

AVALIAÇÃO FINAL

Projeto CVE/056

Apoio ao Plano de Desenvolvimento
sanitário da Região de Santiago Norte

DADOS SINTÉTICOS

País	Cabo Verde
Título longo do projeto	Apoio ao Plano de Desenvolvimento Sanitário da Região de Santiago Norte
Título curto do projeto	Região de Saúde de Santiago Norte
Código LuxDev	CVE/056
Versão do relatório	Março 2013

CLASSIFICAÇÃO DO PROJETO PELA MISSAO DE AVALIACAO

Classificação geral (Eficácia)	3 Escala de 1 (resultados excelentes, superando substancialmente as expectativas) a 6 (a ação de desenvolvimento não é bem sucedida ou a situação até se degradou)
Outros critérios de classificação de avaliação	Pertinência: 2 Eficiência: 2 Durabilidade: 3

RESUMO EXECUTIVO

Esta missão de avaliação final do projeto CVE/056, foi realizada na Praia, pelo Dr. Saverio Pappagallo, entre 13 janeiro 2013 e 3 fevereiro 2013.

Os objetivos da missão foram os seguintes :

- verificar, examinar e analisar as metas e os resultados do projeto ;
- avaliar o projeto em relação aos critérios de pertinência, eficácia, eficiência e durabilidade ;
- assegurar a gestão das temáticas transversais ; e
- retirar lições e facultar recomendações para projetos semelhantes.

A metodologia de avaliação adotada foi muito tradicional, baseando-se :

- no estudo dos documentos disponibilizados pela LuxDev, pelo beneficiário e por outras instituições parceiras do projeto ;
- na compreensão dos dados secundários disponíveis e acessíveis ;
- em entrevistas a pessoas-chave ;
- em visitas e observações de campo.

Os resultados preliminares da missão foram descritos na Síntese apresentada no seminário de restituição que teve lugar em 31 janeiro 2013, na sede da agência LuxDev, na cidade da Praia.

O projeto CVE/056 "Região de Saúde Santiago do Norte", com uma duração de 48 meses, visa a concepção e implementação do Plano de desenvolvimento da nova região de saúde Santiago Norte.

Os resultados esperados do projeto são os seguintes:

- Cabo Verde dispõe de um quadro institucional e técnico com capacidade para ensaiar as reformas do sistema de saúde (em especial a criação da região de saúde e as novas modalidades de financiamento) ;
- os cuidados primários na região de saúde Santiago Norte tornaram-se mais acessíveis, continuados e racionais ;
- o financiamento do sistema de saúde melhorou especialmente para assegurar o fornecimento de medicamentos e a manutenção de forma durável e eficiente ;
- os cuidados diferenciados e o sistema de referencia são reforçados e racionalizados na região de saúde Santiago Norte.

A implementação do projeto foi inicialmente prevista em três fases:

- uma fase inicial de arranque (seis meses) ;
- uma fase de investimento e de desenvolvimento de experiências (dois anos) ;
- a fase do lançamento de um novo hospital regional (18 meses).

A data de encerramento do projeto foi marcada para outubro de 2008. Devido aos atrasos acumulados, o projeto terminará em janeiro de 2014. De facto, três acordos de parceria operacional, ainda estão em curso para a realização de ações específicas, enquanto que a equipa de apoio técnico à região cessou as suas funções em 31 julho 2011.

Depois da extensão do projeto, consentida pelo Ministério dos negócios estrangeiros do Luxemburgo em Fevereiro de 2007, a contribuição do Luxemburgo para o orçamento do projeto aumentou para 10 948 000 EUR, dos quais 425 795 EUR são para o financiamento dos acordos de parceria operacional. O montante total ultrapassou em 1 080 000 EUR a dotação inicial de 9 868 000 EUR. A contribuição do Governo de Cabo Verde foi fixada em 6 682 342 EUR.

Esta missão de avaliação foi precedida por missões de avaliação de “meio curso” e intercalar, que tiveram lugar em novembro 2006 e em agosto 2008 respectivamente e que já haviam destacado lacunas na implementação.

Deficiências nas políticas nacionais sobre as despesas, o financiamento, os medicamentos, os recursos humanos e a gestão do sector, foram assinaladas como fatores susceptíveis de terem um impacto negativo na eficácia da intervenção e na durabilidade das mais valias atingidas pelo projeto. A este respeito, a segunda missão observou que "Estas questões mereceriam ser tidas em conta na definição do próximo programa indicativo de cooperação III 2011 - 2015", uma proposta que, afinal, não foi adotada pela Cooperação do Luxemburgo. Contudo, esta missão confirma estas constatações. Algumas deficiências estruturais, ligadas ao sistema de financiamento do sector, ao papel do Ministério da Saúde no que respeita às regiões de saúde e à gestão dos recursos humanos, comprometeram os resultados do projeto.

Apesar disso a região de saúde Santiago Norte está de facto bem estabelecida, do ponto de vista político, operacional e administrativo. A oferta dos cuidados desenvolveu - se progressivamente no que respeita à gama de serviços oferecidos e à sua qualidade. O acesso aos serviços e a sua utilização foram melhorados e o sistema de referenciação tornou - se mais eficaz.

Os anúncios do Ministério da Saúde para replicar esta experiência em três outras ilhas (Santo Antão, Fogo e Brava) e, especialmente, as alocações de recursos humanos, materiais e financeiros, pelo Orçamento do Estado 2013 para a região de saúde Santiago Norte, são sinais positivos sobre as intenções do Governo de Cabo Verde relativamente à regionalização da gestão do sector da saúde Segundo estimativas efectuadas durante a missão, as alocações em medicamentos para o ano 2013 para a região de saúde Santiago Norte, aproximam - se da meta prevista no documento de projeto, que é de 15% do valor total das alocações orçamentais.

A gestão global dos serviços de saúde da região é assegurada pelo gabinete técnico, estrutura esta que merece ser ampliada e reforçada. O gabinete fornece apoio técnico às estruturas de saúde da região, que atingiram resultados apreciáveis na cobertura de imunização, na participação das grávidas à consulta pre-natal, na assistência à gravidez e ao parto, e no volume de prestação de cuidados generalistas e diferenciados. O âmbito de ação do gabinete estende-se à racionalização da prestação dos serviços nos centros, assim como à supervisão da gestão financeira (todos os centros de saúde têm agora balancetes fiáveis) e à supervisão da gestão dos medicamentos. Além disso, o gabinete técnico desempenha um papel redistributivo dos recursos da região de saúde Santiago Norte (através, por ex, de um *basket fund*, da centralização dos serviços de laboratório, das deslocações de especialistas, da redistribuição de excedentes de medicamentos, etc.).

Através da comissão deliberativa regional, um modelo diferente de participação, responsabilidade e colaboração está instalado na região. Os delegados de saúde, o diretor do hospital regional, os vereadores dos municípios, são envolvidos no diálogo e na coordenação para melhorar a organização e qualidade dos cuidados e dos programas de ação conjunta. A comissão deliberativa é também uma oportunidade para planear objetivos comuns e aumentar as competências individuais das pessoas implicadas na gestão dos serviços de saúde pública.

Na opinião do autor deste relatório, esta pode ser considerada a realização institucional mais eficaz e relevante do projeto, oferecendo enormes oportunidades para o desenvolvimento da autonomia regional.

Com base nas constatações da missão, uma série de “lições” consideradas úteis, se podem extrair:

A condição preliminar (ainda que insuficiente) para o sucesso de um projeto deriva da sua conceptualização e da congruência dos recursos colocados à sua disposição. No caso do documento de projeto a opinião é unânime: o projeto foi bem arquitectado, responde à visão institucional do país (ou seja, a da carta sanitária) e faculta recursos suficientes para atingir os seus objetivos no entanto, os atrasos acumulados pelo projeto acabaram por ser importantes. Entre as causas, são de mencionar: a multiplicidade de atores envolvidos nas decisões, as rotações de pessoal internacional e local, e o controle limitado que a equipe de gestão do projeto teve sobre as contribuições locais e luxemburguesas.

Um esforço na simplificação das linhas decisórias teria resultado numa maior coerência do calendário e maior eficiência na utilização do orçamento; a subestimação de algumas destas condições tem afetado os resultados do projeto. A capacidade do beneficiário para mobilizar recursos e legislar sobre a autonomia do hospital regional e sobre a constituição da região de saúde Santiago Norte, dentro dos prazos do projeto, foi menor do que o esperado.

Cinco deficiências têm contribuído também para a limitada durabilidade, eficiência, eficácia e relevância dos resultados, nomeadamente:

- uma insuficiente ancoragem inicial do projeto ao nível das administrações regionais (que foi melhorada pela instalação do comissão de acompanhamento) e ao nível da comunidade (que foi reforçada pela criação do conselho consultivo) ;
- o facto de nunca se ter materializado de maneira efetiva a parceria com as instituições centrais encarregadas das atividades de reforma do sector, as organizações da sociedade civil e as colectividades ;
- uma delegação demasiado diversificada das competências e das atribuições de gestão do projeto por parte do beneficiário ;
- uma mobilização insuficiente dos outros parceiros ao desenvolvimento na região de saúde Santiago Norte ;
- uma fraca integração dos assuntos transversais, tais como a igualdade de género, a “*gouvernance*” / liderança para o desenvolvimento, o meio ambiente e alterações climáticas.

A chave para a sustentabilidade do projeto está, finalmente, na qualidade e na fidelidade da equipa local envolvida na implementação. A dinâmica regional desencadeada na região de saúde Santiago Norte deve muito à habilidade, experiência e compromisso da equipa do gabinete técnico e da região. Uma menção especial vai para o diretor regional que tem sido capaz de criar um espírito de equipa e estabelecer relações produtivas, ao mesmo tempo pessoais e institucionais (com a administração central do Ministérios da Saúde e das Finanças).

Definitivamente, a região de saúde Santiago Norte exige mais um período de consolidação e expansão dos resultados. Há realmente o risco de que a atual equipa do gabinete técnico perca a estabilidade e que o pessoal, sobretudo os responsáveis pela gestão, seja encaminhado para outras tarefas, sem substituições válidas. O região de saúde Santiago Norte deverá, durante algum tempo, desenvolver o seu potencial de oportunidades para melhorar a gestão sectorial a nível regional e assegurar uma administração mais sólida. No contexto desta reflexão, a passagem a uma replicação desta experiência noutras áreas pode resultar, nesta fase, numa decisão precipitada.

Estas constatações sugerem as seguintes recomendações para os diferentes parceiros que acompanharam o projeto. No entanto, elas destinam-se principalmente aqueles que têm já a responsabilidade de consolidar e melhorar o funcionamento da região de saúde Santiago Norte:

- o Plano regional de Desenvolvimento sanitário 2012 - 2016 da região de saúde Santiago Norte, deve ser aprovado e os compromissos orçamentais, políticos e jurídicos dos ministérios implicados (saúde, planeamento e finanças) devem ser especificados ;
- a região de saúde Santiago Norte (e o gabinete técnico) deve desenvolver as suas prerrogativas em termos de autonomia administrativa na gestão do património, das finanças e dos recursos humanos. Para alcançar estes fins, a região de saúde Santiago Norte deve dotar-se de competências técnicas adicionais em matéria de gestão, de saúde pública e clínica ;
- a região de saúde Santiago Norte (e o gabinete técnico) deve intensificar as atividades que visem a melhoria da qualidade dos cuidados, o reforço da formação contínua, o desenvolvimento do sistema de informação sanitária, as ações de promoção da saúde e a investigação na saúde ao nível da comunidade ;

- o Ministério da Saúde, por sua vez, deve acompanhar a consolidação e o desenvolvimento da regionalização, mantendo a região de saúde Santiago Norte como entidade piloto no domínio das delegações regionais e da descentralização. A este respeito, é necessário que o mesmo Ministério da Saúde adote um sistema de monitorização do processo de implementação da política de regionalização ;
- o Ministério da Saúde deve mobilizar os parceiros ao desenvolvimento constituindo um grupo temático sobre a regionalização. O país ainda precisa de assistência técnica externa e apoio financeiro em certos domínios; por ex. no desenvolvimento de recursos humanos na área da saúde, o país não dispõe de estruturas adequadas de formação ;
- a Organisation mondiale de la Santé (OMS) e as outras organizações da ONU devem ser mais envolvidas na gestão da região de saúde Santiago Norte, apoiando a formação contínua, a promoção da saúde e a investigação ;
- é importante que a agência LuxDev se comprometa a acompanhar o desenvolvimento da região de saúde Santiago Norte através de uma avaliação ex-post, um ou dois anos após o fim efetivo do projeto. A reunião anual da comissão de parceria entre a Cooperação do Luxemburgo e o Governo cabo-verdiano pode ser um fórum apropriado para discutir os resultados dessa mesma avaliação ;
- sugere-se que qualquer apoio ao sector da saúde em Cabo Verde, pela Cooperação do Luxemburgo, se concentre no desenvolvimento de recursos humanos para a saúde, através de mecanismos de parceria ;
- no caso de se realizarem projetos “semelhantes”, é preciso que os calendários de execução sejam mais realistas e coerentes e que os trabalhos de construção/reabilitação e entrega de equipamentos sejam melhor coordenados com as outras atividades; e deve permitir-se ao beneficiário uma participação mais efetiva nas tomadas de decisão ;
- no contexto cabo-verdiano, devem ser evitados os projetos que exigem pré-condições institucionais difíceis de cumprir dentro dos prazos estabelecidos. Uma abordagem sectorial e de apoio orçamental (sectorial) parecem mais apropriados para apoiar o desenvolvimento do sistema de saúde do Arquipélago.

Esta avaliação destaca resultados positivos, depois de longos anos marcados por imprevistos e atrasos. Uma razão de grande satisfação para ambos os parceiros. De facto, constatamos que “o navio ganhou o mar e atingiu uma velocidade cruzeiro razoável”. Contudo, existem ainda disfuncionalidades “a bordo” e a necessidade de melhor definir a direção da navegação.

A fim de reforçar a gestão da região de saúde Santiago Norte e dos recursos colocados à sua disposição, a região deve, no futuro, agir em conformidade com o seu Plano regional de Desenvolvimento sanitário 2012 - 2016, intensificar esforços com vista à melhoria da qualidade dos cuidados, aproveitar as condições favoráveis para alargar as suas competências e estabelecer um sistema de monitorização e avaliação contínua das suas próprias atividades (relativamente aos recursos utilizados).