

Políticas Relacionadas à Tecnologia da Informação: aplicação de políticas de TI no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso

João Francisco Borba

Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES-MT

Cuiabá - MT – Brasil

Key words: diffusion of innovation, guideline adherence, information systems.

Palavras-chave: difusão de inovações, fidelidade a diretrizes, sistemas de informação.

Introdução

A Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES-MT estabeleceu, a partir de 2003, a Coordenadoria de Tecnologia da Informação – CTI, elevando o setor antecessor, a Gerência de Tecnologia da Informação – GTI, ao nível tático da instituição, permitindo com isso uma maior amplitude de atuação e uma voz política mais presente. Atualmente o setor conta com cerca de cinquenta pessoas, em sua maioria pós-graduados e pós-graduandos, com perspectiva de crescimento em torno de cem por cento até o próximo ano.

Conclusivamente, contudo, não basta um posicionamento mais elevado no organograma, principalmente numa instituição politicamente administrada, para fazer valer a personalidade de que a área de Tecnologia da Informação deve estar imbuída. A manutenção de uma postura passiva, ou seja, remediadora de situações que demandem uma solução tecnológica, não pode ser considerada satisfatória para a área de TI.

1. Mudança de Postura

A área de TI dentro da SES-MT, de certa forma, não poderia deixar de existir. Mesmo que houvesse um relacionamento perfeitamente adequado entre a instituição e a empresa de processamento de dados do Estado de Mato Grosso, o CEPROMAT, esta última com muita dificuldade poderia se encarregar de suprir a demanda de forma satisfatória, em virtude das necessidades e peculiaridades das Secretarias de Saúde de uma forma geral. Além disso, essa satisfação não havia se mostrado presente até o início da década atual, quando o setor foi criado. Na atual gestão governamental, o CEPROMAT vem conseguindo obter sucesso num importante processo de revitalização do papel daquela instituição junto aos demais órgãos do Estado, parcimoniosamente derrubando uma imagem negativa que, culturalmente, havia se estabelecido ao longo de gestões anteriores.

Observe-se o fato de que as peculiaridades e complexidade da área da Saúde fazem com que as relações das instituições dessa categoria com as empresas de processamento de dados estaduais sejam estremecidas na maioria dos Estados. Isso não é diferente no Estado de

Mato Grosso. Entretanto, isso não significa uma postura de antagonismo declarado entre essas instituições; antes, mais adequada seria uma postura de complementaridade.

Em 2004, a CTI adotou o que chamou de uma “postura pró-ativa” baseada na idéia de que deveria e acreditava possuir os profissionais melhor capacitados da instituição para indicar o futuro da TI da mesma. Essa atitude consistiria em não abandonar as necessidades demandadas pela SES-MT, mas complementá-las com um posicionamento tal que lhe permitisse sugerir, prospectar, testar e implantar novas tecnologias por iniciativa própria. A idéia consiste em indicar caminhos tecnológicos a serem trilhados antes mesmo que surja a necessidade que os demande.

Projetos de curto, médio e longo prazo foram estabelecidos objetivando uma área de TI que posicionasse a SES-MT de forma destacada dentro do cenário estadual e a nível nacional, ao menos em termos de aproveitamento da tecnologia existente. Para surpresa geral, os custos se faziam elevados apenas em poucos novos projetos. Alguns dos mesmos chegavam a possuir custos irrelevantes em relação ao andamento “normal” seguido até então. O óbvio é que a maioria dos projetos promovia um retorno de investimento a curto ou curtíssimo prazo. Parafraseando Ferrer em (6), Tecnologia da Informação tem que deixar de ser vista como “custo” e passar a ser vista como “investimento”; mas é necessário que os gestores da área saibam mostrar aos gestores da organização os benefícios totais obteníveis, de forma a demonstrar como a relação custo-benefício pode ser interessante e “atrativa”.

Mais importante do que a postura mencionada é o estabelecimento de uma administração voltada a resultados que complementa o que já foi exposto com uma atenção para os seus objetivos. Para tanto, há que se estabelecer também critérios métricos e indicadores de desempenho adequados para a área de TI. COBIT e ITIL são metodologias interessantes para tanto (3) e atualmente em estudo na Câmara Gestora de Informação e Tecnologia da Informação – CGITI do Estado de Mato Grosso (1).

Como conseqüência disso, algo que surge rápida e naturalmente, quando se trabalhando em uma instituição pública, é o foco no cidadão e na importância e responsabilidades do trabalho desenvolvido para a gestão pública. A política descrita a seguir e adotada pela CTI representa muito bem a importância e os benefícios de ações simples com foco no compartilhamento de informações e experiências.

2. Compartilhamento de Códigos Fonte

A idéia é simples: o fruto do trabalho de uma instituição pública é igualmente público e, uma vez que não ofereça risco ao Estado, ao governo do mesmo e ao cidadão, deve ter seu

potencial maximizado de forma a estender seus benefícios a todos que possam usufruir do mesmo. O Ministério Público concorda...

A partir de 2004, quando a CTI assumiu a representação da SES-MT na Câmara Técnica de Informação e Informática em Saúde – CTIIS, grupo consultivo do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde – CONASS, foi possível se constatar que a maioria das Secretarias de Saúde, municipais e estaduais, espalhadas pelo Brasil gozava de uma carência por sistemas de informação, o que não se fazia realidade no Estado de Mato Grosso. O questionamento motivador das primeiras discussões versava sobre a possibilidade de se compartilhar sistemas de informações entre as diversas instituições de Saúde e, uma vez que a SES-MT, através da CTI, produz sistemas de gestão na área dessas instituições, se poderia ser questionado o compartilhamento dos mesmos com outras instituições interessadas. Os benefícios que poderiam advir dessa possibilidade eram significativos: redução de custos (financeiros e de tempo) para as instituições, intercâmbio de experiências negativas e êxitos, etc..

O fato de que o desenvolvimento desses sistemas havia sido viabilizado mediante a utilização de recurso público fazia com que dois aspectos relevantes tivessem que ser levados em consideração. Primeiramente, que os contribuintes do Estado esperavam que os produtos da utilização de seus impostos fossem aplicados “dentro de casa”; o uso inadequado desses sistemas poderia caracterizar negligência, no sentido de que unidades da federação poderiam se beneficiar dos recursos de outra, enquanto a unidade de origem não. Em segundo lugar, e mais importante, era preciso levar em consideração a possibilidade de que uma instituição privada se apoderasse desses sistemas, independente do licenciamento do mesmo, podendo incorrer em duas novas possibilidades: revender o produto para instituições de Saúde, com conseqüente sobre-taxação para o contribuinte que, através do uso dos recursos oriundos do pagamento de seus impostos, estaria pagando duas vezes pelo mesmo produto; e licenciar o produto em seu nome, exigindo subseqüentemente da instituição de origem ressarcimento ou indenização por suposta quebra de direitos autorais.

A primeira objeção é tão somente uma questão de postura ética e profissional, visto que basta que os sistemas de informação estejam efetivamente em produção em sua origem para que não haja dúvidas de que sua efetividade está, no mínimo, sendo observada. Em caso contrário, o problema ainda está descartado uma vez que a funcionalidade daquele sistema esteja sendo compensada pelo uso de ferramental mais adequado.

As outras objeções já avançam pelo campo jurídico, de forma que, no final do ano de 2004, a CTI encaminhou à Superintendência de Assuntos Jurídicos – SAJ da SES-MT uma solicitação de que a mesma encaminhasse ao Ministério Público pedido de apreciação sobre a

iniciativa da CTI. O problema do licenciamento de direitos autorais dos sistemas de forma maliciosa, na verdade, já era um problema contornado.

Protegidos através das licenças GPL (*General Public License* – Licença Pública Geral) e LGPL (*Lesser GPL* - GPL Menor), que os tornam software livre (7), os sistemas da SES-MT passam a ser de domínio público e podem ser usados livremente por quaisquer indivíduos. A divulgação na mídia se encarregaria de registrar a data do fato, visto que uma tentativa de requisição dos direitos autorais só poderia então ser feita a partir daquela data, iniciativa essa que seria flagrantemente elucidada. Obviamente, os primeiros elementos a quem a divulgação foi estendida foram as Secretarias de Estado de Saúde pelo Brasil, o que se realizou através de uma mala direta da Câmara Técnica de Informação e Informática em Saúde do CONASS, anteriormente mencionada.

O problema da revenda dos sistemas para outras instituições de Saúde, independente da forma como isso acontecesse, era mais sério. Mas, em função das medidas tomadas e mencionadas anteriormente, o fato de que alguma entidade privada pudesse usar discretamente o conhecimento adquirido através do estudo dos sistemas para confecção de outro que fosse revendido a uma instituição de Saúde não constituiria então prejuízo razoável, mas poderia ser considerado até mesmo uma nova contribuição para ampliação dos efeitos do conhecimento divulgado.

De qualquer forma, o parecer da Assessoria Jurídica da SES-MT (8) deixa bastante clara a legalidade da ação. O relatório concluiu como desnecessário o encaminhamento de pedido de análise ao Ministério Público “ante a inexistência de ilegalidade ou lesão ao interesse e patrimônio públicos”.

É interessante observar que, de acordo com a Lei Brasileira n. 9.609, de 19 de fevereiro de 1998,

“programa de computador é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados”

e que, desprendido do meio físico (hardware) que lhe sirva de suporte, “é possível classificá-lo enquanto linguagem de programação como um bem jurídico incorpóreo, também chamado de imaterial, (...) considerado pela doutrina dominante como afeto e tutelado pelo Direito Autoral” (8). A proteção da propriedade intelectual do programa de computador é garantida nos termos dispostos na Lei 9.609/98, dessa forma garantindo que, “sendo os programas fonte

desenvolvidos e elaborados pelos profissionais da SES/MT, (...) não restam dúvidas de que pertencem exclusivamente a esta Secretaria”.

Quanto ao fato dos sistemas serem bens públicos, o parecer (8) comenta que, “no Código Civil, a disciplina dos bens públicos está regulada entre os artigos 98 a 103, definidos como aqueles ‘do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno’, que são “válidos e eficazes os instrumentos adotados para uso dos bens públicos por particulares”, como a permissão, a autorização, a cessão de uso e a concessão de uso. O artigo 103, inclusive, repete a base do conteúdo normativo do código anterior, que enunciava que “o uso comum dos bens públicos poderia ser gratuito, ou retribuído”.

O mencionado parecer (8) conclui que, reiterando, “sendo os programas fonte de sistema de propriedade da SES/MT, tratam-se de bens públicos”, e que “a decisão sobre como disponibilizar o acesso ou uso desses bens se situa no âmbito discricionário da Administração em seu poder de gestão dos bens públicos sob sua custódia”.

Com a base jurídica aqui representada, a CTI pôde tomar para si a responsabilidade de fazer seguir adiante o projeto de implantação de uma política de disponibilidade de sistemas, na forma de seus códigos fonte, na Internet.

Hoje, uma produção de umas poucas, por enquanto, mas interessantes dezenas de sistemas está à disposição de qualquer um que queira fazer uso dos mesmos (em <http://www.saude.mt.gov.br/>, “Serviços”, “Códigos Fontes”). Esses códigos foram disponibilizados visando que o benefício obtido com o uso dos mesmos pudesse ser estendido aos órgãos de governo (não somente de Estado, nem somente da área da Saúde) considerados “menos afortunados”. O questionamento relativo à possibilidade de serem utilizados por outros que não os órgãos públicos tem produzido reflexões indicando que a resposta mais adequada, de fato, é a de que isso é irrelevante frente ao benefício obtido. Reflexo disso têm sido as declarações obtidas pelos beneficiários diretos das ações decorrentes da implantação dessa prática.

A observação das reações pessoais dos envolvidos no desenvolvimento dos sistemas que são foco dessa política demonstra ser extremamente prazeroso para esses atores observar o fruto do trabalho próprio florescendo em outros órgãos, municípios e Estados, em outros ambientes, sendo migrados para outras plataformas de desenvolvimento e compartilhados subsequentemente, com conseqüente sentimento de valorização, reconhecimento e maximização do potencial do serviço prestado. Estranho é observar que uma medida tão simples possa causar polêmica ou ser considerada inovadora, receber tantos elogios e ser considerada “mudança de paradigma”...

3. Outros Projetos

Nenhuma novidade aqui; somente coisas simples em sua maioria, um conjunto de medidas visando obter o melhor resultado da tecnologia já existente e já em uso. Seguindo o que se vê preconizado pelo Sistema Estadual de Informação e Tecnologia da Informação – SEITI de Mato Grosso, antigo Sistema Estadual de Informação (2), e pelo Ministério da Saúde (5), a CTI tem se esforçado no sentido de aproximar as áreas de Tecnologia da Informação e de Informação em Saúde de forma a produzir uma relação efetiva e produtiva entre as mesmas e promover o melhor aproveitamento de recursos informacionais direcionados à orientação estratégica da SES-MT.

O estabelecimento de uma infra-estrutura de Educação à Distância é um investimento rapidamente retornável (expectativa menor de um ano) pela economia dos recursos de uso padrão. Além disso, permitindo o compartilhamento de recursos e experiência com outros órgãos.

Um Plano Diretor de Informação e Tecnologia da Informação, baseado no que se conhece tradicionalmente como Plano Diretor de Informática, deverá fornecer seu retorno de investimento (reduzido) na medida em que as áreas integradas produzam resultados mais acurados para o estabelecimento de um norte tecnológico para a instituição.

Outra linha é o estabelecimento de um *Data Warehouse* para o armazenamento e o cruzamento de informações provenientes da babel de bancos de dados e ambientes operacionais que os sistemas providos pelo Departamento de Informação e Informática do SUS – DATASUS, acrescido dos dados dos sistemas próprios, dando suporte aos sistemas de apoio à decisão. Em paralelo, um sistema caseiro do tipo *Enterprise Resource Planning* deverá subsidiar a gestão estratégica de informações provenientes de todos os recantos do Estado e da SES-MT.

Seguindo a tendência natural em desenvolvimento de sistemas, a CTI está buscando estabelecer um ambiente único de sistemas baseado na web (contudo, sem um plano de migração imediata para os sistemas desktop), o que deverá reduzir sensivelmente os custos de manutenção e de instalação dos sistemas da SES-MT.

Sistemas de Informações Geográficas compõem outra linha que se busca utilizar relacionada a indicadores de Saúde localizáveis geograficamente, de forma a promover o subsídio a ações de Saúde de forma mais acurada.

Da mesma forma, a utilização de sistemas oxigenados com Inteligência Artificial permitirá um comportamento sistêmico diferenciado, capaz de produzir resultados expressivos e impactantes. Sua utilização está prevista para análise de comportamentos que

possam ser interessantes para a tomada de decisão estratégica, mineração de bases de dados, estabelecimento de sistemas especialistas, etc..

A longo prazo, espera-se estabelecer, com tecnologia e desenvolvimento próprios, um ambiente de Gerenciamento Eletrônico de Documentos simples, mas de forma tão gradual que elimine o impacto cultural que é o principal motivo da maioria dos fracassos nas implantações dessa tecnologia em ambientes corporativos. A previsão é de uma igualmente gradual redução do número de impressoras, com conseqüente redução no consumo de papel e nos insumos de impressão, com crescente agregação de scanners para digitalização de documentos físicos.

Finalmente, a utilização de Datacenters tem sido vista como uma opção perfeitamente dentro do campo de visão do gestor de TI, seja como opção principal se seu site de armazenamento de dados e/ou aplicativos, seja para a manutenção de um plano de contingência. Principalmente para instituições que de alguma forma trabalham com sistemas de missão crítica, a escolha de um ambiente que maximize a segurança das informações (“patrimônio da organização”) não é “ vaidade” tecnológica. Uma Secretaria de Estado de Saúde não pode ser considerada exceção em qualquer dos aspectos aqui mencionados – meritoriamente, vidas podem depender disso.

Conclusão

É importante lembrar que as linhas de ação aqui mencionadas não foram demandadas pelos gestores, mas são iniciativas próprias da CTI. Portanto, não há pressão para a realização das mesmas.

Há grandes vantagens na adoção de uma postura pró-ativa, dentre as quais o reconhecimento da contribuição da área de TI para a instituição, a execução do papel destinado à área de TI como colaboração do desenvolvimento institucional, e a possibilidade de destinar as ações de TI para as áreas fim da instituição e não somente às áreas meio.

Obviamente nada disso tem sentido, ao menos numa instituição pública finalística, sem foco no cidadão e nas contribuições que ela pode potencialmente oferecer. Mas os resultados obtidos são incontestáveis.

O problema clássico na manutenção de qualquer política implantada no setor público é a alta rotatividade da administração, a “dança das cadeiras”, clássica especialmente no Poder Executivo. Sem o comprometimento de futuros gestores na manutenção dos legados de sucesso, projetos de médio e longo prazo podem se tornar completamente comprometidos e fadados ao fracasso.

Apesar dos pesares mencionados, a tendência é de que políticas que tragam benefícios reais e incontestáveis sejam mantidas.

Bibliografia

1. Lei N. 8.199 do Governo do Estado de Mato Grosso: dispõe sobre o Sistema Estadual de Informação e Tecnologia da Informação e dá outras providências, Pub. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, n. 23.985 (11 de novembro de 2004).
2. Resolução N. 001/2005 do Conselho Superior do Sistema Estadual de Informação e Tecnologia da Informação: Políticas e Diretrizes do SEI – Sistema Estadual de Informação. Pub. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, n. 24.067 (14 de março de 2005).
3. D'Andréa E. Modelos de Gestão e Você. IT Web [serial na Internet] 02 de março de 2004. Disponível por:
http://www.itweb.com.br/solutions/software/gestao_do_conhecimento/artigo.asp?id=47331.
4. Escola Nacional de Administração Pública. Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional: apostila de apoio ao treinamento on-line. Brasília (Brasil): ENAP, 2005.
5. Facchini, LA, Bandarra EB, Leão BF, Costa CGA. A Construção da Política de Informação e Informática em Saúde do SUS, Versão 1.1. Brasília: Ministério da Saúde; 2003.
6. Ferrer F. Como Reduzir Gastos na Gestão Pública [arquivo formato .PPT]. Cuiabá (MT): Florência Ferrer Pesquisa e Consultoria, 2005.
7. Várias Licenças e Comentários Sobre Elas [homepage na Internet]. Boston: Free Software Foundation, Inc.; c1999-2001 [atualizado em 31 de julho de 2001]. Disponível por <http://www.gnu.org/licenses/license-list.pt.html>.
8. Araújo CA, Santos HD. Disponibilização de Programas na Internet. Cuiabá (MT): Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, Superintendência de Assuntos Jurídicos; janeiro de 2005. Memorando 731/2004/CTI. Parecer 078/SAJ/SES/2005. Mantido na Coordenadoria de Tecnologia da Informação.