

Empresas públicas para a soberania nacional: o caso do Serpro com as Big Techs e outras possibilidades¹

Gabriel Boscardim de Moraes²

Resumo

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define alguns critérios para a criação de empresas públicas. Dentre eles, está o requisito de que o Estado só poderá explorar diretamente a atividade econômica com base no imperativo da segurança nacional ou por relevante interesse coletivo. Nesse sentido, as empresas públicas também podem ser encaradas como importantes mecanismos de manutenção da soberania nacional. Este artigo aborda os conceitos de soberania nacional e soberania digital, e a legislação em torno das empresas públicas. Por fim, também apresenta um estudo de caso problematizando a atuação do Serpro, a maior empresa pública de tecnologia da informação do Brasil, com as Big Techs, bem como sugere alternativas de pesquisa a respeito da consolidação de uma soberania de dados na transformação digital do serviço público.

Palavras-chave: empresa pública, soberania, neoliberalismo, Big Techs, Serpro.

¹ Artigo desenvolvido a partir de pesquisa realizada no âmbito do Programa de Iniciação Científica da UFABC, sob orientação do prof. Sérgio Amadeu da Silveira, com bolsa do CNPq.

² UFABC - gmoraesgabrielg@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0645-7290>.

Como citar este artigo: MORAES, Gabriel Boscardim. Empresas públicas para a soberania nacional: o caso do Serpro com as Big Techs e outras possibilidades. **Íandé: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo (SP), v. 8, n. 1, p. 65–80, 2024. DOI: 10.36942/iande.v8i1.985.

Introdução

A criação de estatais no Brasil é um tema regido pelas normas do direito administrativo que estão dispersas na Constituição Federal de 1988 e em leis específicas. De um modo geral, a principal lei que aborda o funcionamento das empresas públicas é a Lei 13.303, de 2016, popularmente conhecida como Lei das Estatais, mas os seus aspectos mais básicos, como a criação dessas estatais, estão descritos na própria Constituição.

A Carta Magna brasileira apresenta as estatais como tipos de entidades que compõem a administração pública indireta, e que possuem sua criação autorizada por Lei. Em verdade, o termo estatal é usado para se referir a dois regimes jurídicos diferentes: as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tipos de entidades que possuem personalidade de direito privado, mas que compartilham características do direito público – um tipo de regime jurídico híbrido.

Em termos mais práticos, as estatais podem existir para desempenhar duas funções: prestar serviços públicos ou explorar atividades econômicas. As últimas, possuem uma restrição especial, que é dada pela Constituição:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, percebe-se que a criação de estatais para a exploração de atividade econômica recebeu uma maior restrição do Constituinte, ainda que vaga, pois não se definiu exatamente o que constituiria o relevante interesse coletivo, mas que mesmo assim, está ligada à ideia de soberania nacional por se referir ao imperativo da segurança nacional.

Ao tratar de soberania, autores como Kwet (2019) têm se preocupado com o impacto das Big Techs sobre países. Segundo ele, haveria uma espécie de “colonialismo digital”, em que as grandes empresas de tecnologia, oriundas do Norte Global, capturam mercados emergentes e extraem dados de países do Sul Global. Nesse cenário, as Big Techs possuem mais poder que certas nações, e o controle sobre o hardware, software e conexão de rede é centrado em locais como Estados Unidos e China.

No Brasil, autores como Cassino, Souza e Silveira (2021), têm discutido a atuação das Big Techs em diversos setores, e estimulado debates sobre a soberania digital. Neste artigo, a temática será abordada com a apresentação de um estudo de caso sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a maior empresa pública de tecnologia da informação do Brasil – para isso, primeiramente serão apresentadas as noções de soberania nacional, com uma discussão a respeito do papel das empresas públicas e o impacto da ideologia neoliberal sob seu

funcionamento. Depois, a ideia de soberania digital será abordada, juntamente com o estudo de caso do Serpro.

O estudo de caso terá enfoque sobre o serviço Serpro MultiCloud, em que a empresa constituiu parcerias com seis grandes Big Techs: Google, Microsoft, Amazon, Huawei, IBM e Oracle. Com a discussão do fato, busca-se entender se, em suas parcerias, o Serpro distanciou-se das noções de soberania digital e soberania de dados. Na última seção, serão discutidas possibilidades de pesquisa sobre o tema.

O papel das empresas públicas na soberania nacional e o neoliberalismo

O conceito de soberania pode ser definido de diferentes formas e foi elaborado por diferentes autores ao longo do tempo. Bodin foi o primeiro autor a sistematizar o conceito e, de forma genérica, pode-se dizer que ele a entendeu como o poder legítimo e supremo do soberano de criar leis e submeter os outros a elas. Contudo, outros autores de seu tempo, como Althusius, via a fonte dos direitos de soberania no povo e na comunidade, e não no soberano (Costa, 2014).

Entretanto, também é possível conceber um conceito de soberania mais ligado à ideia de território, mas que ainda abrange a característica de constituir uma autoridade suprema sobre algo, derivada de um acordo mútuo e legítimo (Couture; Toupin, 2019), ou como inclui Morgenthau, que presume a independência de uma nação em relação a outra (Cardoso, 2008). Com o passar do tempo, o conceito de soberania nacional passou a ser cada vez mais problematizado por conta do cenário de interdependência global. Além disso, o termo também passou a ser usado tanto para tratar de relações com outros países, quanto para abordar relações de poder dentro das próprias jurisdições nacionais (Couture; Toupin, 2019).

Ainda, é possível observar o uso do conceito de soberania aplicado em dimensões específicas da realidade e que criam significados diversos. Não é incomum ver autores utilizando, de forma mais ou menos convencional, conceitos como soberania alimentar (Maluf; Reis, 2013), soberania epistêmica (Jha; Yeros; Chambati; Cardoso, 2021), soberania sanitária (Gomez-Arias, 2021), soberania digital (Bellanger, 2012; Silveira, 2022; Avelino, 2023) e soberania de dados (Silveira, 2022).

A esse respeito, a Constituição Federal do Brasil apresenta, em seu primeiro artigo, a soberania como um dos fundamentos da existência da República. Além disso, esse valor também é apresentado, ao lado de outros, como um princípio da ordem econômica que tem por fim assegurar a todos uma existência digna (BRASIL, 1988). Na doutrina, entende-se que a ideia de soberania “quer sublinhar a não sujeição do Brasil a qualquer poder estrangeiro, seja ele de

Estado estrangeiro, seja ele de organização internacional. Soberania, portanto, está aqui no seu aspecto ‘externo’: não sujeição, independência” (Ferreira Filho *apud* Oliveira, 2000, p. 2).

No âmbito das empresas públicas, alguns argumentos para sua criação são, entre outros, a garantia da universalidade do acesso aos serviços e a mitigação de dependência do setor privado. O primeiro caso, é comumente usado como um motivo para defender a atuação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Cruz, 2022). Nesse contexto, a existência de uma empresa pública é vista como fundamental para garantir que o serviço postal seja acessível em todos os territórios do país, inclusive em locais em que a iniciativa privada não supriria tal demanda por ser desincentivada a atuar em locais distantes ou pouco populosos, que dificultariam a logística e trariam um menor lucro.

O segundo argumento é comumente visto quando se critica a necessidade do país de importar petróleo de refinarias do exterior, mesmo com o Brasil sendo autossuficiente na produção de tal matéria-prima. Nesse sentido, a crítica se refere à dependência das refinarias e do mercado internacional – um cenário que pode sofrer influências e proporcionar altos e baixos para a economia brasileira (Gonçalves, Mercedes, Santi, 2019). Entretanto, para além do âmbito internacional, esse argumento também pode ser apresentado para se referir à dependência do mercado privado interno quando não é capaz de suprir uma demanda, ou quando se apresentam tendências monopolistas.

A despeito desses argumentos, a criação e a manutenção de empresas públicas é um tema controverso na arena política nacional. Os autores com tendências neoliberais alegam que essas entidades inflam o Estado, tornando a entrega de serviços menos eficiente para a população. Sob essa perspectiva, é comum ver a defesa da privatização das estatais, e corriqueiramente usa-se o exemplo da privatização da Telebrás, a antiga empresa pública de telecomunicações do Brasil, como um caso de sucesso.

O caso da privatização da Telebrás em 1996 ficou marcado na história nacional. Entre seus precedentes históricos estão a promulgação do Consenso de Washington em 1989 e a gestão de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003, presidente com tendências visivelmente neoliberais.

O Consenso de Washington originou-se de um seminário de fins acadêmicos que buscava analisar o contexto econômico latino-americano e propor medidas para mitigar a inflação e as irregularidades econômicas (Anderson, 1995). Desse seminário, resultou-se um conjunto de recomendações elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional que visavam reduzir a atuação estatal no mercado, como se segue:

1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis económicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual (Lopes, 2011, p. 3)

Posteriormente, essas recomendações guiaram a agenda e as ações da gestão de FHC, que diante de um contexto que contava com filas de espera de 13,4 milhões de pessoas para a expansão da rede fixa, deu início à privatização da estatal, que resultou na arrecadação de U\$\$ 22 bilhões. (Novaes *apud* Colovan; Thomas, 2020).

Mesmo nesse caso, pode-se argumentar que a privatização da Telebrás trouxe significativos impactos para a soberania nacional: a estatal contava com uma diretoria de pesquisa e desenvolvimento que acabou sendo transformada em uma Fundação que teve grandes perdas, pois a tecnologia passou a ser importada do exterior com um menor custo, concentrando o lucro na mão de empresas estrangeiras e desincentivando a produção de pesquisa nacional sobre o tema, ao passo que também prejudicou a construção do saber tecnológico nacional (Colovan; Thomas, 2020, p. 13).

Sob esse respeito, é possível concluir que a priorização de impactos econômicos positivos no curto prazo limitou o alcance de consequências desejáveis no longo prazo ligadas ao desenvolvimento tecnológico e científico. No caso das Big Techs, Mian (2021) identificou uma lógica similar: as Universidades Federais, ao contratarem serviços gratuitos de armazenamento das Big Techs a partir de uma interpretação distorcida do princípio da economicidade, colocam seus dados para serem explorados pelas grandes empresas e deixam de consolidar uma infraestrutura própria que garanta a satisfação das necessidades dos pesquisadores para o período posterior.

Nesse sentido, identifica-se que a privatização de estatais tem reflexos negativos no longo prazo para a soberania e para a fixação do conhecimento no país, porque o Estado pode se tornar dependente das tecnologias vendidas por outras nações, perpetuando a lógica de submissão da atual divisão internacional do trabalho, em que certos países tornam-se especialistas em fabricar tecnologias de alto valor agregado, enquanto outros focam na produção e venda de commodities. Assim, a respeito da privatização da Telebrás, observa-se que

a venda de patrimônio do Estado é muito corriqueiramente usado como medida de diminuição de dívida estatal, desconsiderando-se as outras justificativas da atuação do Estado nestas áreas, isto é, fomentar o desenvolvimento também tecnológico do país, de modo a não se ver dependente e subserviente à nações estrangeiras, ainda que indiretamente (Colovan; Thomas, 2020).

Essa dimensão, junto de outras, não pode ser desprezada. Milton Santos (2008, p. 25), ao se referir à globalização, debruçou-se sobre a dimensão das técnicas e da política e apontou que “quando um determinado ator não tem as condições para mobilizar as técnicas consideradas mais avançadas, torna-se, por isso mesmo, um ator de menor importância no período atual”, obrigando que as técnicas sejam apropriadas pelos interesses particulares do mercado. Assim, é possível observar que as empresas públicas podem ser entes importantes para pensar a soberania e o desenvolvimento nacional.

Ainda, a ideologia neoliberal impõe não apenas que a iniciativa privada deve atuar no mercado de forma livre, mas também que as empresas públicas existentes devem guiar-se pelas mesmas regras e princípios idealizados para as empresas privadas. Nesse sentido, as empresas públicas que deixam de dar lucro imediato são consideradas impróprias e ineficazes, mesmo quando seus objetivos não estão ligados à expansão do lucro no curto prazo.

É fato que empresas públicas lucrativas são eficientes. Em verdade, a Lei das Estatais propõe medidas que estimulam tal funcionamento, pois assim reduz-se a dependência do Tesouro Nacional por parte dessas entidades. Entretanto, a Administração Pública conta com vários princípios que estão em pé de igualdade com o princípio da eficiência. Nesse sentido, uma empresa pública deficitária que precise de recursos do Tesouro não se torna imediatamente inoportuna pois há outros princípios em jogo, como a supremacia do interesse público, e tais empresas podem ser eficazes sob outros critérios, principalmente quando atendem ao interesse coletivo e à segurança nacional.

Ainda, a busca cega por uma atuação meramente econômica poderia traduzir-se em riscos para as estatais. Isso porque, considerando as estatais prestadoras de serviços, poderia haver uma deturpação dos seus propósitos iniciais. Usando os Correios como um exemplo abstrato, tem-se que se a empresa se orientasse por princípios meramente lucrativos, igualar-se-ia a uma empresa privada, fugindo do seu propósito de garantir a disponibilidade do serviço postal a todos.

Por outro lado, se as empresas públicas exploradoras de atividade econômica também se guiassem unicamente pelo lucro, poderiam destoar dos imperativos que originalmente permitiram a sua criação – o interesse coletivo e a segurança nacional.

A captura do interesse coletivo pelo privado é assunto de preocupação da doutrina do direito administrativo, que apresenta a teoria da captura. A teoria da captura é comumente utilizada para referir-se à atuação de Agências Reguladoras, mas aqui pretende-se utilizá-la de uma forma ampla, atingindo também as empresas públicas. Segundo Marçal Justen Filho,

A doutrina cunhou a expressão 'captura' para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados. A captura configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais (Filho, 2002, p. 369-370)

O paralelo que se pretende traçar é de que as empresas públicas, quando perseguem os mesmos interesses da iniciativa privada, podem se distanciar do interesse público, afetando a soberania nacional ao sujeitar o funcionamento do mercado brasileiro aos interesses dos segmentos empresariais privados, inclusive em regime de parceria e oportunidade de negócio.

Nesse sentido, abaixo apresentam-se a conceitualização das ideias de soberania digital e soberania de dados, e o estudo de caso do Serpro, a maior empresa pública de tecnologia da informação do Brasil.

O caso do Serpro e a soberania digital

O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) é uma empresa pública brasileira criada em 1964 e atualmente regulamentada pela Lei Federal 5.615, vinculada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de executar serviços de tratamento de informações e processamento de dados. Ainda, tem-se no segundo artigo de sua lei criadora que é dispensada a licitação para contratação do Serpro pela União, “por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização” (BRASIL, 1970).

Nesse sentido, o Serpro aparece como uma importante estatal que se ocupa de funções importantes para a soberania nacional: a prestação de serviços estratégicos de TI aos órgãos da União. Essa afirmação não constitui meramente uma interpretação da Lei, mas também aparece no Estatuto Social do Serpro, como se segue:

Os serviços prestados pelo Serpro envolvem matérias afetas a imperativos de segurança nacional, essenciais à manutenção da soberania estatal, em especial no tocante à garantia da inviolabilidade dos dados da administração pública federal direta e indireta, bem como aquelas relacionadas a relevante interesse coletivo, orientadas ao desenvolvimento e ao emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços de maneira economicamente justificada (Serpro, 2021).

Dada tamanha relevância de tal empresa pública, seria desarrazoado imaginar que tal entidade pudesse subcontratar empresas privadas que realizassem a prestação desses serviços considerados

estratégicos em seu lugar. Nesse sentido, o Legislador se precaveu e adicionou um parágrafo à Lei, que veda a subcontratação de empresas nesse caso:

§ 2o Ao Serpro é vedada a subcontratação de outras empresas para que prestem os serviços estratégicos a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 12.249, de 2010) (BRASIL, 2010)

Assim, a soberania nacional estaria garantida pela proteção dos dados das diferentes esferas de governo em servidores de uma empresa pública que se localizam inteiramente no Brasil, possibilitando uma maior agência policial em caso vazamento de dados, ou de necessidade judicial de revê-los, sobretudo quando se considera que as empresas públicas fazem parte da Administração Indireta e que, portanto, precisam se guiar pelos princípios da administração pública, sendo um deles a supremacia do interesse público.

Entretanto, para além dos princípios do direito, houve um outro fato relevante internacional, com consequências nacionais, que justifica a atuação estratégica do Serpro: a denúncia de Edward Snowden em 2013 sobre a espionagem da Agência de Segurança Nacional estadunidense (NSA). Nesse episódio, Snowden denunciou o programa PRISM da NSA, que pretendia coletar informações de usuários armazenadas nos servidores das grandes empresas de tecnologia americanas, como a Google, a Apple e o Facebook, inclusive de líderes políticos de outros países, como a Presidente Dilma Rousseff (Greenwald, 2013).

Esse fato se traduziu no Decreto presidencial 8.135 de 2013, que proibia diversas entidades da administração pública federal a utilizarem serviços de telecomunicações providos por empresas de fora da administração pública (BRASIL, 2013). Nesse contexto, o Serpro se tornou um dos principais provedores oficiais de governo para serviços de comunicações e armazenamento de dados, enfatizando sua importância para a segurança nacional.

Dadas as circunstâncias, o Serpro se demonstrou uma importante entidade capaz de garantir ao Brasil a soberania digital e a soberania de dados na esfera federal, dois conceitos indissociáveis. Isto é, o controle nacional sobre as infraestruturas digitais necessárias para o governo, e o controle sobre a gestão dos dados produzidos pelo país, respectivamente (Silveira, 2022).

Entretanto, durante o Governo Temer, o Decreto presidencial foi revogado, possibilitando novamente que os órgãos da esfera federal contratassem empresas estrangeiras para o provimento dos serviços necessários para a realização das suas comunicações. Ademais, ao longo do tempo, o Serpro aumentou o número das suas parcerias com Big Techs para o desenvolvimento de soluções tecnológicas.

Uma dessas parcerias foi criticada por Silveira (2022) por possibilitar, por parte da IBM, a coleta de dados sensíveis dos servidores públicos federais para treinar seu modelo de inteligência artificial em uma ferramenta de chatbot utilizada no aplicativo de celular onde o contracheque

desses agentes públicos é emitido. Porém, para além da IBM, o Serpro fechou contratos entre 2020 e 2021 com a Google, a Microsoft, a AWS (Amazon), a Huawei e a Oracle, visando fornecer serviços de nuvem aos contratantes (Serpro, 2021).

Essas parcerias, contudo, não constituem nenhum óbice legal para a empresa, pois a Lei do Serpro apenas veda a subcontratação para prestação de serviços estratégicos de TI e, nesse caso, o que existem são parcerias de oportunidade de negócio legalizadas pela Lei das Estatais, realizadas com dispensa de licitação por se entender que há oportunidades de negócio definidas e específicas com parceiros que apresentam características particulares, justificando-se a inviabilidade de procedimento competitivo.

Assim, é possível dizer que a parceria do Serpro com as Big Techs pode ser interpretada como uma forma de driblar a Lei, ou então, senão ela, um caminho para driblar sua intenção, já que o objetivo da vedação de subcontratações está diretamente relacionado com sua função de provimento de serviços estratégicos. Desse modo, a partir do estabelecimento de parcerias, seria possível contornar a proibição de subcontratação.

Ainda, é preciso dizer que, através da parceria com o Serpro, as Big Techs podem oferecer serviços a todas entidades de direito público interno, como municípios, estados, órgãos do Governo Federal e autarquias, sem precisar passar por licitação. Isso é possível pelas regras da Lei Federal 14.133, que garante, em seu artigo 75, inciso nono, a dispensa de licitação “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico” (BRASIL, 2021). Em outras palavras, e de forma simplória, entidades públicas não precisam fazer licitação para adquirir serviços ou produtos de outras entidades públicas, e por essa razão, as Big Techs parceiras do Serpro teriam maior facilidade de adentrar na transformação digital do serviço público.

Diante desse novo cenário, o que se observa é que o Serpro, ao tecer parcerias com as Big Techs, distanciou-se dos requisitos de soberania digital e soberania de dados, submetendo o controle das infraestruturas digitais a essas empresas e possibilitando que diversos órgãos de direito público interno da esfera federal contratem serviços de armazenamento em nuvem nos quais a estatal atua como intermediária.

Ainda, presume-se que essa atuação como intermediário trouxe um maior benefício econômico para o Serpro, pois os contratos com as Big Techs foram fechados ao longo dos anos, sinalizando que a estratégia de firmar oportunidades de negócio com tais empresas estivesse trazendo bons frutos.

Nesse cenário, fica evidente que a teoria da captura utilizada para se referir às agências reguladoras pode ser interpretada, de forma ampla, para o funcionamento das estatais. Nesse

caso, argumenta-se que o Serpro se afastou do interesse público, agindo indiretamente em congruência aos interesses dos segmentos empresariais estrangeiros de TI, que enxergam grande ganho econômico na transformação digital do serviço público, e resultando numa distorção das finalidades elencadas na Constituição que apresenta os requisitos de segurança nacional e interesse coletivo, da Lei específica do Serpro que veda a subcontratação para serviços estratégicos, e do Estatuto Social da empresa que enfatiza a importância da estatal para a soberania.

Aplicando a teoria da captura ao caso do Serpro, fica claro que, ao estabelecer parcerias com as Big Techs, a empresa distanciou-se de sua finalidade originária de prover serviços estratégicos e de garantir a soberania de dados e a soberania digital, conforme Silveira (2022) ou a soberania nacional, conforme seu estatuto. Assim, é possível observar que houve um distanciamento da busca pelo interesse coletivo e uma aproximação aos interesses dos setores privados não-estatais, conforme Filho (2002).

Por fim, a discussão sobre a necessidade de lucro das empresas públicas pode ser retomada no caso do Serpro, traduzindo-se numa contradição quando se aceitam os argumentos aqui apontados: se o Serpro fosse uma empresa criada para prestar serviços públicos, então não precisaria necessariamente perseguir o lucro firmando parcerias com Big Techs, pois sua finalidade seria garantir uma transformação digital do serviço público soberana. Por outro lado, se o Serpro buscasse atuar exclusivamente em atividades de exploração econômica, então ao menos deveria garantir os requisitos de segurança nacional ou do interesse coletivo, como impõe a Constituição.

Sugestões de pesquisa visando identificar políticas para consolidação da soberania digital

Diante desse cenário, busca-se apresentar algumas sugestões de pesquisa para que se identifiquem políticas que possibilitem que os diferentes entes federativos do país tenham uma transição para digitalização do serviço público menos dependente de empresas estrangeiras e mais soberana no que se refere ao controle dos dados e da infraestrutura digital.

Em primeiro lugar, há de se traçar um breve paralelo sobre as atuais normas que regem o tema no país e no mundo. Em verdade, a busca por políticas digitais soberanas não é algo de fácil alcance porque tal disputa ocorre em um meio afetado por diferentes externalidades e agentes econômicos de grande poder. Além disso, essa discussão desafia uma determinada divisão internacional do trabalho e uma lógica de dependência tecnológica de um país em relação ao outro.

De fato, até mesmo países como a França encontram dificuldades para definir seus requisitos de soberania digital, pois estes subvertem a ordem internacional e violam tratados de livre

comércio. (Cory, 2022). Além disso, países do Sul-Global encontram restrições para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias próprias – enquanto países como os Estados Unidos construíram seu conhecimento sem respeitar copyrights estrangeiros, países do Sul-Global sentem-se pressionados por acordos internacionais de respeito à propriedade intelectual (Kwet, 2019, p. 11). Entretanto, a ideia de soberania digital tem recebido cada vez mais atenção do Governo, do Serpro e das próprias Big Techs.

A atenção do Governo é demonstrada por três fatos recentes: 1) a promulgação do Decreto Nº 11.856 de 2023, que institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança, que possui a soberania nacional como um dos seus princípios; 2) a publicação da Instrução Normativa Nº 5 de 2021 pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), que estabelece limites e critérios para a contratação de serviços de nuvem para os órgãos e entidades da administração pública federal, e 3) a Portaria SGD/MGI nº 5.950 de 2023, que define um modelo de contratação de softwares e serviços de computação em nuvem.

Entretanto, essas normativas focam na esfera federal, e poderiam ser ampliadas para os Estados e Municípios se fossem incorporadas como Lei. O principal avanço dessas normativas é a obrigação de que os dados produzidos por órgãos e entidades públicas federais devem ser armazenados no território nacional, permitindo cópias no exterior apenas de informações sem restrição de acesso, e a “proibição do uso de informações do órgão ou da entidade pelo provedor de serviço de nuvem para propaganda, otimização de mecanismos de inteligência artificial ou qualquer uso secundário não-autorizado” (GSI, 2021).

Já o conhecimento do Serpro sobre esse assunto é demonstrado pelo lançamento do projeto Serpro Nuvem de Governo, um serviço de nuvem que pertence ao Serpro e que possui centros de dados localizados inteiramente no território nacional, criado em resposta à Portaria SGD/MGI nº 5.950 (Serpro, 2023a). Entretanto, há de se fazer ressalvas – apesar da disponibilização desse serviço, o Serpro abriu um chamamento público em 2023 visando selecionar parceiros privados para disponibilizar softwares à venda em sua loja vinculada à esse serviço de nuvem, abrindo margem para atuação conjunta com Big Techs estrangeiras que poderão oferecer serviços e coletar dados de diferentes esferas da administração pública (Serpro, 2023b).

Por fim, é possível notar que até mesmo as Big Techs têm se preocupado com o crescimento do debate em torno da soberania digital e alterado seu material publicitário e sua abordagem de venda de serviços. Isso se demonstra pelo lançamento Microsoft Cloud for Sovereignty, o serviço de nuvem vendido pela Microsoft e que dá ênfase para o controle dos dados, para o potencial soberano e para o nível de transparência, como jargões de mercado (Microsoft, 2022).

Nesse sentido, é preciso ampliar os estudos sobre a soberania digital para que se identifiquem políticas adequadas para que o controle dos dados e o desenvolvimento de infraestruturas

tecnológicas sejam promovidos pelo Estado. Assim, pode ser necessário aprofundar estudos a respeito de alguns tópicos, como 1) a consequência da transformação das normativas propostas pelo governo em Leis Federais, aumentando sua influência nos Estados e Municípios, 2) possíveis alternativas para que a União tenha maior controle sobre a atuação do Serpro, corroborando com estratégias de gestão que mitiguem a dependência das grandes empresas de tecnologia internacionais, 3) possíveis consequências da alteração da lei do Serpro para proibir não apenas a subcontratação de empresas para fornecer serviços estratégicos, mas também a criação de parcerias com outras empresas para provimento de tais serviços, 4) a possibilidade de ampliação dos investimentos para a capacitação dos profissionais do Serpro e, se necessário, a possibilidade de celebração de acordos de transferência tecnológica com as Big Techs, 5) a possibilidade de investimento público para a criação, expansão, e manutenção de centros de dados localizados no território nacional que sejam capazes de suportar as diversas necessidades do serviço público e 6) possíveis mecanismos de controle que visem fiscalizar a aplicação das normas existentes sobre o tema.

Conclusão

A atuação de empresas públicas em áreas estratégicas tem se mostrado um importante mecanismo de manutenção da soberania nacional. Isso se explica porque essas empresas proporcionam uma maior autonomia de setores do mercado e reduzem a dependência de empresas internacionais, ao passo que criam maiores oportunidades para pesquisa e desenvolvimento e garantem uma maior maturidade cognitiva ao país. Além disso, o funcionamento de empresas públicas para o provimento de produtos e serviços internos deixam o país menos suscetível às alterações do mercado global, aumentando as possibilidades de autodeterminação no campo econômico.

Entretanto, as empresas públicas são alvos de disputa política e material que podem prejudicar o seu funcionamento adequado. A disputa política é sobretudo desenhada no campo ideológico do pensamento neoliberal, que vê benefícios no encolhimento do Estado e na atuação voltada ao lucro. Por outro lado, a disputa material é observável na captura dos segmentos públicos pelos interesses do mercado privado, ainda que indiretamente, como se vê na teoria da captura.

No caso do Serpro, tem-se que as suas parcerias possibilitam, com facilidade e dispensa de licitação, a inserção das Big Techs na transformação digital do serviço público – essa lógica pode ser interpretada como uma maneira de driblar a intenção de sua Lei criadora. Nesse caso, o Serpro se distanciou dos conceitos de soberania digital e soberania de dados, fazendo necessário o debate a respeito dos requisitos constitucionais para criação de empresas públicas: o interesse coletivo e a soberania nacional.

Nesse sentido, para que as estatais tenham um funcionamento soberano adequado, seria necessário um arcabouço regulatório forte, capaz de aguentar as pressões econômicas e garantir a aplicação das leis sem a submissão dos setores do mercado nacional às grandes empresas privadas, como as Big Techs. Só assim seria possível escapar dos contornos teóricos demonstrados pela teoria da captura. Desse modo, é necessário o desenvolvimento de novas pesquisas que identifiquem possíveis políticas a serem adotadas pelo Estado para promoção do desenvolvimento tecnológico.

Por fim, a reinterpretação do conceito de soberania, incluindo sua dimensão material para além da formal, traria novos ares ao debate político. Nesse sentido, para que um país fosse considerado plenamente soberano, não bastaria a independência política de uma nação sobre outra, ou o simples exercício da autoridade sobre o próprio território, mas também a capacidade de autodeterminação econômica numa realização emancipatória que garanta a autonomia do mercado nacional e o desenvolvimento cognitivo para fixação das técnicas.

*

Public Companies for National Sovereignty: The Case of Serpro with Big Techs and Other Possibilities

The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 defines some criteria for the creation of public companies. Among them is the requirement that the State may only directly explore economic activity based on the imperative of national security or relevant collective interest. In this sense, public companies can also be seen as important mechanisms for maintaining national sovereignty. This article addresses the concepts of national sovereignty and digital sovereignty, and the legislation surrounding public companies. Finally, it also presents a case study problematizing the performance of Serpro, the largest public information technology company in Brazil, with Big Techs, as well as suggest research alternatives regarding the consolidation of data sovereignty in the digital transformation of public service.

Keywords: public companies, sovereignty, neoliberalism, Big Techs, Serpro.

*

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.) **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson/view>>. Acesso em: 4 jan. 2024.
- BELLANGER, p. **De la souveraineté numérique**. Le Débat. 170(3): 149-159, 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8135.htm>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 12.249, de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm#art67>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970**. Dispõe sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5615.htm>. Acesso em 05/01/2024.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Diário Oficial da União. 2021.
- CARDOSO, R. B. O Conceito de Soberania nos Realistas Clássicos: Aron, Morgenthau e Carr. In: II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2008. **Anais...** Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-conceito-de-soberania-nos-realistas-cl%C3%A1ssicos-aron-morgenthau-e-carr>>. Acesso: 9 jan. 2024.

- CASSINO, J.; SOUZA, J.; SILVEIRA, S. A. DA (eds.). **Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021.
- CORY, Nigel. **France’s “Sovereignty Requirements” for Cybersecurity Services Violate WTO Trade Law and Undermine Transatlantic Digital Trade and Cybersecurity Cooperation**. ITIF. 2022. Disponível em: <https://itif.org/publications/2022/05/10/france-sovereignty-requirements-cybersecurity-services-violate-wto-trade/>. Acesso em: 5 jan. 2024
- COSTA, M. N. da. Origens do conceito de soberania: diálogo entre Bodin e Althusius. **Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea**, v. 2, n. 2, p. 70–79, 2015. DOI: 10.26512/rfmc.v2i2.12476. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/fmc/article/view/12476>. Acesso em: 3 jan. 2024.
- COUTURE, S.; TOUPIN, S. What does the notion of “sovereignty” mean when referring to the digital?. **New Media & Society**, v. 21, n. 10, p. 2305–2322, 12 ago. 2019. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444819865984>
- COVOLAN, F. C.; THOMAS, G. W. Privatizações e soberania nacional: caso Telebrás. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 7, n. 01, 2020. DOI: 10.29293/rdfg.v7i01.291.
- CRUZ, Wander L. M. A privatização da empresa brasileira de correios e telégrafos: atualizando o debate promovido nas décadas de 1990, 2000 e 2010. **Geografia**, v. 47, n. 1, p. 1–24, 4 mar. 2022.
- GÓMEZ-ARIAS, R. D. Soberanía sanitaria: una política prioritaria para las democracias. **Universidad y Salud**, San Juan de Pasto, CO, v. 24, n. 1, p. 3–6, 2021. DOI: 10.22267/rus.222401.250.
- GONÇALVES, O. G.; MERCEDES, S. S. p. ; SANTI, A. M. M. Considerações sobre o fator de utilização do parque de refino brasileiro e as importações e exportações de petróleo e derivados – 2000 a 2018. **R. Tecnol. Soc.**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 635–652, jul./set. 2019.
- GREENWALD, G. **Sem lugar para se esconder**. [s.l.] Primeira Pessoa, 2014. v. 1
- GSI. **Instrução Normativa Nº 5, de 27 de agosto de 2021**. Diário Of. da União. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-27-de-agosto-de-2021-342352374> >. Acesso em: 5 jan. 2024.
- JHA, p. ; YEROS, p. ; CHAMBATI, W.; CARDOSO, K. A luta por soberania epistêmica no Sul: uma homenagem a Sam Moyo. **Revista Fim Do Mundo**, v. 2, n. 4, 384–417, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36311/2675-3871.2021.v2n4.p384-417>
- JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**, Dialética, SP, p. 369–370, 2002.
- KWET, M. Digital colonialism: US empire and the new imperialism in the Global South. **Race & Class**, v. 60, n. 4, p. 3–26, 1 abr. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3232297>. Acesso em: 9 jan. 2024.
- LOPES, Carlos. Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós Consenso de Washington, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 94, 2011, 03–20. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1475>>. Acesso em: 9 jan. 2024.

- MALUF, Renato; REIS, Márcio. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- MIAN, Mariella Batarra. Universidades Federais brasileiras a serviço da lógica colonial de exploração de dados. In: **Colonialismo de dados**: como opera a trincha algorítmica na guerra neoliberal. 2021.
- MICROSOFT. **Microsoft Cloud for Sovereignty**: A solução mais flexível e abrangente para soberania digital. 2022. Disponível em: <<https://news.microsoft.com/pt-br/microsoft-cloud-for-sovereignty-a-solucao-mais-flexivel-e-abrangente-para-soberania-digital>>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- OLIVEIRA, Raul José de Galaad. O preceito da soberania nas constituições e na jurisprudência brasileiras. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, p. 153-173, 2000.
- SERPRO. **Consulta Pública Eletrônica SUPGA/GACOM/GABSA Nº 0509/2023**. 2023b. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/consultas-publicas/sede/0509-2023>>. Acesso em: 5 jan. 2024.
- SERPRO. **Estatuto do Serpro**. Portal da Transparência e Governança. 2021. Disponível em: <<https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/estatuto-do-serpro>>. Acesso em 5 jan. 2024.
- SERPRO. **Serpro inaugura era de soberania digital em serviços de nuvem com o lançamento da Nuvem de Governo**. Notícias. 2023a. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2023/serpro-lanca-nuvem-de-governo>. Acesso em 05/01/2024
- SERPRO. **Serviço em Nuvem do Serpro é reconhecido pela Amazon Web Services**. Notícias. 2021. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/cloud-serpro-selo-amazon>. Acesso em: 05/01/2024
- SILVEIRA, S. A. DA. Inteligência artificial & neoliberalismo. Em: SANTAELLA, L. (Ed.). **Simbioses do Humano & Tecnologias**. Impasses, dilemas, desafios. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2022. p. 63-76.