

1 Introdução

A queda do Muro de Berlim, em 1989, representa um marco na mudança na ordem mundial. O conflito Leste-Oeste se encerra e do fim da bipolaridade emerge um mundo multipolar. A antiga e estagnada agenda mundial pautada pela Guerra Fria se diversifica abrindo espaço para novos temas, como direitos humanos, meio-ambiente e desenvolvimento social. (Fonseca Junior, 1998). A essas mudanças soma-se a emergência de uma revolução tecnológico-informacional que, a partir da inserção de novas tecnologias da informação nas estruturas de organização sócio-político-econômicas globais, passa a acelerar os fluxos de comunicação e interconexão em todo o mundo levando à consolidação e popularização do fenômeno da globalização (Castells, 1999: 499).

Como decorrência deste processo, surgem os problemas concernentes à distinção entre as esferas doméstica e internacional. É cada vez mais comum atores locais manterem contatos internacionais ou até mesmo integrarem redes globais. Aumenta a porosidade das fronteiras entre os estados. A natureza do Estado é posta em xeque. Representante dos interesses do Estado no âmbito internacional, uma das principais áreas da burocracia afetadas por estas mudanças é a da política externa, que passa a ter que lidar e dar conta de demandas advindas de todos os lados: do âmbito doméstico, que anteriormente ficava a cargo apenas das demais políticas públicas, do âmbito externo e, sobretudo, decorrentes de um processo de interconexão entre atores locais e globais. Esta superposição de agendas internas e externas conduz a uma crise na estrutura burocrática de processamento das informações, levando a um descompasso entre as necessidades de política externa e as estruturas tradicionais de tratamento das mesmas (Bloodgood, 2003; Pinheiro, 1997: 20).

No Brasil, este cenário se intensifica com o processo de redemocratização que já estava em curso desde o fim da ditadura militar em 1985. O retorno da

democracia em pleno ambiente de globalização favoreceu o surgimento e internacionalização de uma série de atores e movimentos sociais. Trabalhando em prol de suas próprias agendas, tais atores passam a configurar-se como novos atores globais com capacidade de influência nas políticas externas de seus respectivos Estados e, em alguns casos, também de outros Estados. Tais mudanças resultaram numa nova forma de inserção internacional do país, caracterizada pela atuação de uma rede de atores formada não somente pela tradicional instituição de formulação da política externa brasileira – o Itamaraty – mas também por outros agentes, de outras esferas governamentais e/ou não-governamentais (Lima e Hirst, 2002).

Dentre os novos temas globais emergentes na ordem pós-Guerra Fria, chama a atenção o debate sobre a sociedade da informação. Este abrangente conceito que produz impactos em todas as áreas do conhecimento vem recebendo inúmeras definições, mas trata-se, em síntese, de uma era em que a informação assume a centralidade das ações, em função da convergência de diferentes tecnologias tais como computação, telecomunicações e radiodifusão para uma linguagem digital comum (Castells, Op. Cit: 50). Neste contexto, os impactos da formação desta sociedade na nova ordem global vêm suscitando preocupações e, por conseguinte, conduzindo à consolidação de canais de diálogo multilaterais, tais como as cúpulas mundiais sobre a Sociedade da Informação, ou bilaterais como os fóruns América Latina/Caribe e União Européia sobre a sociedade da informação (Bernal-Mesa e Masera, 2007).

Como sustentáculo desta sociedade da informação estão as redes de comunicação eletrônica, sobretudo, a Internet. É a partir delas que a nova sociedade passa a se organizar. Dentre estas redes, observa-se a ocorrência no âmbito global das chamadas National Research and Education Networks (NRENs)¹, ou traduzidas para o português como Redes Nacionais de Ensino e Pesquisa. As NRENs são precursoras da Internet e contribuíram para a implantação da rede mundial. Surgiram no âmbito da comunidade acadêmica, desde o início interessada nas redes como forma de aumentar o seu trabalho

¹ Também conhecidas por Advanced Research Networks (Redes Avançadas de Pesquisa).

intrinsecamente colaborativo. Foram concebidas tendo em vista dois principais objetivos. Em primeiro lugar, integrar a comunidade acadêmica nacional entre si e com o exterior e, em segundo, mas não menos importante, promover o constante desenvolvimento tecnológico das redes, de forma a oferecer sempre uma infraestrutura de comunicação avançada para a academia e que, posteriormente, se reverta para toda a sociedade, como ocorreu com a Internet (Takahashi, 2002: 99-100).

O modelo de implantação das NREN variou consideravelmente de país para país. Contudo, em boa parte dos casos (na Europa e América Latina, por exemplo), essas redes consolidaram-se como um bem público e, portanto como um serviço oferecido à comunidade acadêmica financiado em boa parte pelo Estado.

Com o fortalecimento das políticas neoliberais e a abertura comercial da Internet dos anos 90, essas redes sofreram ameaças de extinção em detrimento do argumento de que a comunidade acadêmica poderia contratar provedores comerciais desonerando, assim, o estado dos custos com uma rede exclusiva para a academia. Alguns países, como os Estados Unidos, aderiram a este movimento e cessaram o financiamento de suas NRENs, deixando a tarefa a cargo de suas universidades². Em outros casos, o Estado optou por manter o bem público e o provimento deste serviço. Contudo, aproveitaram a carona do neoliberalismo e em vez de incluírem-no integralmente na estrutura burocrática, designaram a tarefa para organizações semi-pública/semi-privadas. Trata-se das Organizações não-Governamentais (ONGs) do tipo quango (*Quasi-non Governmental Organization*, em português: Organização quase não-governamental), ou seja, instituições privadas sem fins lucrativos que tem como função gerir um bem público (Greve, Flinders e Thiel, 1999:130). Por atuarem de forma semi-pública/semi-privada, estas quangos são constantemente fiscalizadas por seus governos no que diz respeito ao cumprimento das metas acordadas na gestão do bem público ao qual estão encarregadas.

² Inconformada com o ocorrido, a comunidade acadêmica norte-americana iniciou um movimento de criação da sua NRENs a partir de um consórcio entre universidades e empresas que ficou conhecido como Internet2 e que, até hoje, atua como a NRENs dos Estados Unidos.

Por gerirem um bem cujo objetivo é promover a integração da comunidade acadêmica entre si e com o exterior, estas quangos já nascem com um papel internacional bem definido: estabelecer o maior número possível de colaborações com as demais quangos gestoras de NRENs, tendo em vista o aumento das interconexões internacionais para a sua comunidade acadêmica. Ademais, por atuarem numa área tão específica e prioritária na agenda global – a área das redes – estas quangos assumem importantes papéis junto aos seus governos, no que diz respeito à elaboração das agendas estatais para a sociedade da informação e seus desdobramentos, como, por exemplo, o posicionamento de seus países nas cúpulas da sociedade da informação. Deste modo, estas quangos despontam como atores políticos integrantes do grupo dos novos atores globais surgido na nova ordem mundial pós-Guerra Fria.

No Brasil este papel é desempenhado pela Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). A RNP tem suas origens no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), dentro do qual surgiu, em 1989, ainda como projeto (o projeto Rede Nacional de Pesquisa – RNP) com vistas a implantar a Internet no Brasil³. Em 1994, o projeto já havia levado a rede para todas as capitais do país possibilitando, portanto, que a comunidade acadêmica brasileira estivesse integrada com os demais pesquisadores mundiais. Assim como no resto do mundo, o impacto das políticas neoliberais no país também provocou um questionamento quanto à necessidade de continuidade da RNP após a abertura comercial da Internet que, no Brasil, ocorreu em 1995. Depois de uma série de articulações contra e a favor da continuidade da RNP, o governo optou pela sua continuação e, seguindo o exemplo do que já vinha sendo implementado nos outros países, institucionalizou o projeto RNP, consolidando-o numa organização do tipo quango, modelo que, no Brasil, foi aplicado sob o nome de Organização Social (OS). A Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) assumia, portanto, a gerência e operação do bem público Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), e passava a ser financiada não somente pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), mas também pelo Ministério da Educação (MEC),

uma vez que o seu público-alvo – a comunidade acadêmica – estava também vinculada a este ministério.

Assim como as demais quangos gestoras de NRENs, a RNP, a partir de então com maior liberdade institucional para atuar, procurou aumentar sua participação internacional intensificando, assim, uma atividade que já havia sido iniciada quando projeto. O objetivo era integrar-se cada vez mais nas discussões multilaterais e bilaterais acerca de redes avançadas de ensino e pesquisa, formalizar colaborações com as demais quangos gestoras de NRENs, para então 1) estabelecer o maior número possível de conexões internacionais para a infraestrutura de rede nacional e 2) atualizar-se sobre as novas tecnologias de redes tendo em vista a constante atualização da mesma.

Neste sentido, a RNP passou a estabelecer permanentes contatos com a NREN Norte-americana (a Internet2), as redes da América Latina (sobretudo as do Chile, México, Argentina e Uruguai) e da Europa. Com a intensificação deste contatos, a RNP passou a construir sua própria agenda internacional incluindo projetos de interconexão, dentre eles um antigo desejo de, em conjunto com as demais redes da América Latina, criar uma rede regional e uma organização supranacional responsável pela gestão dessa rede.

Em paralelo, com a agenda global da sociedade da informação assumindo contornos cada vez mais definidos, aumentavam as pressões para que o Brasil estabelecesse sua agenda própria de participação nos variados tópicos integrantes da sociedade da informação. Neste sentido, como importante ator internacional, a RNP passava a ser constantemente consultada pelo governo nas questões relativas à sociedade da informação, mais especificamente no que tange a área de redes de ensino e pesquisa. Este movimento foi conduzindo a um intenso processo por parte da RNP de participação e influência na política externa brasileira na área da sociedade da informação.

³ O que na ocasião significava implantar a própria NREN brasileira, uma vez que ainda não havia se propagado a Internet para a sociedade como um todo.

O maior exemplo desta dinâmica pode ser observado na participação do Brasil na criação, em 2003, da iniciativa Clara (Cooperação Latino-Americana de Redes Avançadas). Trata-se da realização da antiga agenda da RNP citada acima de consolidação da rede regional em parceria com as demais organizações gestoras das NRENs latino-americanas. A concretização do projeto foi possível a partir de uma ampla rede de conexões estabelecida pela RNP não somente com as vizinhas regionais, mas sobretudo, deste grupo com as NRENs européias, mais especificamente a quando Dante, gestora da NREN pan-européia. Isto porque havia partido dos europeus, com o apoio da Comissão Européia, a proposta de financiamento da Clara, uma vez que esta viabilizaria uma conexão direta entre a América Latina e a Europa (que até então era intermediada pelos Estados Unidos).

A iniciativa Clara chegou ao conhecimento do governo brasileiro, representado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), via RNP-OS. Para prosseguir com sua agenda internacional, participando, portanto, desta iniciativa de cooperação internacional entre latino-americanos e europeus, a RNP precisava, por parte de seu governo, de uma carta afirmando ser a própria a organização oficial gestora da NREN brasileira.

Já sob o impacto da nova política da primeira gestão do governo Lula, o MCT seguia a orientação da política externa brasileira advinda do Ministério das Relações Exteriores de priorização máxima das atividades de integração regional. Clara chegava, portanto, no cenário mais propício. Representava concretamente esta prioridade da política externa brasileira, posto que previa a integração física regional e ainda contava com forte liderança brasileira neste processo. Desta forma, a iniciativa não somente contou com o apoio do governo brasileiro, como tornou-se item dos mais importantes da agenda brasileira para a sociedade da informação.

Com base no breve resumo acima, o objetivo desta dissertação é medir a capacidade de agência internacional da RNP, bem como em que medida esta organização vem influenciando a política externa brasileira para a sociedade da informação.

O que se observa é que a dupla atuação da RNP (característica própria de uma organização paraestatal) tanto nas instâncias burocráticas quanto na rede dos atores não-governamentais atuantes da área da sociedade da informação vem possibilitando que a organização participe de ambos os processos decisórios. Neste sentido, a hipótese a ser verificada é de que essa dupla participação vem permitindo que, por um lado, a RNP aumente, cada vez mais, sua capacidade de agência internacional e, por conseguinte, consolide seu papel como ator global, e, por outro, influencie também na política externa brasileira definida nas instâncias burocráticas. Ademais, ao se consolidar como ator forte em ambas as instâncias, a tendência é se fortalecer cada vez mais, uma vez que o fato de ter força em uma lhe confere margem de manobra noutra. Como hipótese secundária, espera-se verificar por último que, no caso da política externa brasileira, esta influência será tanto maior quanto maior for a convergência com as prioridades das políticas de governo.

Por se tratar de uma organização paraestatal, o que significa, portanto, uma atuação meio público/meio privada, optei por utilizar um referencial teórico que me permitisse trafegar entre as duas esferas, buscando identificar a capacidade de influência dos atores nos dois casos. Nesta análise dupla o objetivo é extrair de cada contexto, as situações que podem ser associadas com a RNP. No marco das teorias burocráticas, utilizei, num contexto maior, o modelo de políticas governamentais de Allison (1962), e num nível mais específico a abordagem de Juliet Kaarbo (1998) que a partir da perspectiva de Allison, discute o papel das minorias dentro da burocracia. No que concerne às teorias sobre influência de atores não-governamentais na política externa, optei pela literatura de Elizabeth Bloodgood (2003), que parte das políticas burocráticas, mas acrescenta que, em decorrência das conseqüências do pós-Guerra Fria e da revolução tecnológico-informacional, é preciso considerar a importância dos atores não-governamentais no tratamento das questões de política externa.

Para ilustrar a análise, foi escolhido o caso Clara, por se constituir num caso específico de consolidação de uma iniciativa internacional articulada pela RNP e que materializou-se em agenda de política externa brasileira para a sociedade da informação.

A maioria do material de análise coletado foi obtido por meio de entrevistas com atores centrais do governo, de instituições não-governamentais e da Comissão Européia envolvidos com as questões da sociedade da informação e com os processos de negociação relacionados à RNP. Também foram utilizadas pesquisas em documentos internos da RNP, MCT, Itamaraty e Clara, bem como em sites destas instituições como também da Comissão Européia e demais redes da América Latina.

A dissertação foi organizada em 3 capítulos, além desta introdução e da conclusão. O capítulo segundo tem por objetivo demonstrar o cenário múltiplo da política externa brasileira na atualidade e a emergência dos novos atores, bem como demonstrar a permanência do desejo de liderança regional nas políticas de governo, sobretudo durante a primeira gestão do governo Lula. No capítulo três será abordado o advento da sociedade da informação. Será dada ênfase aos seus impactos, sobretudo nas relações internacionais – observáveis através da realização das cúpulas mundiais da sociedade da informação e fóruns bilaterais - e desdobramentos, como o surgimento das NRENs no âmbito global e da RNP no Brasil. O capítulo quatro tratará da análise do caso Clara, propriamente dito, com um breve preâmbulo para os antecedentes históricos de participação internacional da RNP. Por fim, na conclusão, tendo Clara como o maior exemplo, fica demonstrada a alta capacidade de atuação internacional da RNP e sua influência na política externa brasileira para as questões relativas à sociedade da informação, sobretudo quando há convergência entre as agendas de governo e da RNP.