

Uma breve historia da gestão da Lei de Informática e do sistema Sigplani – 1993 a 2010  
Rogério Vianna, agosto de 2010

Lascia Ch'io Pianga  
mia chuda sorte,  
e che sospiri  
la libertà.  
Il duol infranga  
queste ritorte  
de' miei martiri  
sol per pietà!

(Händel – Rinaldo, <http://www.youtube.com/watch?v=navrmJ6Fnq4> )

1. Até o dia 5 de julho de 2007, e por muitos anos, a sistemática da Sepin para gerir os processos decorrentes da Lei de Informática constituiu-se num verdadeiro caos, que se pode ver com clareza em singelos indicadores:
2. O tempo de análise de um pleito de incentivos superava facilmente um ano, podendo chegar a mais de dois anos,
3. O tempo de análise da simples inclusão de um modelo, de um produto já incentivado, superava os 6 meses com facilidade, ainda que houvesse Portaria ministerial que lhe fixasse o prazo limite em 30 dias,
4. O tempo de análise de Relatório Demonstrativo Anual era simplesmente indeterminado, podendo superar os 6, 7 anos!
5. Como decorrência desse estado de coisas os secretários da Sepin eram constantemente assediados por entidades e empresas, dado o grande prejuízo que tudo isto lhes ocasionava. Também os próprios ministros do MCT foram importunados por diversas vezes nesses anos devido a esses problemas intermináveis e que se avolumavam cada vez mais.
6. Pode-se ver esses prejuízos de forma muito simples: se uma empresa fechasse um (pequeno) contrato perto do fim do ano, venda de Natal, de 10.000 computadores de um novo modelo, a R\$ 1.000,00 cada um, num total de R\$ 10 milhões, teria um prejuízo superior a R\$ 1 milhão se o simples novo modelo não fosse aprovado a tempo pela Sepin. Ou arriscariam cometer irregularidades, indicando na nota fiscal um código de modelo já existente, ou colocando na nota o novo modelo, na expectativa de que não fosse auditada. De fato, a também completa incapacidade da Sepin em auditar as empresas seguramente deve ter induzido algumas delas a assumirem irregularidades.
7. Prejuízos semelhantes ou ainda maiores ocorriam em virtude dos atrasos na análise de novos incentivos e na análise dos relatórios anuais. Quanto a este último, as conseqüências de não se analisar e decidir sobre os mesmos causava (e ainda causa...) um duplo constrangimento as empresas: a necessidade de contingenciamento de recursos para cobrir eventuais "glosas" de (vários) exercícios anteriores, com a imensa insegurança financeira e jurídica decorrente; e as freqüentes autuações da Receita Federal, cujos auditores não podiam deixar de autuar as empresas, ainda que "preventivamente", uma vez que se não o fizessem poderiam vir a ser acusados de improbidade administrativa, já que a empresa, ao não possuir documento de quitação da Sepin, não podia provar estar em situação regular quanto ao recolhimento, a menor, do IPI que a Lei de Informática lhes proporcionava.
8. Demorar-se 1 ou 2 anos para reconhecer o direito de uma empresa a fruição dos incentivos a que tinha direito pela Lei ocasionava não apenas grandes prejuízos financeiros, mas também distorcia enormemente o mercado, pelas diferentes condições concorrenciais que produzia.
9. E o que ocasionou todo este caos? Esta situação foi, de fato, gestada ainda no ano de 1993 devido, principalmente, a três fatores: a) equívoco na conceituação do que deveria ser o trabalho da Sepin quanto as análises desses processos: seus objetivos, sua natureza, seus processos de trabalho, questões de organização interna, capacitações necessárias e ferramentas; b) inexistência no órgão de pessoas capacitadas em tecnologia da informação, principalmente na definição e na organização de sistemas de informação, *workflow* e gestão de projetos; e c) minimização dos gestores do órgão quanto ao tamanho crescente do problema, com o decorrente descompromisso com sua solução ou com o emprego de modernas técnicas gerenciais e informáticas (em 1994 a Sepin já possuía uma intranet com bancos de dados, produzida pelo autor e jamais utilizada).
10. Do primeiro equívoco decorreu, principalmente, uma enorme confusão entre o que seria o trabalho da Sepin na análise de "relatórios", ou seja, de "informação", e a análise de documentos e fatos concretos, típicos de processos de fiscalização ou auditoria. Sua principal conseqüência foi a criação de

formulários ("roteiros" baixados por portarias) extremamente grandes e confusos, quase impossíveis de serem automatizados; a não criação de uma sistemática própria e independente de fiscalização ou auditoria em padrões reais; e ainda uma total dificuldade de transmitir ao governo e ao "mercado" quais eram objetivamente os processos e compromissos da Sepin quanto a avaliação dos pleitos e dos relatórios das empresas.

(Frequentemente citava-se o Manual Frascatti, de limitada importância no tema específico da gestão da Lei de Informática: pedia-se nos roteiros o nome e CPF dos pesquisadores das empresas, mesmo que para analisar-lhes os projetos vários anos depois! comprovantes de viagens e transferências financeiras; fases e atividades de projetos; entre outros inúmeros equívocos conceituais, no mais das vezes orientados pela idéia de se "acompanhar os projetos de P&D" das empresas (que ademais a Sepin jamais conseguiu fazer), como se isto fosse necessário para o cumprimento de suas obrigações perante a Lei de Informática, ou mesmo fosse possível, sem ter-se para tal recursos e condições apropriados e ainda se desconsiderando que cada empresa tem sua própria metodologia de desenvolvimento tecnológico e de gestão de projetos).

11. Da segunda e da terceira limitações decorreu a não criação no órgão de equipes e competências voltadas a pensar os problemas e dar-lhes propostas concretas.
12. (De fato, esta deterioração técnica e operacional da Sepin, que não tinha paralelo nas relativamente eficientes Capre e SEI que lhes antecederam, teve grande impulso com esvaziamento técnico que se sucedeu aos primeiros meses da gestão Collor e se estendeu depois quase indefinidamente. E a Sepin era, e de certa forma ainda é, um "corpo estranho" no MCT, já que não pertencia ao "sistema de C&T"; não lidava com questões científicas ou seu ambiente institucional; não manipulava orçamentos federais; era regida por uma lei específica; articulava-se diretamente com o mercado; e tinha características operacionais muito próprias. Decorreu disto, até 2006, um vazio de interesse e de autoridade que está na raiz da desorganização que se seguiu.)
13. Como resultado real, a Sepin viveu de 1993 até julho de 2007 um processo de absoluta decadência técnica, que frequentemente levou até mesmo a Câmara dos Deputados a sugerir, amiúde, a reformulação da Lei de Informática: *não para lhe alterar objetivos e aspectos de política industrial ou tecnológica, mas simplesmente para eliminar os problemas administrativos que a Sepin impunha ao mercado e à boa gestão da Lei*. Uma lei cujo objetivo central é atrair investimentos industriais e tecnológicos em informática e que estava tendo na Sepin um fator de dificuldade e mesmo de afugentamento desses investimentos (houve/há inúmeras empresas que simplesmente desistiram de "entrar na Lei de Informática").
14. Curiosamente, e a despeito desse crescente caos, das intensas reclamações do mercado e mesmo da desconfiança de órgãos de controle do Governo a administração da Sepin não se mobilizou jamais para uma reflexão crítica, atribuindo essas "falhas" a falta de pessoal, a falcatruas de empresas, e outras questões externas ao órgão. Inacreditavelmente, em 2005, o então secretário da Sepin determina informar-se à Receita Federal a inadimplência da quase totalidade da indústria de informática, sem sequer ter analisado e se pronunciado sobre um único relatório!
15. Cabe observar, no entanto e a propósito, que a maior parte do corpo técnico da Sepin era e é constituído por profissionais dedicados. Porém mesmo isto jamais logrou a reflexão necessária ao entendimento e superação do caos conceitual e operacional reinante. Como assinalou Peter Drucker, "o problema está no sistema ou na autoridade, não nas pessoas que trabalham".
16. No ano de 2006, ao assumir a presente administração da Sepin, o novo secretário percebeu claramente não apenas a gravidade da situação, mas assumiu a posição de que sua origem estava na própria Sepin e que a mesma poderia - e deveria - equacionar e superar os problemas com seus próprios recursos e, principalmente, assumir a responsabilidade pela situação e o comprometimento com sua solução.
17. Não obstante este diagnóstico e esta mensagem clara ao corpo técnico da Sepin e ao mercado, não se logrou até junho de 2007 qualquer evolução no quadro reinante. De fato neste mês estava por cair a "gota d'água" que poderia, como saber? levar a extinção da própria Sepin, ou seu afastamento da gestão da lei.
18. O fato era que a Sepin não teria objetivamente condições naquele ano de sequer recolher os Relatórios Demonstrativos Anuais da Lei de Informática! O software empregado no ano anterior, não obstante sua conceituação equivocada, sequer estaria disponível para uso em 2007, tendo a organização que o produziu apresentado uma proposta para sua necessária atualização apenas em junho, ao custo de R\$ 400 mil (o que por si só impediria a Sepin de contratá-lo a tempo), e para entrar em operação apenas em novembro, quando a lei determina o mês de julho para sua finalização!. E de forma quase inacreditável gestores da Sepin propuseram ao Secretário que se enviasse às empresas apenas quatro folhinhas de papel, que viriam a ser o RDA do ano base de 2006!

19. Sem dúvida isto traria o caos completo e a total derrocada da Sepin, como se percebeu claramente na ocasião, inclusive no setor jurídico do ministério.
20. Como tal situação veio a ser superada?
21. Em maio de 2007 uma nova visão dos problemas e de como abordá-los emergiu e ponderou-se ao Secretário que esperar-se pela proposta técnico-comercial da organização responsável pelo software empregado no ano anterior seria muito arriscado, e que um "plano B" deveria ser iniciado. O secretário autorizou o desenvolvimento do novo sistema o qual foi apresentado na ocasião assim: como "plano B". A proposta da organização, como se esperava, falhou completamente e o "sistema B" tornou-se o único disponível, tornou-se o "plano A", tendo sido demonstrado um protótipo ao mercado já em meados de junho.
22. Consideramos, de fato, extraordinário que o novo sistema tenha sido desenvolvido do zero em menos de 45 dias. No dia 16 de julho estava disponível para download um aplicativo em Java e, ainda mais: um outro sistema, diretamente sobre a web, que jamais havia sido sequer pensado, entrou em operação ainda antes, no dia 5 de julho. Um reconhecimento especial à equipe técnica de informática do ministério (CGMI) é de todo justificada.
23. E funcionou! Ainda mais: modificou inteiramente os conceitos implantados nos softwares anteriores inaugurando a nova visão e metodologia que a partir de então nortearia o trabalho da Sepin na gestão da Lei de Informática. Os exemplos da Receita Federal, particularmente o imposto de renda, o sistema de inteligência fiscal e outros sistemas de governo eletrônico passariam a ser o *benchmark* a ser perseguido, não obstante as constantes alegações de alguns de que as situações seriam muito diferentes.
24. (Cabe este parênteses: nos anos anteriores diversos softwares produzidos por diversas organizações haviam sido empregados para capturar o RDA. Inacreditavelmente no entanto, apenas a impressão em papel de seu conteúdo era utilizada pelos técnicos da Sepin para analisar os relatórios! Jamais os dados eletrônicos tinham sequer sido vistos no computador, tendo a própria base de dados do ano de 2004 sido criptografada pelo seu sistema "proprietário", e sequer poderia exibir os dados! Para realizar algumas necessárias estatísticas com os dados dos RDA, técnicos da Sepin, todos os anos, os liam do material impresso e os digitavam em planilhas dispersas!).
25. Após este grande sucesso inicial (que não foi obtido sem que o novo sistema apresentasse diversos problemas técnicos) pôde-se finalmente propor uma total reformulação nos demais processos de trabalho decorrentes da Lei de Informática: a inclusão de modelos, a concessão dos incentivos, o pleito de reconhecimento de produto desenvolvido no Brasil, o registro do plano de P&D das empresas, e a própria análise dos relatórios anuais, entre outros.
26. A Sepin jamais havia sequer pensado em informatizar esses processos nos mais de 15 anos de existência da Lei. E os sistemas foram, pela primeira vez, desenhados e desenvolvidos na própria Sepin/MCT pelo autor, sem depender de agentes externos que, ademais, trouxeram sempre (espinhosos) problemas para a Sepin.
27. Em novembro de 2007 entrou em operação o novo sistema via web de inclusão de modelos, que apresenta os seguintes indicadores: redução de 90 dias para 8 dias o tempo médio de tramitação dos pleitos; redução de 8 para 2 pessoas na quantidade de técnicos necessários a sua operação; mesmo com a triplicação no número anual de pleitos! O grande problema descrito no item 6 acima simplesmente evaporou-se da noite para o dia! tendo-se reduzido a zero os milhões de reais em prejuízos antes impostos às empresas.
28. Os demais módulos do novo sistema Sigplani entraram em desenvolvimento. De fato, e a despeito dos muitos esforços empreendidos, muitos atrasos se sucederam no período, ocasionados basicamente por 3 fatores: a) a limitada disponibilidade de programadores do MCT (que refletia, há que se reconhecer, a ainda limitada prioridade dada pelo ministério ao assunto), b) a limitada capacidade de gestão do setor de informática do MCT (mais ainda porque nunca haviam trabalhado para a Sepin e em sistemas de semelhante da natureza técnica, que exigiam adoção de metodologias de gestão e desenvolvimento de software tipo "agile development"), limitação essa que começou a ser superada apenas em junho de 2009, e c) a permanente desconfiança de parte do corpo técnico da Sepin sobre a nova filosofia de gestão da Lei e sobre o método de desenvolvimento dos sistemas, considerado por alguns como autoritário.
29. Em julho de 2010, mesmo com 1 ano ou mais de atraso em relação ao cronograma inicial, entra em operação o módulo de concessão dos incentivos, cujas expectativas são semelhantes ao sistema de inclusão de modelos: redução de cerca 1 ano para 45 dias no tempo de tramitação dos pleitos; redução de 8 para 4 no número de técnicos necessários (Sepin/MCT e SDP/MDIC); e criação de uma verdadeira base de dados de inúmeras utilidades. Certamente, empresas que não mais se

interessavam em “entrar na Lei de Informática” mudarão de posição, com os decorrentes ganhos para o investimento em tecnologia do país. Na verdade, mesmo antes desta nova sistemática, os efeitos do Sigplani sobre a formalização no mercado parecem já ser visíveis: o RDA 2009 mostra uma quase duplicação no número de empresas incentivadas pela Lei que fabricam microcomputadores, setor conhecido pelo seu alto grau de informalidade (mercado “cinza”).

30. Quanto a um dos mais importantes processos da Lei, a análise dos RDA, o novo sistema implementa um processo interativo de solicitações e esclarecimentos (indispensável face o caráter eminentemente técnico da matéria), que permitirá ao Secretário tomar uma decisão com base em informações refinadas, reais e confirmadas, muito diferente do método anterior, pelo qual o Secretário se manifestava sobre “pareceres” (às vezes de dezenas de páginas) elaborados sobre informações falhas e incompletas, mesmo apesar de seu excessivo detalhamento. Ainda assim, o tempo até a decisão final não superará o ano da própria apresentação dos Relatórios (vide a devolução do IR), em contraste com os 5 anos ou mais do “método” anterior. Ademais, o método anterior levava a totalidade dos “pareceres” com *glosas* a serem contestados pelas empresas (procedimento previsto na norma legal). A quase totalidade dessas revisões dava razão às empresas! simplesmente demonstrando o caráter equivocado do relatório e da análise inicial. O novo método limitará esse ponto em uma ordem de grandeza uma vez que as empresas contestarão tão somente pontos específicos de divergência.
31. Com o aumento significativo de produtividade dos novos sistemas, e a decorrente redução do pessoal técnico necessário a sua operação, será finalmente possível alocá-los mais a atividades de estudos e de fiscalização. A Sepin recebe anualmente cerca de 3 mil pleitos relativos a Lei de Informática, o que exige uma organização conceitual e operacionalmente eficiente, sendo este o objetivo do projeto Sigplani.
32. Também será necessário expressar de forma explícita (além de técnica e legalmente correta) os critérios que a Sepin utiliza na análise dos RDA, fonte de histórica confusão e incorreções conceituais. Proposta para se baixar Instruções Normativas está em estudo.
33. Mas os prejuízos causados pelas deficiências na gestão da Lei não se limitam ao seu próprio escopo, mas atingem também os próprios resultados que estão nos objetivos da própria Lei. Por força da imobilização decorrente da má gestão pouco pode a Sepin fazer nesses anos todos para promover aqueles objetivos, por exemplo no aumento das exportações, na obtenção de maior valor agregado na indústria, na promoção de recursos humanos, de inovações e da pequena e média empresa, na potencialização representada pela presença no Brasil de grandes empresas globais em especial as chamadas “contract manufactures”, no melhor alinhamento entre o instrumento da Lei de Informática e outros instrumentos públicos de fomento à tecnologia, entre outras metas que deveriam estar sendo trabalhadas.
34. As mesmas razões já descritas levaram a Sepin todos esses anos a não examinar o talvez mais importante procedimento decorrente da Lei de Informática, que é a análise dos Planos de P&D apresentado pelas empresas, cuja entrega é tão somente registrada numa planilha (o plano não é analisado!) É neste momento/procedimento que pode, e deveria a Sepin avaliar a qualidade do Plano e, se necessário, discuti-lo com a empresa. É via este procedimento que se poderia avançar na melhoria da qualidade dos investimentos em P&D os quais, como se sabe e estudos demonstram, em larga medida carecem de (muito) aperfeiçoamento.
35. Todos os projetos Sigplani, desta sua primeira fase, podem ser vistos no portal de serviços <http://sigplani.mct.gov.br>. Na segunda fase, ainda não iniciada, se prevê maior integração dos vários de seus módulos e a utilização de poderosas ferramentas de análise (o BI adquirido pelo MCT).
36. Tem o secretário da Sepin sempre dito que o projeto Sigplani não é uma “simples informatização” da Sepin ou da gestão da Lei de Informática, mas representa uma verdadeira “re-arquitetura e re-engenharia”, um novo paradigma para a Sepin. Esta re-engenharia, como todas as demais, não se limita a criação de ferramentas/software, mas tem nas mudanças de visões, organização e atitudes seu objetivo central, sem o que não será possível transformar a Sepin num órgão a altura de suas enormes responsabilidades, em um setor vital para o país e que nele investe considerável esforço público há mais de 30 anos.
37. Como nos ensina a literatura e os *cases* do mundo real, mudanças culturais são sempre as mais difíceis de serem implantadas, e freqüentemente somente o são com profundas alterações organizacionais. Mas este é um desafio para a alta administração do ministério e da secretaria na nova administração que se iniciará em 2011.