locais		X	X
Alinhamento politica doador	-	-	-
Partir do contexto local		X	X
3. Promoção de autonomia			
Reforço soc. civil N/S	X		X
Reforço/capacit. das instituições	X	X	X
Empowerment local		X	X
Parcerias N/S	X	X	X
Processo como objectivo			X
4. Condições de eficácia			
Previsibilidade do financiamento	X		X
Compromissos longo prazo	X		X
Boa relação custo/benefício			X
Resposta rápida	X	X	X
Flexibilidade	X	X	X
Inovação e capacidade risco		X	X
5. Accountability			
Prestação contas para todos	X	X	X
Transparência / informação	X	X	X
6. Compromisso político			
Protecção a parceiros	X		
Contributos para diálogo sobre desenvolvimento	X	X	X
Facilitação contactos e redes nacionais e internacionais	X	X	

Fonte: Proença (2009, p.30)

Visto a qualidade das parcerias, isso nos leva a observar a importância da avaliação participativa, de acordo com Jackson e Kassam (1998, p. 1):

“Muitos anos de prática de desenvolvimento estabeleceram sem sombra de dúvida que os cidadãos locais possuem informações valiosas e capacidade analítica para avaliar as conquistas e as restrições dos processos de desenvolvimento. Estratégias de avaliação participativa podem ajudar as comunidades e agências de desenvolvimento a mobilizar e compartilhar conhecimento local em combinação com a expertise de especialistas externos. O conhecimento compartilhado que emerge através deste processo é mais preciso, mais complexo, e mais útil do que o conhecimento produzido e implantado apenas por profissionais. É precisamente compartilhando os diferentes tipos de conhecimento que eles trazem para o processo de avaliação - e os novos conhecimentos que eles criam juntos - que cidadãos e profissionais podem gerar análises que tornarão as intervenções mais capazes de produzir resultados significativos e duradouros. O conhecimento compartilhado é a essência da avaliação participativa. O conhecimento compartilhado serve melhor os interesses dos beneficiários locais e das agências de desenvolvimento. Por sua própria natureza, a avaliação participativa democratiza e enriquece a avaliação do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a avaliação participativa aumenta a capacidade das intervenções para obter impactos que beneficiem as partes interessadas envolvidas no processo”.

Em referência à escolha de indicadores, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2012, p. 4) discorre que:

“Indicadores são sinais de mudança ao longo do caminho para o desenvolvimento. Indicadores são o que observamos para verificar se - ou em que medida - é verdade que estão sendo feitos progressos em direção aos nossos objetivos, que definem o que queremos alcançar. O desafio na seleção de indicadores é encontrar medidas que possam capturar significativamente as principais mudanças, combinando o que é substancialmente relevante como um reflexo do resultado desejado com o que é praticamente realístico em termos de coleta e gerenciamento de dados”

Nesse sentido, Roche (2000) aborda a necessidade de seguir os princípios gerais SMART e SPICED para criação de indicadores de boa qualidade. Essas letras são acrônimos das iniciais de adjetivos em inglês da figura 4 abaixo. Na prática, esses princípios podem parecer antagônicos, uma vez que o princípio geral SMART baseia-se na suposição de que os dados podem ser coletados objetivamente (mensuráveis e não ambíguos), enquanto o princípio geral SPICED enfatiza o processo qualitativo (subjetivo e participativo) de coleta de dados. No entanto, como muitas propriedades dos dois princípios são complementares, é sensato levar em consideração os dois princípios gerais ao formular indicadores para realizar uma avaliação.

Figura 4 – Princípios Gerais dos Indicadores

PRINCIPIOS GERAIS DOS INDICADORES			
PRINCIPIO S.M.A.R.T.		PRINCIPIO S.P.I.C.E.D.	
PROPRIEDADES/ ADJETIVOS	DEFINIÇÃO	PROPRIEDADE / ADJETIVOS	DEFINIÇÃO
<i>Specific</i> , significa em português: específico;	Devem refletir o que o projeto pretende mudar, evitando as medidas que estão muito sujeitas às influências externas.	<i>Subjective</i> , significa em português: subjetivo;	Os informantes têm uma especial posição ou experiência que lhes atribuem percepções ímpares que podem render um retorno muito alto no tempo do investigador. Nesse sentido, o que poderia ser visto por outrem como “enedótico”, torna-se dado imponente por causa do valor da fonte.
<i>Measurable</i> , significa em português: mensurável;	Devem ser precisamente definidos de modo que sua medição e interpretação não seja ambígua. Devem proporcionar dados objetivos, independentemente de quem os esteja coletando. Devem ser comparáveis entre os grupos e projetos, permitindo, dessa forma, que as mudanças sejam comparadas e agregadas.	<i>Participatory</i> , significa em português: participativo;	Os indicadores devem ser desenvolvidos juntamente com aqueles que estão mais bem colocados para avaliá-los. Isto significa envolver os últimos beneficiários de um projeto, mas também do pessoal local outras partes interessadas.
<i>Achievable</i> , significa em português: atingível;	Devem ser atingíveis pelo projeto e, portanto, sensíveis às mudanças que o projeto deseja realizar	<i>Interpreted and communicable</i> , significa em português: interpretado e comunicável;	Os indicadores definidos localmente podem não significar muito para outras partes interessadas, de forma que freqüentemente precisam ser explicados.
<i>Realistic</i> , significa em português: relevante; e	Deve ser viável coletar os dados sobre os indicadores escolhidos dentro de um prazo razoável e a um custo também razoável. Os indicadores devem ser relevantes para o projeto em questão.	<i>Cross-checked and compared</i> , significa em português: verificação cruzada e comparada;	A validade da avaliação precisa ser checada de modo cruzado, se comparar diferentes indicadores e o progresso, e usando informantes, métodos e pesquisadores diferentes.
<i>Time-bound</i> , significa em português: comprometido com o tempo.	descrever quando uma certa mudança é esperada	<i>Empowering</i> , significa em português: empoderamento e/ou responsabilização; e	0 processo de estabelecer e avaliar os indicadores deve ser empoderante em si próprio e permitir que os grupos e as pessoas reflitam de modo crítico sobre a situação que passa por mudanças.
		<i>Diverse and disaggregated</i> : significa em português: diverso e desagregado.	Deve haver um esforço deliberado para se procurar diferentes indicadores a partir de uma série de grupos, especialmente, os homens e as mulheres. Esta informação precisa ser registrada de modo que as diferenças possam ser avaliadas com o decorrer do tempo.

Fonte: Elaborado pela Autora, com base Roche, 2000.

Levando-se em conta os aspectos observados, procurou-se trazer aqui algumas considerações acerca de alguns instrumentos e de algumas metodologias de avaliação utilizadas no âmbito da cooperação técnica internacional que podem nos nortear para construir a proposta de avaliação que é objetivo deste trabalho.

3. A AVALIAÇÃO DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO

Os marcos da cooperação técnica entre a OPAS/OMS no Brasil e a SCTIE/MS têm ampliado o escopo, não só no apoio à ciência e tecnologia em saúde TC nº 91, como também ao complexo econômico-industrial em saúde (TC nº 59), ao desenvolvimento e qualificação da assistência farmacêutica (TC nº 70) e a inovação e regulação em saúde (TC nº 76). Os TCs vigentes, gerenciados pela Coordenação de Projetos Internacionais da SCTIE/MS, encontram-se listados na figura 5 abaixo:

Figura 5 – Quadro representativo dos TCs

Nº do TC	Propósito do Projeto/TC	Vigência	Aportes feitos ao TC
59	Desenvolvimento do Complexo Econômico Industrial e de Inovação em Saúde, em consonância com a Política Nacional de Saúde; Política de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e a Política Industrial e Tecnológica.	29/12/2009 a 28/12/2019	R\$ 54.854.193,00
70	Qualificação da gestão e dos serviços farmacêuticos; ampliação do acesso com uso racional de medicamentos; o desenvolvimento da pesquisa e as ações do Complexo Industrial e Inovação em Saúde.	30/12/2011 a 29/12/2021	R\$ 68.457.995,00
76	Fortalecimento da gestão do Sistema Único de Saúde especificamente na área de regulação do Estado, com ênfase no uso contínuo de evidências científicas no processo decisório sobre incorporação de tecnologias em saúde.	02/04/2012 a 01/04/2022	R\$ 66.322.862,00
91	Apoio as atividades de fomento à pesquisa científica, tecnológica e da inovação em saúde, com vistas à realização de pesquisas estratégicas em saúde, utilização do conhecimento científico na tomada de decisão, fortalecimento da ética em pesquisa, avaliação de tecnologias em saúde e fortalecimento de redes de ciência, tecnologia e inovação em saúde.	31/12/2015 a 29/12/2020	R\$ 35.500.000,00
TOTAL			R\$ 225.135.050,00

Fonte: Brasil, 2018

Segundo a OPAS/OMS (2012), a avaliação dos TCs é realizada, conjuntamente, pelas áreas técnicas do MS e da OPAS/OMS, ao final de cada semestre, por meio da elaboração de um relatório técnico. Com base nas atividades previstas e executadas do Plano de Trabalho Semestral (PTS), este relatório busca demonstrar o avanço no alcance dos resultados pretendidos; as principais contribuições às prioridades em políticas públicas de saúde do governo federal e ao plano estratégico da OPAS; salienta ainda as lições aprendidas no período e as

recomendações para o próximo semestre e ainda o status da execução financeira. As informações contidas nesses relatórios são os principais dados para analisar e realizar a avaliação final.

No entanto, os relatórios técnicos da OPAS/OMS trazem apenas o quantitativo das ações previstas – aquelas que o MS cria a cada semestre nos Planos de Trabalho Semestrais (PTSs). Assim, dá prioridade ao controle e não ao melhoramento da qualidade das ações, pois verifica-se que está limitado aos quantitativo das atividades executadas dentro das macros ações previstas e à probidade financeira.

Esses relatórios não geram uma análise aprofundada dos resultados das ações realizadas que foram gerados pelas atividades previstas no PTS e tampouco sobre as ações adiadas ou canceladas. Também não deixam explícitas as lições aprendidas no período nem as recomendações de melhorias de modo que o Ministério da Saúde possa evitar dificuldades em ações semelhantes no futuro, bem como não deixa claras as relações dos atores com tais dificuldades. Eles têm sido gerados para controlar a execução e não para gerar ou subsidiar as avaliações.

Nenhum dos relatórios técnicos faz menção ao critério de impacto, tal como aqui definido por Proença (2009), ou seja, uma identificação das mudanças que permaneceram após o termo do financiamento. Segundo Hansen (2005), a avaliação de impacto é aliás impossibilitada pela ausência de meios financeiros adequados, não só posteriormente, mas também para um diagnóstico prévio adequado, realizado no momento de concepção da ação de desenvolvimento e concebido para permitir, mais tarde, a avaliação dos impactos

O relatório não menciona os atores envolvidos e nem o papel deles na demanda e na execução das atividades ideais para o determinado período. Esta constatação coloca assim o problema de não existir um diagnóstico adequado prévio à atividade. Assim, os relatórios técnicos demonstram que o desenvolvimento do TC é o somatório de execuções de atividades. Não há uma avaliação do desempenho da Cooperação diante do TC em que interagem elementos de natureza muito diversa, procurando resolver conflitos superação de recursos de saúde.

Além disso, não houve registro nos relatórios técnicos sobre a contratação externa de avaliadores para cada atividade/ação do PTS, conforme recomendado pela Agência Brasileira de Cooperação (2014).

4. ESTUDO DE CASO: TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE DA SCTIE/MS

A cooperação técnica internacional da SCTIE/MS com a OPAS/OMS no Brasil relacionada à ciência e tecnologia em saúde vem acontecendo desde o ano de 2006, por meio do Termo de Cooperação nº 47 (TC nº 47), com vigência até maio de 2016. Esse TC foi considerado bem sucedido, conforme relatório técnico 2016 da OPAS/OMS e por isso, firmou-se um novo Termo de Cooperação (TC nº 91) para dar continuidade a realização de pesquisas estratégicas em saúde, utilização do conhecimento científico na tomada de decisão, fortalecimento da ética em pesquisa, avaliação de tecnologias em saúde e fortalecimento de redes de ciência, tecnologia e inovação em saúde.

No presente trabalho será apresentado o estudo de caso sobre o Termo de Cooperação Técnica Internacional nº 91 cujo título é: “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde por meio da produção de evidências que subsidiem o processo decisório em saúde nas três esferas político-administrativas do Sistema”.

Esse TC apoia as atividades de fomento à pesquisa científica, tecnológica e da inovação em saúde. Tem como objetivo a realização de pesquisas estratégicas em saúde, utilização do conhecimento científico na tomada de decisão, fortalecimento da ética em pesquisa, avaliação de tecnologias em saúde e fortalecimento de redes de ciência, tecnologia e inovação em saúde.

O TC nº 91 visa alcançar cinco resultados principais: I) Política de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde apoiada; II) Pesquisas científicas em temas estratégicos para o SUS apoiadas; III) Disseminação de evidências de pesquisa e informação de saúde voltada aos processos de decisão ampliada; IV) Sistema de ética em pesquisa fortalecido; e V) Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde apoiada, segundo relatório técnico 2018 da OPAS.

Para o alcance dos resultados esperados, são feitas parcerias com Universidades, Secretarias de Saúde, Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, Fundações de Apoio à Pesquisa das Universidades e outras instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos. O público alvo deste termo de cooperação técnica internacional tem beneficiários diretos: gestores das três esferas do SUS, comunidade científica e instituições de pesquisa; e beneficiários indiretos: profissionais de saúde e a população brasileira de forma mais ampla.

As ações desenvolvidas durante o TC nº 91 para o alcance dos objetivos do projeto são, segundo relatório técnico 2018 da OPAS página 5:

- “Apoiar a implementação e o aprimoramento de mecanismos de gestão estratégica para a CT&IS;
- Promover o fomento científico e tecnológico em saúde, visando a implementação das ações, serviços, programas e políticas setoriais do SUS;
- Fomentar ações e projetos que visem a produção de conhecimentos científicos em saúde;
- Apoiar a elaboração e disseminação de publicações técnicas e científicas na área de ciência, tecnologia e inovação em saúde;
- Apoiar a realização de cursos, oficinas de trabalho, seminários, reuniões, eventos e outras atividades técnicas e científicas;
- Apoiar a realização de ações de cooperação técnica internacional;
- Fomentar ações de monitoramento e avaliações de ações, projetos, programas e políticas.”

Na figura 6, a seguir, estão descritos os indicadores para o acompanhamento do TC nº 91, segundo relatório técnico 2018 da OPAS (pág. 6):

Figura 6 – Indicadores para o acompanhamento do TC nº 91

INDICADOR	FONTE DE VERIFICAÇÃO	PERIODICIDADE DAS INFORMAÇÕES
Nº de parcerias firmadas para o desenvolvimento de ações de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS)	Relatórios técnicos do Ministério da Saúde, outros atores cooperados e OPAS/OMS	Anual
Nº de projetos de pesquisa fomentados		
Nº de editais para financiamento de projetos de pesquisas lançados		
Nº de redes de CT&IS fortalecidas		
Nº de publicações de ciência, tecnologia e inovação em saúde		
Nº de eventos técnico-científicos na área de CT&IS apoiados		
Nº de projetos cadastrados na Plataforma Brasil		
Nº de avaliações de tecnologia em saúde e/ou diretrizes metodológicas desenvolvidas		

Fonte: Elaborado pela autora, com base no TC nº 91.

O processo de avaliação utilizado atualmente para os Termos de Cooperação possibilita uma prestação de contas durante a vigência do TC especificando o que estava previsto e se foi realizado ou não e os valores gastos no período.

No entanto, esse tipo de processo traz algumas fragilidades: não descreve minuciosamente se os objetivos foram alcançados ou o motivo por que não tenham sido alcançados; também não descreve os critérios de eficácia, eficiência e efetividade; não denomina os atores e responsáveis para realizar a atividade; e não traz indicadores adequados para uma avaliação mais efetiva. Por exemplo, na Figura 6, um dos indicadores é “Nº de projetos cadastrados na Plataforma Brasil”. Esse é um tipo de indicador que não traz a realidade da prestação oferecida pela parceria com a OPAS, pois não especifica quais os tipos de projetos seriam diretamente ligados aos de inovação e tecnologia. Mede numericamente, mas não qualitativamente.

O Ministério da Saúde não possui oficialmente críticas ao modelo avaliativo oferecido pela OPAS, mas, na execução do trabalho das áreas que utilizam os Termos de Cooperação Técnica, observa-se uma fragilidade deixada pelas lacunas desse tipo de modelo avaliativo, sobretudo, porque os TCs envolvem não apenas as necessidades técnicas das políticas públicas de saúde, mas também as escolhas e estratégias políticas do Governo Federal.

É possível constatar algumas deficiências nos relatórios técnicos usados como avaliação do termo de cooperação internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da SCTIE/MS.

Os relatórios técnicos apenas citam o quantitativo das ações previstas que o MS cria a cada semestre nos Planos de Trabalho Semestrais (PTSs). Assim, dá-se prioridade ao controle e não ao melhoramento da qualidade das ações, pois verifica-se que está limitado aos quantitativo das atividades executadas dentro das macros ações previstas e à probidade financeira.

Esses relatórios não geram uma análise aprofundada dos resultados que foram gerados pelas atividades previstas no PTS e tampouco sobre as ações adiadas ou canceladas. Também não deixa explícitas as lições aprendidas no período nem as recomendações de melhorias que o Ministério da Saúde possa promover para evitar dificuldades. Na verdade, os relatórios não deixam claro qual ator que teve dificuldades ou quais foram essas dificuldades. Ou seja, os relatórios técnicos têm

sido gerados para controlar a execução e não para gerar informações adequadas para a avaliação.

Não há uma avaliação do desempenho da Cooperação diante do TC em que interagem elementos de natureza muito diversa, procurando resolver conflitos superação de recursos de saúde. Além disso, não houve registro nos relatórios técnicos sobre a contratação externa de avaliadores para cada atividade/ação do PTS, conforme recomendado pela Agencia Brasileira de Cooperação (2014).

Por conseguinte, o que precisa ser feito, primeiramente, é contratar uma pessoa física ou jurídica conforme recomendado pela ABC (2014) e exposto no seguinte tópico deste trabalho: *2.2 Avaliação de cooperação técnica internacional em C,T&I*. Ademais, faz-se primordial a criação de um banco de dados para acompanhar a evolução da avaliação de cada Termo de Cooperação Técnica Internacional.

5. PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO ÂMBITO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE DA SCTIE/MS

Com as conclusões apresentadas acima a partir do caso do TC 91 e as considerações gerais que estão no seguinte tópico deste trabalho: *3. A Avaliação dos Termos de Cooperação*, além das sugestões da revisão conceitual, consideramos relevante sugerir uma proposta de modelo de avaliação que deveria levar em conta:

- características das parcerias, de *empowerment*, de inovação, de flexibilidade, de transparência, entre outros), que permitam avaliar um conjunto benefícios específicos esperados na Cooperação Técnica Internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da SCTIE/MS;
- descrição dos aspectos que serão avaliados em cada projeto, como: a necessidade de aumentar o conhecimento, de identificar resultados menos tangíveis, de promover *benchmarking*; e
- uma abordagem qualitativa, a participação de todos os envolvidos, a partilha de conhecimento e, também, que reconheçam a existência de conflitos de interesses.

A proposta de metodologia de avaliação do Termo de Cooperação Técnica Internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da SCTIE/MS deve percorrer os seguintes aspectos: qualidade das parcerias, qualidade dos processos, qualidade das contribuições para os objetivos do projeto ou programas, conforme figura 7:

Figura 7 – Proposta de Critérios

CRITÉRIOS	QUALIDADE DAS PARCERIAS	QUALIDADE DOS PROCESSOS	CONTRIBUIÇÕES P/ OS OBJETIVOS DO PROJETO OU PROGRAMA
1. PARTICIPAÇÃO			
Participação do público-alvo	X	X	X
Participação do Organismo Internacional e do Ministério da Saúde	X	X	X
2. ALINHAMENTO			
Alinhamento de prioridades do público-alvo		X	X
Alinhamento de políticas e de sistemas CT&I envolvidos		X	X
Partir do contexto local de CT&I		X	X
3. PROMOÇÃO DE AUTONOMIA			
Apoio ao público-alvo	X		X
Apoio a capacitações do MS	X		X
Empoderamento institucional		X	X
Parcerias com atores do hemisfério Norte e do Sul	X	X	X
Lições aprendidas e Recomendações		X	X
4. CONDIÇÕES DE EFICÁCIA			
Previsibilidade do financiamento	X		X
Compromissos longo prazo	X		X
Boa relação custo/benefício			X
Retorno rápido	X	X	X
Flexibilidade	X	X	X
Inovação e capacidade de risco		X	X
5. ACCOUNTABILITY			
Prestação contas mútua	X	X	X
Transparência / informação via de mão dupla	X	X	X
6. COMPROMISSO POLÍTICO			
Segurança na qualidade da parceria	X		
Criação de canal de diálogo sobre o desenvolvimento de CT&I	X	X	X
Formação de redes contatos nacionais e internacionais	X	X	

Fonte: Elaborado pela Autora, com base em Proença, 2009.

Sugere-se aqui sinalizar duas ou três características que deveriam moldar a avaliação aos processos dos Termos de Cooperação Técnica Internacional e, em particular, os que envolvem diversos *stakeholders* de base institucional local. Como já descrito anteriormente com Hansen (2005), a escolha de tipos de avaliação está diretamente relacionada com aos propósitos para a sua realização. Por isso, o presente trabalho considera 3 características primordiais para a avaliação:

- focada no registro de lições para o futuro (incluindo aquilo que resulta bem e a razão, e ao contrário e também na sua utilização);
- mobilizadora de autonomia, em vários níveis e respectivos contextos abstratos; e
- apoiadora de redes de sustentabilidade em âmbito nacional, intermediadoras de parcerias.

Além disso, são os objetivos para avaliação:

- Dar elementos aos gestores do MS e da OPAS para definição e distribuição atividades prioritárias;
- Levantar as oportunidades de melhorias, pontos fracos e fortes na execução das atividades;
- Avaliar a relevância, sustentabilidade e viabilidade das ações realizadas no âmbito do TC;
- Ter dimensão do alcance das ações promovidas pelo TC; e
- Atender as demandas de informação sobre os resultados do TC, assegurando a transparência das atividades executadas.

Nesse contexto, o tipo de avaliação que melhor se harmoniza aos propósitos citados acima tem os seguintes atributos: participativa e agente de novos conhecimentos, conforme figura 8 de avaliação abaixo:

Figura 8 – Proposta de um guia para Avaliação

<u>Propósito do TC 91/2015:</u>	
Apoiar as atividades de fomento à pesquisa científica, tecnológica e da inovação em saúde, com vistas a realização de pesquisas estratégicas em saúde, utilização do conhecimento científico na tomada de decisão, fortalecimento da ética em pesquisa, avaliação de tecnologias em saúde e fortalecimento de redes de ciência, tecnologia e inovação em saúde.	
<u>Vínculo Institucional com o TC</u>	<u>Tempo de vínculo/trabalho com o TC(meses)</u>
<u>Assinar o Período de Avaliação do TC:</u>	
<input type="checkbox"/> 2016 <input type="checkbox"/> 2017 <input type="checkbox"/> 2018 <input type="checkbox"/> 2019	
<p>LEIA ATENTAMENTE AS INSTRUÇÕES ANTES DO PREENCHIMENTO DESTES FORMULÁRIO</p> <p>Esta pesquisa visa identificar o nível de satisfação do TC 91 pelo Ministério da Saúde, possibilitando a gestão do TC avaliar e sugerir melhorias.</p> <p>As perguntas são autoexplicativas e são agrupadas nas dimensões de avaliação (Relevância, Eficácia, Eficiência, Impacto e Sustentabilidade)</p> <p>Para as respostas, indicar a opção apresentada que mais seja aderente ao seu ponto de vistas/percepção.</p> <p>As perguntas avaliativas são medidas de 1 a 4 - classificadas desde insatisfatória até plenamente satisfatória. (1 - Insatisfatória; 2 - Regular; 3 - Satisfatória; e 4 - Plenamente Satisfatória)</p> <p>0% a 25 % - Insatisfatório; 25% a 50% - Regular; 50% a 75% - Satisfatório; e; 75% a 100% - Plenamente Satisfatório</p> <p><u>É obrigatório o registro de justificativa para cada opção escolhida.</u></p>	
<u>1.AVALIAÇÃO DE RELEVÂNCIA</u>	
O propósito do TC continua atendendo às necessidades dos beneficiários e das contrapartes tendo em vista as potenciais mudanças no cenário do país.	
1.1 COMO ASSINALA O PROGRESSO DO PROPÓSITO DO TC ?	
Resposta:	Justificativa - <u>Avaliação Qualitativa</u> (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
1.2 COMO ASSINALA O RESULTADO DO TC ÀS DEMANDAS DOS BENEFICIÁRIOS?	
Resposta	Justificativa - <u>Avaliação Qualitativa</u> (discorrer sobre as respostas)

<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
1.3 AS AÇÕES DO TC E AS CONTRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE ESTÃO CONVERGINDO PARA NECESSIDADES E PRIORIDADES DO GOVERNO?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
1.4 COMO ASSINALA A CONTRIBUIÇÃO DA OPAS/OMS PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS DO TC?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
1.5 COMO EXAMINA A MATRIZ LÓGICA?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
1.6 COMO EXAMINA A TRANSPARÊNCIA DOS RELATÓRIOS?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)

<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u> <input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
<p style="text-align: center;"><u>2.AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA</u></p> Dimensão que os resultados esperados progrediram ou foram atingidos contribuindo para o propósito do TC	
2.1 COMO CONSIDERA QUE OS RESULTADOS DAS AÇÕES COLABORAM PARA O PROPÓSITO DO TC?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u> <input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
2.2 QUAL A QUALIDADE DOS RESULTADOS DAS AÇÕES JÁ FINALIZADAS ?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u> <input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
2.3 COMO CONSIDERA QUE AS LIÇÕES APRENDIDAS ESTÃO SENDO REGISTRADAS E USADAS DURANTE TC ?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	

<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
3.AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA	
Mensura o uso dos recursos na realização das atividades ou ações.	
3.1 COMO EXAMINA QUE OS RECURSOS DO TC FORAM USADOS COM UM CUSTO-BENEFÍCIO SATISFATÓRIO PARA ATINGIR OS RESULTADOS?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
3.2 COMO AVALIA QUE OS PLANOS DE TRABALHO SEMESTRAIS FORAM USADOS PARA MONITORAR A EXECUÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
3.3 COMO ASSINALA QUE AS ATIVIDADES DO TC CONECTARAM TEMÁTICAS TRANSVERSAIS DA OPAS (GÊNERO, ETNIA, DIREITOS HUMANOS E EQUIDADE)?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver:</u>	
3.4 COMO CONSIDERA O MÉTODO DA OPAS PARA ESTABELECIMENTO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA O APOIO À GESTÃO (CUSTOS DIRETOS) DO TC?	

Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
4. AVALIAÇÃO DE IMPACTO	
Mensura os efeitos atingidos da finalidade do TC em longo prazo. É o objetivo final para o qual o TC contribui.	
4.1 COMO EXAMINA QUE A IMPLEMENTAÇÃO DO TC COLABORA OU ESTÁ COLABORANDO PARA AS METAS GOVERNAMENTAIS VIGENTES?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
4.2 COMO ANALISA A RELAÇÃO DO TERMO DE COOPERAÇÃO DA OPAS/OMS COM OUTRAS INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NACIONAIS OU INTERNACIONAIS?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
4.3 COMO EXAMINA A COMPREENSÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA SOBRE OS RESULTADOS DO TC?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	

<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
5. AVALIAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE	
Refere-se à perpetuação dos benefícios após a conclusão de um TC relacionada ao desenvolvimento de capacidades, recursos e a apropriação das atividades do TC pelos beneficiários e contrapartes.	
5.1 QUAL É O NÍVEL DE APROPRIAÇÃO DO TC PELA CONTRAPARTE (MS)?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
5.2 QUAL É A POSSIBILIDADE DOS RESULTADOS NÃO MUDEM MESMO SE HOVER UMA TROCA DE GOVERNO?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	
5.3 COMO ASSINALA A CAPACIDADE DA CONTRAPARTE (MS) EM MANTER A TECNOLOGIA INTRODUZIDA?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u>	
<input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições	
<u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	

5.4 COMO ASSINALA O ENVOLVIMENTO DOS DIFERENTES ATORES (DOADORES, UNIVERSIDADES, OUTROS) NA IMPLEMENTAÇÃO DO TC?	
Resposta	Justificativa - Avaliação Qualitativa (discorrer sobre as respostas)
<input type="checkbox"/> 1- Insatisfatória <input type="checkbox"/> 2- Regular <input type="checkbox"/> 3- Satisfatória <input type="checkbox"/> 4- Plenamente Satisfatória	
<u>Assinalar as Restrições:</u> <input type="checkbox"/> Não ocorrerão restrições <input type="checkbox"/> Orçamentária e Financeira <input type="checkbox"/> Recursos Humanos <input type="checkbox"/> Gerenciais <input type="checkbox"/> Recursos Lógicos <input type="checkbox"/> Recursos de TI <input type="checkbox"/> Outras restrições <u>Justifique as restrições e aponte as providências adotadas para saná-las, quando houver</u>	

Fonte: Elaborado pela autora, com base OPAS, 2000.

Quanto aos indicadores, é contraproducente fazer aqui uma lista de Indicadores para avaliar os objetivos específicos das atividades executadas nos Termos de Cooperação ou da avaliação dos objetivos macro do programa do Termo de Cooperação e dos atores envolvidos para os Termos de Cooperação, em razão de que os indicadores devem ser construídos caso a caso.

Esse processo avaliativo deveria ser conduzido preferencialmente por uma consultoria externa, envolvendo a participação dos atores internos – servidores do MS e dos consultores da OPAS – que dominam o fluxo do trabalho e conhecem a finalidade do serviço a ser prestado, os resultados esperados e o impacto desejado, fornecendo as informações necessárias à avaliação.

Além das avaliações conduzidas por uma consultoria externa, deveria haver um acompanhamento semestral conduzido pelos atores internos, por meio de uma comissão, para analisar como está sendo empregado o dinheiro que o MS repassou a OPAS para ser usado por um TC determinado. Um processo avaliativo que responsabilize os responsáveis pelo uso dessas verbas.

Uma nova forma de conduzir um processo avaliativo dos TCs de forma mais efetiva será um grande desafio para o Ministério da Saúde. Tanto por questões técnicas de sua aplicação como, e principalmente, por questões políticas. Alguns pontos deverão ser observados, tais como: a construção dos indicadores; a escolha dos instrumentos avaliativos, a produção das informações; a escolha dos atores responsáveis pela avaliação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação de processos, procedimentos e instrumentos para uma avaliação de Cooperação Técnica é uma ferramenta essencial para lidar com a pertinência ou a necessidade dos termos de cooperação técnica internacional vigentes e futuros.

A maneira como a Cooperação Técnica é avaliada possibilitará a melhoria gradual da gestão e a mitigação dos riscos em termos da qualidade da cooperação, da garantia dos resultados esperados, da extrapolação dos custos e cumprimento dos prazos inicialmente estabelecidos. Não há receitas padronizadas, o que há é a construção de um processo que, inserido no cotidiano da Cooperação Técnica, represente uma orientação sólida, com flexibilidade para adaptações, de acordo com as características e necessidades de cada Acordo de Cooperação.

Para tanto, é necessária uma metodologia de avaliação participativa do Termo de Cooperação Técnica, na qual os atores que executam o TC participam também da avaliação. A avaliação é essencial para acompanhar a gestão do Termo e prestar contas sobre a atuação do Organismo Internacional, constitui também um mecanismo gerador de conhecimentos que contribuirá para o aprimoramento operacional do Estado, bem como para um melhor discernimento na seleção das prioridades das políticas e dos investimentos em prol do desenvolvimento do país.

O problema levantado no trabalho foi trazer uma proposta de metodologia para a avaliar a Cooperação Técnica Internacional no âmbito da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde (SCTIE/MS). Isto se faz necessário, pois existem várias motivações que levam os Estados e Organismos Internacionais a realizarem cooperações internacionais, e para que essas cooperações sejam eficazes, é necessário desenvolver mecanismos de assessoramento para a tomada de decisões sobre as celebrações de parcerias internacionais, a realização de projetos e o alcance dos objetivos estipulados.

Cabe ressaltar que essa constatação foi possível graças aos objetivos do trabalho, que foram atingidos pelo auxílio das matérias acadêmicas, proporcionando uma base teórica satisfatória. Na análise do estudo de caso do Termo de Cooperação

Técnica nº 91 entre OPAS/OMS e a SCTIE/MS, foram constatados muitos aspectos relevantes e compatíveis com o referencial teórico, tornando possível uma análise crítica, baseada em conhecimentos, capaz de propor uma metodologia de avaliação. Portanto, o estudo de caso foi de grande valia, na medida em que corroborou os problemas que já haviam sido levantados neste trabalho.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICOS

BRACAGIOLI NETO, A.; GEHLEN, I.; OLIVEIRA, V. L. de. Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*/ Ministério das Relações Exteriores, 4ª ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2014. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QCKWMGU5a1IJ:www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 21 dez. de 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, *Portaria nº 8, de 4 de janeiro de 2017. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.* Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20588292/do1-2017-01-20-portaria-n-8-de-4-de-janeiro-de-2017-20588205>. Acesso em: 30 ago 2018

BRASIL. Ministério da Saúde. *Estratégia de Cooperação Técnica da OPAS/OMS com a República Federativa do Brasil, 2008-2012.* / Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Parecer Técnico nº 484/99. Fundação Nacional de Saúde: acordo internacional com a OPAS, 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de normas e orientações para a cooperação técnica internacional com a Opas/OMS.* Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS- Particpa SUS*. Brasília: Editoria do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório de Gestão 2007 da Coordenação Nacional da Saúde no Mercosul*. 1ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde no Brasil - Contribuições para a Agenda de Prioridades de Pesquisa* Ministério da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Ciência e Tecnologia. *Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

.BRASIL. Presidência da República, *Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 20 ago 2018.

BRASIL. Presidência da República, *Decreto nº 3.594, de 8 de setembro de 2000. Dispõe Ajuste complementar ao Convênio Básico entre a OMS e o Governo Brasileiro, e ao Acordo entre a Repartição Sanitária Pan- Americana e o Governo do Brasil para o funcionamento do escritório de área em Brasília*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3594.htm>. Acesso em: 14 ago.2018.

BRASIL. Presidência da República, *Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5151.htm>. Acesso em: 10 set.2018.

BRASIL. Presidência da República, *Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016. Dispõe sobre a estrutura interna do Ministério da Saúde*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2016/Decreto/D8901.htm#art8>. Acesso em: 20 set.2018.

COSTA, Melissa Andrade. *Práticas de Avaliação da Cooperação Internacional no Brasil*. Brasília: Nikê Consultoria, 2018.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Nova Fronteira, 1999.

GADELHA, C. A. G. et al. *A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

HANSEN, Hanne Foss. *Choosing Evaluation Models. A discussion on evaluation design*, Evaluation, Vol. 11(4): 447-462, Sage Publications, 2005.

JACKSON, Edward T. e KASSAM Yusuf. *Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation*, 1998.

KEOHANE, R. *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KOHNERT, Dirk; PREUSS, Hans-Joachim A.; e SAUER, Peter. *Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Köln: Weltforum Verlag, 1992.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; e LOPES, Luara L. *Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* S. Paulo: Fundação F. Ebert/Articulação Sul, 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>>. Acesso em: 20 de ago de 2018.

MIRANDA NETO, Manoel José de. *Pesquisa para o planejamento: métodos & técnicas. Roteiro para elaboração de projetos*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005

OPAS/OMS/Organização Pan-Americana da Saúde. *História institucional*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

OPAS/OMS/Organização Pan-Americana da Saúde. *Modelo de Gestão da Representação da OPAS/OMS no Brasil 2008-2012*. Brasília : Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

OPAS/OMS/Organização Pan-Americana da Saúde. *Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação: 1º e 2º semestres de 2016*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2016.

OPAS/OMS/Organização Pan-Americana da Saúde. *Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação: 1º e 2º semestres de 2017*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2017.

OPAS/OMS/Organização Pan-Americana da Saúde. *Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação: 1º de 2018*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2018.

PFEIFFER, Peter. *O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças*. In: Planejamento e Orçamento governamental Coletânea – Volume 1, Capítulo 2, p.145, Brasília: ENAP, 2006.

PROENÇA, F. *Avaliando a cooperação descentralizada: pistas para um modelo com aplicação empírica*. Lisboa; 2009. Disponível em: <<https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp77.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 12 de dez de 2018.

RAMALHO DA ROCHA, A.J. *Por uma expressão crítica das teorias das relações internacionais*. In: Revista Cena Internacional, 2001.

ROCHE, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez : ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam,2000.

TOMAZINI, R.C. *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão*. Carta Internacional, v. 12, n. 1, 2017, p. 28-48. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/632>>. Acesso em: 10 de dez de 2018.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana : a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília : FUNAG, 2007.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso-Planejamento e Métodos*. 4.ed. Porto Alegre, 2010.