

#### 4

### **A atuação internacional da RNP e sua influência na agenda de política externa brasileira para a sociedade da informação**

Desconhecedora de fronteiras, a comunidade acadêmica é, em sua essência, transnacional. A pesquisa científica ultrapassa limites tanto geográficos quanto políticos e concretiza laços de cooperação a partir de critérios técnicos e de conhecimento. Atender à comunidade acadêmica, tornando disponível aos cientistas e pesquisadores brasileiros uma rede Internet de capacidade adequada com tecnologia avançada, implica em acompanhar os movimentos e as tendências desta comunidade, identificando suas necessidades e entendendo as suas demandas.

Portanto, sendo a atividade desta comunidade intrinsecamente transnacional, a infra-estrutura de rede subjacente à pesquisa e que possibilita a comunicação para os pesquisadores nacionais precisa estar alinhada a esta característica. Este é um caso em que a qualidade da gestão de um bem público nacional (a rede de ensino e pesquisa) depende do estabelecimento de cooperações internacionais.

Neste sentido, cabe à organização gestora deste bem público no Brasil, a Organização Social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), estabelecer o máximo possível de cooperações internacionais com as organizações estrangeiras similares, também gestoras de redes de ensino e pesquisa, buscando o melhor provimento de conexões internacionais à comunidade acadêmica nacional.

Como decorrência desta necessidade da comunidade acadêmica, a RNP tem uma atuação internacional, com certa independência do Estado, o que lhe permite desenvolver dois níveis de pesquisa: 1) a pesquisa sobre as tecnologias de ponta na área de redes eletrônicas de comunicação no âmbito global, necessária para a constante atualização da infra-estrutura da comunidade acadêmica; bem como 2) a pesquisa das demandas da comunidade acadêmica, tanto do ponto de vista das necessidades de uso da rede pelos acadêmicos, quanto do ponto de vista das colaborações internacionais, ou seja, qual deve ser o destino das conexões

internacionais. Tal comportamento resulta no estabelecimento de uma agenda própria internacional da organização.

Por outro lado, na condição de organização gestora de um bem público, a RNP também se mantém constantemente alinhada às diretrizes das políticas governamentais, decorrendo daí uma preocupação por parte da organização sobre como sua agenda internacional pode somar esforços e auxiliar estas políticas públicas.

Tendo em vista esta dupla preocupação, a RNP vem desempenhando desde o seu surgimento, ainda como projeto vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), uma atuação em duas frentes que se caracteriza por: 1) uma efetiva participação nas instâncias burocráticas, não somente alinhando-se politicamente aos governos, mas, sobretudo, auxiliando na formulação de políticas públicas relacionadas à informática e à sociedade da informação e do conhecimento; bem como 2) construindo laços cooperativos internacionais buscando a melhoria da infra-estrutura e serviços de redes Internet para a comunidade acadêmica.

Esta forma de atuação da RNP será caracterizada nesta dissertação como atuação paraestatal, na medida em que possui forte vínculo com o Estado e trânsito nas instâncias burocráticas, mas também utiliza de sua relativa autonomia para participar de múltiplos *loci* de atuação da sociedade civil global na sua área de atuação.

A exemplo da maioria dos modelos europeus de gestão de redes acadêmicas<sup>48</sup>, A RNP, em seu processo de institucionalização, adotou um modelo jurídico que traduziu juridicamente esta atuação paraestatal que já vinha sendo desempenhada. Trata-se de um modelo institucional de característica híbrida, ou seja, meio público meio privado, conhecido por Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization (quango) (Greve, Flinders e Thiel, 1999) , já apresentado no capítulo anterior. O fato de ser um modelo novo no Brasil (foi introduzido no país nos anos 90), e sem muitas referências nacionais, permite que a RNP venha explorando as capacidades e possibilidades deste modelo em busca de uma forma cada vez mais inovadora de experimentá-lo.

---

<sup>48</sup> Uma explicação sobre o modelo jurídico adotado pelos europeus pode ser encontrado no Compendium da Terena, p. 14, disponível em <http://www.terena.org/activities/compendium/2005/Chapter%201.pdf>.

O objetivo deste capítulo é demonstrar um aspecto desta atuação paraestatal que vem se intensificando desde sua criação ainda como projeto, mas, sobretudo, nos últimos anos. Trata-se da crescente atuação internacional da RNP, que vem lhe permitindo contribuir com a agenda de política externa brasileira no âmbito da sociedade da informação, bem como consolidar a identidade desta instituição como um ator global. O exemplo mais representativo desta tendência é a liderança da RNP nos processos de consolidação (em 2003) e continuação (ainda em curso) da iniciativa internacional Cooperação Latino-Americana de Redes Avançadas (Clara).

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira tem por objetivo apresentar um breve panorama dos antecedentes históricos da RNP que demonstram a atuação internacional da instituição desde a criação do projeto RNP. Em seguida, será apresentada uma breve bibliografia sobre o modelo de quango, tendo em vista a compreensão da forma de atuação paraestatal. A terceira seção parte das teorias sobre políticas governamentais<sup>49</sup> (Allison e Zelikow, 1999), influência de minorias burocráticas (Kaarbo, 1998) e atores não-estatais na formulação de agenda de política externa (Bloodgood, 2003) para indicar o espaço de atuação da RNP, bem como suas estratégias de influência. Por fim, a última seção ilustra a atuação internacional da RNP e sua capacidade de influência na agenda de política externa brasileira, a partir de uma demonstração analítica do papel da organização no caso Clara mencionado acima.

#### **4.1. Antecedentes históricos<sup>50</sup>**

A atuação internacional da RNP remonta praticamente ao seu surgimento. No final dos anos 80, na época de seu lançamento, a RNP estabeleceu contato com a organização gestora da rede de ensino e pesquisa alemã, a DFN (Deutsches Forschungsnetz), a fim de obter apoio e auxílio para a sua estruturação, ainda na condição de projeto estratégico vinculado ao CNPq. Na época a DFN estava desenvolvendo um projeto na área de diretórios que poderia auxiliar aos projetos

---

<sup>49</sup> Allison e Zelikow (1999).

<sup>50</sup> Este item foi redigido com base em entrevista realizada com o coordenador da RNP no período entre janeiro de 1996 a agosto de 2000 – José Luiz Ribeiro Filho.

brasileiros de correio eletrônico. Assim, desde o início a DFN tornou-se uma parceria da RNP e canal de interação com as redes européias.

Outra organização européia com a qual a RNP estabeleceu estreita parceria no passado foi a gestora da rede de ensino e pesquisa portuguesa, a FCCN (Fundação para a Computação Científica Nacional). A parceria entre as duas organizações foi o que possibilitou o estabelecimento da primeira conexão direta entre a América Latina e a Europa (financiada pela Embratel e Portugal Telecom) antes do projeto Alice<sup>51</sup>. A conexão entre os dois países foi estabelecida em fevereiro de 2002 e inaugurada por ocasião do encontro entre os ministros de Ciência e Tecnologia de Portugal e do Brasil<sup>52</sup> que celebrou a cooperação entre os dois países na área de redes de ensino e pesquisa, prestando apoio político para a continuação da parceria<sup>53</sup>. Por dois anos Brasil e Portugal estiveram interconectados através desta parceria. Posteriormente, com o surgimento do projeto Alice, a conexão foi desfeita, sendo substituída pela rede Clara.

No âmbito regional a interação entre a RNP e as demais redes da América Latina iniciou-se em meados dos anos 80. Na ocasião, iniciativas como a RNP, voltadas para a implantação e gestão de redes de ensino e pesquisa, já existiam na Argentina, Chile, Costa Rica, México, Venezuela e Uruguai. Um dos principais motivos para a cooperação entre estas organizações era o desejo de criação de uma rede regional, como já ocorria na Europa a partir do *backbone* Géant<sup>54</sup>, operado pela organização Dante (Delivery of Advanced Network Technology to Europe)<sup>55</sup>. Neste contexto, a RNP promoveu no Rio, em 1991, um encontro entre as principais lideranças das iniciativas regionais para discutir as possibilidades de colaboração técnica e criação de uma rede regional. Algumas articulações foram iniciadas a partir deste encontro, através das quais buscou-se apoio e financiamento de organismos internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

---

<sup>51</sup> Financiador do projeto Clara. Será abordado mais adiante.

<sup>52</sup> Na ocasião, Ronaldo Mota Sardenberg no Brasil e Mariano Gago em Portugal.

<sup>53</sup> Informações escritas com base em notícia publicada no site da RNP (<http://www.rnp.br/noticias/2002/not-020227a.html>).

<sup>54</sup> Ou os seus predecessores: TEN 34 (Trans-European Network) e TEN 155.

<sup>55</sup> Informações sobre Dante podem ser obtidas no site oficial da organização: <http://www.dante.net/>

(PNUD), e instituições como a National Science Foundation (NSF) nos Estados Unidos. Entretanto, nenhuma das alternativas logrou resultados permanentes. Em outra tentativa, RNP articulou uma ação via Mercosul, no âmbito da Recyt (Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do Mercosul), tendo em vista o financiamento para a implantação de uma rede do Cone Sul. Assim, foi criado o projeto Intersul, coordenado pela RNP, que passou a ser defendido nas reuniões e encontros de grupos de redes mundiais. O projeto, contudo, malogrou assim como as iniciativas anteriores. Cabe ressaltar que, apesar do acúmulo de frustrações, esta coleção de iniciativas serviu para aproximar cada vez mais as organizações regionais e consolidar a RNP como principal articuladora entre elas.

A cooperação com os Estados Unidos também foi significativa. A partir da interação com a National Science Foundation desde o final dos anos 80, RNP pôde realizar as primeiras conexões internacionais com universidades americanas. Em outras frentes, ao longo da década de 90, a RNP intensificou sua presença em eventos e encontros internacionais, particularmente aqueles com ênfase nos aspectos sociais como a Internet Society (ISOC)<sup>56</sup>, estratégicos como o Coordinating Committee for Intercontinental Research Networking (CCIRN)<sup>57</sup> e técnicos como o Internet Engineering Task Force (IETF)<sup>58</sup>, World Wide Web Consortium (W3C)<sup>59</sup> e o Forum of Incident Response Security Teams (FIRST)<sup>60</sup> na área de segurança de redes. A constante presença de técnicos e gestores da RNP nos encontros e fóruns desses grupos permitiu o estabelecimento e a ampliação dos seus relacionamentos com as redes acadêmicas em todo o mundo, mantendo-se ao mesmo tempo atualizada e alinhada às tendências tecnológicas apontadas pelas redes mais avançadas.

---

<sup>56</sup> Organização internacional voltada para as discussões acerca da Internet. Site oficial da organização: <http://www.isoc.org/>

<sup>57</sup> Comitê internacional de coordenação de redes de ensino e pesquisa. Site oficial do comitê: <http://www.ccirn.org/>

<sup>58</sup> Organização internacional voltada para as questões relativas à arquitetura global da Internet. Site oficial da organização: <http://www.ietf.org/>

<sup>59</sup> Organização internacional voltada para as discussões acerca dos padrões de web. Site oficial da organização: <http://www.w3.org/>

<sup>60</sup> Consórcio internacional de grupos de segurança. Site oficial do First: <http://www.first.org/>

No final dos anos 90 surgia nos Estados Unidos uma nova rede para a comunidade acadêmica daquele país. A Internet2, criada pela University Corporation for Advanced Internet Development (UCAID) para substituir a rede da NFS (a NFSnet),. A participação constante da RNP nos encontros internacionais realizados pela Internet2 desde a sua criação resultou , em março de 2000, na assinatura de um acordo de cooperação entre a RNP e a UCAID. Este acordo previa o estabelecimento por três anos de uma conexão direta entre o *backbone* da RNP e da Internet2 (o Abilene) no âmbito do projeto Americas Path Network (AMPATH) – iniciativa da Florida International University (FIU) para conectar as redes latino-americanas de ensino e pesquisa ao backbone da Internet2 - Abilene<sup>61</sup>.

Nesta mesma época iniciava-se também um movimento global para estruturação de uma organização internacional que coordenasse os três principais componentes que caracterizam o funcionamento da Internet mundial: 1) a distribuição dos números para identificação dos computadores participantes da rede (os endereços IP); 2) o registro dos nomes utilizados na rede (os nomes de domínios e sufixos como .com, .edu, .gov, etc.) e 3) os protocolos de comunicação utilizados pelas aplicações. A Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) foi criada em 1998 após intensas discussões em todo o mundo sobre a sua estrutura e forma de funcionamento. Neste processo, a participação de todos os atores interessados no desenvolvimento da Internet mundial envolveu as diversas empresas do setor incluindo as operadoras de telecomunicações, fabricantes de equipamentos de redes, provedores de acesso e conteúdo e as empresas da nascente economia virtual. Participaram ainda os governos, interessados em questões como propriedade intelectual, segurança e nas discussões sobre direito internacional e comércio eletrônico; e a comunidade acadêmica, responsável pelas questões técnicas e inovações tecnológicas.

Neste cenário de muitas discussões internacionais, a RNP atuou simultaneamente no assessoramento técnico do governo brasileiro nas discussões políticas da ICANN, e como agente independente, participante nas discussões

---

<sup>61</sup> Estas informações foram escritas com base em notícia publicada no site da RNP

sobre os aspectos técnicos da nova gestão da Internet mundial. No âmbito regional, a participação da RNP na ICANN e as suas articulações com as principais lideranças regionais tanto das redes acadêmicas quanto de setores privados, resultaram na fundação do LACNIC (Latin American and Caribbean Network Information Center), antigo sonho que garantiu autonomia para a administração dos endereços IPs na região.

Além dos Estados Unidos, Europa e América Latina, a RNP é participante ativa, desde sua criação, de fóruns internacionais no âmbito das redes de ensino e pesquisa e mantém relações internacionais com outras organizações na África, Ásia e Oceania.

#### **4.2.**

#### **Quangos: um modelo de atuação paraestatal**

Devido à multiplicidade de definições acerca do conceito de quango, Greve, Flinders e Thiel sugerem uma definição baseada na autonomia prática em detrimento da legal ou formal e uma classificação dos vários tipos de quangos, que aceite a diversidade, reconhecendo a enorme diferença entre elas (Greve, Flinders e Thiel, 1999: 140).

Seguindo este raciocínio, surgem duas importantes questões a serem consideradas na análise de uma quango: a autonomia e como o seu passado histórico influencia nesta autonomia. Quanto à autonomia, ainda que juridicamente a organização em questão goze de autonomia, a análise deve levar em conta sua independência em relação a mudanças governamentais. Em muitos casos pode haver algum tipo de influência política informal, sobretudo porque, em última instância, o financiamento das quangos vem do governo. “For example, the nationalized industries which existed in the UK in the post-war decades enjoyed a legal framework which gave them independence from ministers on day-to-day matters. In reality, ministers exerted unofficial influence through informal meetings or what became known as ‘government by luncheon’” (Idem).

A autonomia de uma organização também está intrinsecamente relacionada ao seu passado histórico. As diferentes histórias de cada quango implicam em variados comportamentos - ora mais dependentes da estrutura governamental ora menos - e tarefas, que podem ser classificadas em três tipos: “policy implementation (or ‘doing the job’), scrutiny (i.e, supervision, regulation and auditing) and providing information or advise to government” (Ibid: 141). Assim sendo, a análise da quango deve adotar uma abordagem histórico-institucional (Steinmo, Thelen e Longstreth 1992 em Ibid: 140).

Do ponto de vista da autonomia, a RNP segue de certo modo sujeita às mudanças governamentais, ainda que significativos grupos de pressão, sobretudo os que integram o público-alvo da RNP, como a comunidade acadêmica, funcionem como mecanismos de pressão ao governo para a permanência da autonomia da RNP.

O objetivo desta análise não é, contudo, avaliar o grau de autonomia ou dependência da RNP em relação ao governo, mas sim demonstrar como a organização vem estabelecendo uma agenda internacional própria e contribuindo para a política externa brasileira no âmbito da sociedade da informação. Decerto que este processo está mais relacionado a segunda questão a ser considerada na análise das quangos: o seu passado histórico que lhe conferiu um expertise específico adquirido pela atuação pioneira da organização na construção da história da Internet no Brasil. Portanto, conforme recomendação de Greve, Fliders e Thiel, foi adotada uma abordagem histórico-institucional focada não na sua autonomia legal, mas sim na sua atuação prática, como será demonstrado na análise do papel da RNP no caso Clara.

### **4.3. A RNP no processo decisório**

Esta seção tem por objetivo apresentar o arcabouço teórico que sustenta a análise da atuação paraestatal da RNP. Para tanto, foram escolhidas tanto abordagens que discutem o papel dos atores dentro da estrutura burocrática,

quanto as que valorizam a influência dos atores não-burocráticos no processo decisório. A intenção é trabalhar na interseção dessas abordagens e explorar as técnicas de influência apresentadas por ambas as abordagens, demonstrando, assim, que o comportamento da RNP pode ser associado ora com atores dentro ora com atores fora da estrutura burocrática.

#### **4.3.1. O modelo de políticas burocráticas**

De acordo com Christopher Hill e Margot Light (1985) “a parte central da análise de política externa é o estudo da tomada de decisão” (Hill e Light, 1985: 157). Diferentes abordagens cumprem este papel tomando como ponto de partida os mais variados pontos de vistas. Um deles sustenta que o processo de tomada de decisão ocorre dentro da estrutura burocrática do governo e que, portanto é preciso abrir a “caixa-preta” do Estado, identificar como ele funciona e quais as estruturas envolvidas para compreender o comportamento das nações.

Um dos principais expoentes desta abordagem é Graham Allison (1962). A partir de uma análise sobre o comportamento dos Estados Unidos e da União Soviética durante a crise dos mísseis em Cuba, ocorrida em 1962, Allison desenvolveu três modelos que propõem uma explicação para o processo decisório. O primeiro deles é o modelo do Ator Racional, que sustenta que a escolha política é realizada a partir do cálculo racional da nação com base em suas metas e objetivos para o alcance do interesse nacional. O segundo modelo tem foco no comportamento organizacional e tem por finalidade oferecer uma estrutura de análise mais complexa do que a apresentada pelo modelo I. “Although the Rational Actor Model has proved useful for many purposes, there is powerful evidence that it must be supplemented by frames of reference that focus on the governmental machine – the organizations and political actors involved in the policy process” (Allison e Zelikow, 1999: 5). Deste modo, o segundo modelo considera como objeto de análise as “distintas lógicas, capacidades, culturas e procedimentos das principais organizações que constituem o governo”<sup>62</sup> (Idem),

---

<sup>62</sup> Tradução da autora.

uma vez que entende que as escolhas políticas são resultado da interação entre organizações.

Finalmente, o terceiro é o modelo de Políticas Governamentais, que se propõe a aprofundar a análise dentro das organizações, identificando a interação entre os indivíduos por trás dessas organizações. “According to this model, events in foreign affairs are characterized neither as unitary choice nor as organizational outputs. Rather, what happens is understood as a resultant of bargaining games among players in the national government” (Ibid: 6). O foco deste modelo está nos “players whose interests and actions impact the issue in question, the factors that shape players’ perceptions and stands, the established procedure or ‘action channel’ for aggregating competing preferences, and the performance of the players” (Idem).

Dos três modelos citados acima, é este modelo de Políticas Governamentais de onde se constrói o argumento desta dissertação, uma vez que permite a abertura da caixa-preta da burocracia para o entendimento do processo de composição da agenda externa brasileira. Isto posto, cabe apresentar a seguir mais algumas considerações importantes acerca deste modelo.

Como apresentado acima, os principais atores deste modelo são os indivíduos, portanto, os jogadores do jogo intranacional que disputam na arena burocrática a melhor colocação para seus interesses. Estes podem ser tanto de ordem pessoal, ou seja, tendo em vista objetivos próprios do indivíduo, quanto alinhados às metas governamentais e ao interesse nacional. Contudo, ainda que neste último caso, cabe ressaltar que a mesma meta pode levar a divergências sobre os meios para se atingí-la. Isto deve-se ao fato de que cada jogador, por estar atrelado à organização da qual faz parte, naturalmente carrega consigo o ponto de vista da mesma que é, portanto, diferente do indivíduo de outra organização. “Because their preferences and beliefs are related to the different organizations they represent, their analyses yield conflicting recommendations.” (Ibid: 256)

A política externa de uma nação é resultado de uma combinação feita a partir da sobreposição de múltiplos interesses de atores provenientes de diferentes origens, com percepções variadas acerca de instituições relevantes, como o interesse nacional, por exemplo, e ainda com influências assimétricas. Embora seja difícil identificar os interesses, preferências e percepções de cada jogador envolvido, é somente interpretando a “jogada”, ou seja, identificando os motivos que levaram à formação das alianças, coalizões e compromissos firmados que será possível compreender o comportamento do Estado (Ibid: 257).

A análise minuciosa da jogada demonstra a importância do poder neste jogo – poder como sinônimo de influência efetiva em resultados. Sai na frente o jogador que tiver maior capacidade de influenciar o tomador de decisão. Esta capacidade pode ser mensurada a partir de três elementos: “bargaining advantages, skill and will in using bargaining advantages, and other players’ perceptions of the first two ingredients” (Ibid: 300). Como elementos de barganha podem ser considerados autoridade, responsabilidade, detenção de recursos, sobretudo informação, expertise, capacidade de afetar as dinâmicas de outros jogos dentre outros.

A informação, conforme exposto acima, é um elemento valioso neste jogo. O jogador que detiver mais informações consequentemente possuirá maior capacidade de influenciar. Como isso ocorre na prática? Os decisores dificilmente definem suas ações sozinhos. Contam com uma equipe de apoio que os auxiliam na tomada de decisão, enriquecendo-os com informações acerca do tema em questão. As informações apresentadas, bem como a forma de apresentação das mesmas serão definitivas no processo decisório, logo, os jogadores que constituírem esta “equipe de apoio” terão ao seu dispor boa dose de poder. Resta saber de que lado do jogo eles estão e que interesses eles representam (Ibid: 272).

Se informação é moeda valiosa, uma outra classe de atores emerge no hall dos poderosos: as comunidades epistêmicas. “Students of group choice have shown how deeply individuals can be affected not only by their organizational background, but also by long-standing association with a community of like-

minded professionals sharing distinctive outlooks on the world as a result of their chosen fields of expertise” (Ibid: 277).

A identificação destes e outros atores do jogo possibilita a identificação das relações assimétricas de poder e a compreensão da construção das agendas em curso. Estas dependem intrinsecamente do diálogo entre os principais atores e de um mínimo de alinhamento entre eles acerca da definição dos principais problemas em questão (Ibid: 280). “Agendas are also set according to changes in the political stream: swings in the national mood, the election of new administrations, or the rise of new interest groups, for example.” (Idem)

#### **4.3.1.1.**

#### **A influência de minorias burocráticas**

O modelo de políticas burocráticas, como apresentado acima, ressalta a influência dos principais atores burocráticos na composição da agenda de política externa, tais como representantes da alta hierarquia governamental, grandes partidos políticos ou ainda significativos grupos de interesse. Contudo, não leva em conta a influência que podem exercer as minorias dentro da burocracia. De acordo com a classificação de Juliet Kaarbo, essas minorias podem ser definidas como um “grupo que se encontra em situação inferior e em desvantagem numérica ou em termos de status vis-à-vis aos atores burocráticos dominantes” (Kaarbo, Op. cit: 68). De acordo com Kaarbo, ainda que desempenhando um papel, digamos “mais discreto”, tais atores teriam forte capacidade de influência.

Embora muitas das decisões na política externa sejam reflexos dos interesses de atores dominantes, em outros casos, o processo decisório também é influenciado por agentes menos poderosos ou atores minoritários, tais como grupos de interesse que representam uma pequena parcela da sociedade, organizações ou departamentos subordinados à burocracia, partidos políticos minoritários ou ainda minorias dentro de partidos políticos. Utilizando-se de estratégias de influência tais como formação de alianças, acesso à mídia, persuasão e, sobretudo, uso de expertise (*expertise power*), tais atores, ainda que em posição desfavorável na hierarquia burocrática ou numericamente inferiores, são capazes de interferir no processo decisório alterando o resultado político.

O entendimento do papel das minorias burocráticas no processo decisório requer uma definição precisa do conceito de “poder”. Para tanto, faz-se necessário estabelecer a distinção entre “poder” e “influência”. “Poder, ou hierarquia de poder e relações de poder, é um conceito mais estável, baseado no controle sobre recursos e numa posição formal na hierarquia burocrática. Influência, ou quem ganha, é certamente afetado por estruturas de poder, mas também por fatores mais fluidos tais como desejos, habilidade, relações pessoais, percepções de terceiros e por estratégias particulares que atores burocráticos empregam para explorar ou acessar as estruturas de poder existentes, estratégias estas utilizadas pelas minorias, desprovidas de recursos de poder” (Ibid: 76).

Kaarbo faz referência ao artigo de Putnam (1988) e sustenta que a influência dos atores minoritários na política externa é um desafio às abordagens de relações internacionais que assumem a importância das políticas domésticas, uma vez que pouco se sabe a respeito da natureza e dos efeitos das relações assimétricas de poder intra-nacionais e a sua influência na política externa. O estudo sobre como essas minorias atuam e quais as estratégias disponíveis a elas é, portanto, necessário para um melhor entendimento do processo decisório na política externa e seus resultados nas organizações burocráticas.

Numa aplicação prática sobre a influência das minorias burocráticas no processo decisório de política externa, Kaarbo avalia o papel de partidos políticos pequenos<sup>63</sup> de Israel e da Alemanha na política externa destes países. Considerando o sistema democrático parlamentar nos quais se encontram ambos os países, o processo decisório se dispersa entre o primeiro-ministro e os gabinetes<sup>64</sup> e provoca uma alteração direta nos resultados da política externa. Dentro dos gabinetes, a governança costuma ser distribuída entre uma ampla coalizão de partidos seniores e uma ou mais coalizões de partidos juniores. Com

---

<sup>63</sup> O critério utilizado para dimensionar o tamanho de um partido é a distribuição estrutural de poder e recursos no contexto político. Assim, segundo Kaarbo, um partido é pequeno quando controla menos assentos parlamentares que os partidos grandes. O que o leva a ter um tamanho e status menor (1996: 504; 508).

<sup>64</sup> O estudo feito foi baseado na análise de coalizões políticas que vêm caracterizando ambos os países nos últimos 45 anos da data de escrita do artigo – 1996.

tantos interesses em jogo num mesmo gabinete é comum a ocorrência de conflitos. Ainda que os partidos seniores tenham mais poder, Kaarbo sustenta que em alguns casos de política externa os partidos juniores são capazes de vencer os conflitos políticos e incorporar tudo ou parte de sua posição à decisão final. Quando isso ocorre é sinal de que o partido junior em questão foi capaz de influenciar a política externa. A autora desenvolve uma série de hipóteses de influência de um partido júnior e aplica cada uma delas em oito estudos de casos em que houve desacordo entre partidos juniores e seniores e tentativa de influência dos partidos juniores no resultado final. (Kaarbo, 1996: 501-509)

Ainda que aplicado a uma questão muito específica – a influência de partidos minoritários na formação das políticas externas da Alemanha e Israel, Kaarbo procura demonstrar com este estudo a recorrência de casos em que minorias influenciam a formação de resultados de política externa o que desafia às análises de política externa que costumam supor a prevalência de atores dominantes. A autora sugere a pesquisa a respeito das condições sob as quais atores não-dominantes influenciam a política externa (Ibid: 526).

#### **4.3.2.**

#### **O papel de atores não-governamentais na agenda de política externa**

Ainda que a discussão de Kaarbo amplie o escopo dos atores que influenciam a política externa brasileira, há pouco espaço nas abordagens de políticas burocráticas para considerações acerca da influência de outros atores para além das fronteiras da hierarquia burocrática. Este aspecto pode comprometer o entendimento da composição final de uma agenda de política externa, uma vez que desconsidera outras “jogadas” de atores não-estatais igualmente ou até mais importantes no jogo político.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> No início do capítulo sobre o modelo de Políticas Governamentais, Allison aborda rapidamente o papel de outros atores e deixa claro que apesar de possuírem um certo grau de influência estes não podem ser considerados atores diretos do processo: “Beyond the central arena, successive, concentric circles encompass lower level officials in the executive branch, the press, NGOs, and the public”. Ongoing struggles in outer circles help shape decision situations among players who can affect the government’s choice and action in the case in question”. (p. 255-6)

Esta é uma das principais críticas feitas ao modelo de Allison. Ao delimitar o seu espaço de análise, Allison dedica pouca importância a atores não-burocráticos, tais como organizações não-governamentais, o congresso, a imprensa e grupos de interesses. “Bureaucratic analysts tend to be monofocal: they emphasize the role and power of bureaucratic factors and underrate the importance of public opinion, interest groups, the Congress, and most importantly, the President” (Caldwell, Dan em Bloodgood, Op. cit: 13).

Dentre os críticos ao modelo de Allison, Elizabeth Bloodgood incorpora à análise fatores decorrentes do pós-Guerra Fria e da nova organização mundial. O foco de seu argumento é a revolução tecnológico-informacional pela qual vem passando a sociedade global nos últimos vinte anos. “Globalization means that more events in more places matter as action in a complex, interdependent system can cause unexpected ripples throughout the entire system” (Ibid: 5). De acordo com a autora, este fenômeno alterou e acelerou o processamento da informação no interior da estrutura burocrática, modificando significativamente a dinâmica do processo decisório. A hierarquia burocrática se tornou insuficiente para a resolução dos problemas emergentes. Um exemplo apresentado por Bloodgood é a questão do terrorismo, um problema com múltiplas faces e desdobramentos. “In today’s world, the range of potential threats is limitless (...) it is not possible for an intelligence agency to have resources or maintain the expertise to respond to all of these potential problems” (Ibid: 20). Deste modo, os atores não governamentais conquistaram mais espaço perante os tomadores de decisão, uma vez que sua forma de organização em redes se encontrava mais adequada para a busca por informações.

À medida em que constatavam este cenário, os tomadores de decisão passaram a buscar, cada vez mais, as fontes externas de informação que se apresentavam como recursos mais rápidos, econômicos e, quando devidamente averiguado, confiáveis. A partir de uma pesquisa realizada com tomadores de decisão nos Estados Unidos e Inglaterra, Bloodgood constatou que embora a maioria deles ainda continue utilizando os canais de informação governamentais, uma parte significativa vem buscando apoio em representantes das indústrias, comunidades epistêmicas, organizações não-governamentais e a imprensa.

“Information revolution and globalization have empowered non-governmental actors. These actors have comparative advantages in information collection and communication, which are often attributed to their network form of organization. They are better able to operate across state boundaries close to the source of a large number of new international issues” (Ibid: 5).

A forma de organização em redes de certos atores não-governamentais também possibilita que por meio deles os tomadores de decisão possam divulgar rapidamente suas informações. Ao mesmo tempo também facilita o estabelecimento de contatos destes executivos estatais com fontes de informação que o auxiliam numa avaliação ágil e econômica da credibilidade das informações obtidas (Ibid: 21).

Além dos exemplos mencionados acima, Bloodgood enumera outras vantagens das redes:

“The classic arguments for the information advantages of networks focus upon access to novel information and potential for growth; the ability to bridge between groups; the ease of communication within a network; the ability of networks to encourage innovation and flexibility; coordination and cooperation within networks; and the use of social mechanisms to evaluate credibility and to monitor information flows” (Ibid: 21-22).

Mas como identificar quando um ator está organizado em forma de rede? As principais características são: atitude voluntária, reciprocidade e estabelecimento de conexões horizontais entre membros, o que facilita e permite comunicação e intercâmbio. As organizações em rede também demonstram uma combinação entre conexões próximas e distantes. “It is this mix of informally institutionalized intensive and extensive linkages, as well as the shared understandings and ideas which pass through networks, including the idea of reciprocity, which give them their unique strengths in a globalized information-intensive world” (Ibid: 22). Podem assumir características de redes uma série de atores não governamentais, como os já mencionados – imprensa, comunidades epistêmicas, grupos de interesses, representantes de indústrias e organizações não governamentais (Idem).

Neste cenário, Keck e Sikkink (1998) chamam a atenção para um tipo especial de rede de atores: as redes transnacionais de reivindicação (transnational advocacy networks) <sup>66</sup>, formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação e intercâmbio voluntários, recíprocos e horizontais. Por serem de reivindicação, em geral, estão comprometidas com a promoção de certas causas, idéias ou normas, como direitos humanos, meio ambiente e minorias. Também se beneficiando de sua forma de atuação estruturada em redes e maiôs facilidade de disseminar informação, estes grupos costumam influenciar nos resultados políticos de diferentes formas. Desde a criação de temáticas ou estabelecimento de agendas, passando por influência na posição discursiva dos estados e organizações internacionais ou em procedimentos institucionais até tentativa de mudança política em demais atores como organizações privadas, por exemplo. Dentre as estratégias que utilizam, uma das mais utilizadas é o modelo *boomerang*, aplicado aos casos em que um governo viola ou se recusa a reconhecer os direitos de específicos grupos domésticos e os mesmos se encontram atados sem nenhum recurso jurídico que possa ser tomado. Nesta situação, eles procuram contato com seus pares internacionais solicitando apoio (Keck e Sikkink, 1998: 1-13, 25). “When channels between the state and its domestic actors are blocked, the boomerang pattern of influence characteristic of transnational networks may occur: domestic NGOs bypass their state and directly search out international allies to try to bring pressure on their states from outside” (Ibid: 12). Nos casos em que a operação tem êxito ocorre como no quadro abaixo, por pressão externa o Estado que, em principio, havia bloqueado a negociação acaba cedendo.

---

<sup>66</sup> Já citadas no capítulo 2.

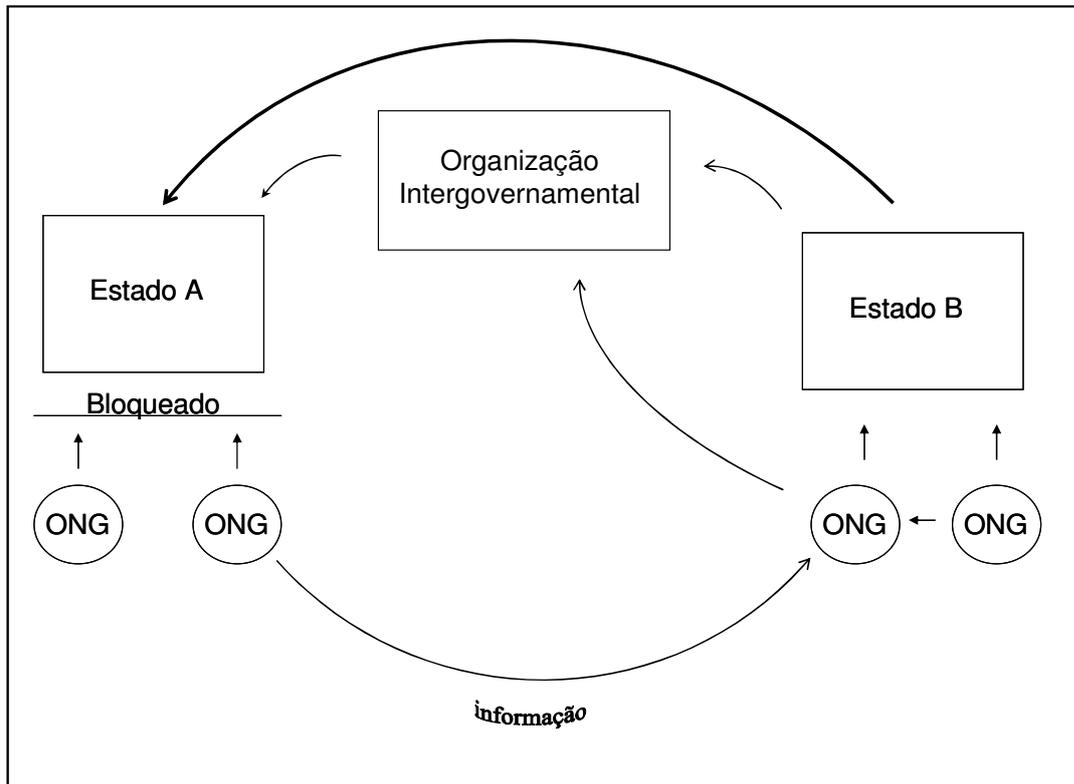


Figura 5 – efeito *boomerang* apresentado por Keck e Sikkink

Em síntese do que já foi dito até o momento: as abordagens que consideram a importância dos vários atores burocráticos na composição da agenda de política externa (inclusive as minorias) podem ser consideradas um significativo ponto de partida para o entendimento do processo decisório, uma vez que possibilitam a abertura da “caixa-preta” da hierarquia burocrática. A partir deste processo é possível identificar os atores e movimentos envolvidos na tomada de decisão. No entanto, a compreensão completa de uma decisão de política externa passa pela análise de outros atores não-burocráticos que, sobretudo face à revolução tecnológico-informacional dos últimos anos, vêm conquistando espaço na arena decisória. Em virtude de sua forma de organização em redes, tais atores saem na frente na corrida pela moeda dos dias de hoje: a informação. Sua ampla capacidade de processá-la e transportá-la em ritmo demandado pela realidade atual torna estes atores fontes inesgotáveis para tomadores de decisão e, portanto, atores poderosos e influentes na barganha política.

### 4.3.3. Atuando na interseção

Cabe então indagar a forma como a RNP se insere no debate apresentado. Como consequência de sua atuação paraestatal a RNP participa das duas esferas do processo decisório, interagindo, portanto, ora com atores burocráticos, ora no âmbito da ampla rede de atores não-governamentais. Enquanto atuante na esfera burocrática será atribuído à organização, neste estudo, um papel análogo ao de uma minoria burocrática. Isto se deve ao fato de que dentro da hierarquia burocrática a RNP, na sua condição de Organização Social vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é apenas uma das tantas extensões deste ministério, e por atuar numa área muito específica, passa despercebida por vários outros atores na maioria dos casos. Ademais, outro fator que contribui para sua condição de minoria é o fato de sua pertinência ao governo se dar mediante a um contrato de gestão, que é regularmente renovado e, portanto, está sempre sujeito às políticas de governo. Contudo, o que será defendido nesta dissertação é que, assim como as minorias burocráticas, a RNP também dispõe de estratégias de influência capazes de contribuir com a agenda de política externa<sup>67</sup> na sua área de atuação, como será demonstrado na análise do caso Clara a seguir.

Se como ator minoritário burocrático a RNP já exerce influência no processo decisório para elaboração da agenda de política externa, ao atuar no âmbito dos atores não-estatais esta capacidade se eleva sobremaneira. Em diversos momentos de sua atuação é possível perceber traços comportamentais de caráter voluntário, característico dos atores não-governamentais. Além disso, embora estabeleça uma relação hierárquica com o governo, também mantém contatos horizontais com as demais organizações mantenedoras de redes de ensino e pesquisa de outros países, bem como com o seu público-alvo, ou seja, a comunidade acadêmica.

A atuação paraestatal da organização possibilita que a mesma atue simultaneamente em diferentes *locus* de participação na política externa brasileira

---

<sup>67</sup> Esta influência também se dá no âmbito das políticas públicas nacionais, mas que não é o foco da defesa desta dissertação.

no âmbito da sociedade da informação e do conhecimento, dispondo, deste modo, de mais recursos para influenciar nesta agenda. Para demonstrar concretamente esta atuação foi escolhido o caso Clara, tendo em vista seu significativo impacto na área da sociedade da informação e do conhecimento para a comunidade acadêmica da América Latina.

#### **4.4. O papel da RNP no caso Clara<sup>68</sup>**

O objetivo desta seção é demonstrar de forma aplicada, a atuação paraestatal da RNP que possibilitou uma contribuição à agenda de política externa brasileira para a área da sociedade da informação e do conhecimento, fortalecendo sua identidade como ator global. Tendo como base o histórico da criação de Clara e do processo de renovação do projeto que garante a sua sustentação já apresentado no capítulo anterior, será iniciada, a seguir, uma descrição das articulações associadas a este processo. A intenção é fornecer elementos para a identificação da existência simultânea dos aspectos comportamentais das minorias burocráticas e dos atores não-governamentais nas atuações da RNP que possam demonstrar sua atuação paraestatal.

##### **4.4.1. O processo decisório I: a criação de Clara<sup>69</sup>**

O primeiro contato ocorrido entre as organizações gestoras das redes de ensino e pesquisa (NRENs – National Research and Education Networks) da América do Sul e a Comissão Européia para articulação do projeto Alice se deu a partir da convocatória para o workshop do projeto Caesar<sup>70</sup>, realizado nos dias 13

---

<sup>68</sup> Além da análise de documentos e notícias sobre o caso Clara, esta seção foi escrita, sobretudo, a partir de entrevistas com alguns dos principais atores relacionados a seu processo de consolidação e renovação.

<sup>69</sup> Este item foi redigido com base em entrevistas gravadas realizadas com o diretor geral da RNP, Nelson Simões, diretor geral da Reuna, Florêncio Utreras, diretor geral da Retina, Carlos Frank, ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, secretário-executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (no período 2004-2006), Luis Fernandes, diplomata delegado e negociador no Fórum de Lisboa, Vitor Hansem, e o chefe da unidade de infra-estrutura para de pesquisa da DG INFSO da Comissão Européia, Mário Campolargo.

<sup>70</sup> O projeto Caesar, antecessor do Projeto Alice, tinha por objetivo avaliar o estado de desenvolvimento das redes de ensino e pesquisa sul-americanas, analisar os requisitos, custos e benefícios de uma conexão direta entre NRENs européias e sul-americanas, bem como identificar

e 14 de junho de 2002, em Toledo, na Espanha, pela diretoria-geral da Sociedade da Informação<sup>71</sup> da Comissão Europeia. O workshop tinha por objetivo compreender as demandas das NRENs sul-americanas, seus mecanismos de financiamento e interesse das mesmas acerca de uma possível conexão direta com a Europa. O documento *Fact Sheet* do projeto Caesar demonstra a participação significativa reservada às NRENs sul-americanas no projeto:

“Key players in South American research networking will be involved as appropriate. (...) An important goal is to understand and develop interest in South America in such connection, as well as to look at the funding and decision making process involved in the individual countries. Part of the project consists of face to face discussions with network organizations managers in South America to explore demand funding and operational implications. (...) A workshop among interested parties from Europe and South America will be held to progress the work”<sup>72</sup>.

A convocatória para o workshop ficou a cargo de Dante. Como nem todos os países da América Latina possuíam redes de ensino e pesquisa<sup>73</sup> e, dentre os que possuíam, a maior parte era desconhecida dos europeus, ficou a cargo do diretor-geral da RNP, Nelson Simões, do diretor-geral da NREN Chilena (Reuna), Florêncio Utreras, do diretor da NREN mexicana (Cudi), Carlos Casasús, do diretor da NREN argentina (Retina), Carlos Frank, e alguns outros já conhecidos dos europeus o levantamento dos interlocutores latino-americanos e a elaboração da agenda regional para o encontro. Era consensual o interesse em estabelecer uma conexão direta com a Europa e, sobretudo, a criação de uma rede de ensino e pesquisa latino-americana, antiga demanda da região. A RNP, em particular, tinha um interesse especial na conexão com a Europa, tendo em vista que a estreita

---

o interesse das últimas numa possível conexão direta com a Europa (mais informações sobre o projeto Caesar podem ser encontradas em: [http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ\\_RCN=5519633&CFID=4828230&CFTOKEN=79700098&jsessionid=42306b3a836f3668102f&q=461FE321A37E5E7E007A64AC72315E60&type=sim](http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=5519633&CFID=4828230&CFTOKEN=79700098&jsessionid=42306b3a836f3668102f&q=461FE321A37E5E7E007A64AC72315E60&type=sim)

<sup>71</sup> Ainda que a iniciativa @LIS tenha se originado no âmbito das atividades da diretoria-geral de Cooperação Internacional (Europe AID), a diretoria-geral da Sociedade da Informação e do Conhecimento e Meios de Comunicação (DG SocInfo), que desempenhou um papel de advisor technical da iniciativa atuando efetivamente na intermediação e interlocução com os atores envolvidos nos projetos, em função da especificidade técnica dos mesmos.

<sup>72</sup> A íntegra deste documento se encontra disponível na Internet no seguinte endereço: [http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ\\_RCN=5519633&CFID=4828230&CFTOKEN=79700098&jsessionid=42306b3a836f3668102f&q=461FE321A37E5E7E007A64AC72315E60&type=sim](http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=5519633&CFID=4828230&CFTOKEN=79700098&jsessionid=42306b3a836f3668102f&q=461FE321A37E5E7E007A64AC72315E60&type=sim)

colaboração existente entre as comunidades acadêmicas brasileira e europeia ocorria por intermédio dos Estados Unidos, a partir de um link de apenas 45 Mbps estabelecido com este país. Contudo, sabia-se de antemão que a proposta europeia do projeto Alice sugeria um financiamento de 50% do valor total do custo do projeto (orçado inicialmente pelos europeus em € 20 milhões). Este valor foi considerado pelos latino-americanos insuficiente, na medida em que a contrapartida a ser rateada seria de 50%, um custo elevado ainda para os recursos de que dispunham. Portanto, o principal item da agenda latino-americana foi a tentativa de propor um financiamento maior por parte da Comissão Europeia na base de 80%:20%. A estratégia era defender que o pagamento de 50% pelos latino-americanos não seria viável e propor um financiamento maior por parte dos europeus. Como estímulo, seria argumentado que o custo total do projeto Alice, estimado inicialmente em € 20 milhões pelos europeus, seria menor, o que, portanto, não encareceria o aumento da proporção europeia no orçamento. Outro item que entrou nessa agenda foi o realce de um item do projeto Alice que dizia respeito à criação de uma rede latino-americana e não somente a conexão direta desta região com a Europa<sup>74</sup>.

A articulação feita por Simões, Utreras, Casasús, Frank e outros para a organização do grupo de convidados para o workshop resultou na participação de 16 representantes de iniciativas de redes de ensino e pesquisa de 12 países da América Latina<sup>75</sup>, número este que foi considerado bastante expressivo pelos europeus e identificado como um significativo sinal do interesse no projeto por parte da América Latina. Cumpre destacar que neste momento ainda não havia envolvimento de representantes dos governos destes países<sup>76</sup>. O contato internacional estabelecido deu-se de forma intra-organizacional, de caráter horizontal, ou seja, entre Dante e as demais organizações latino-americanas e

---

<sup>73</sup> Tem-se conhecimento de que na ocasião, além do Brasil, possuíam redes de ensino e pesquisa, a Argentina, o Chile, a Venezuela, o México, a Costa Rica e o Uruguai.

<sup>74</sup> Proposta esta que já havia sido mencionada pelos europeus, mas que era considerada prioritária pelos latinos.

<sup>75</sup> Estiveram presentes os representantes dos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Equador, El Salvador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>76</sup> Ainda que o financiamento europeu tenha surgido em decorrência de uma reunião entre chefes de estado em 1999 como dito no início da seção 4.1, a observação sobre a participação de representantes do governo trata-se aqui de envolvimento direto no que diz respeito ao projeto Alice.

supervisionado pela Comissão Européia. Como os únicos representantes de seus países no workshop, aos coordenadores das iniciativas de redes latino-americanas coube o papel de negociar não somente com as organizações gestoras das NRENs européias, mas também com as próprias autoridades da Comissão, a agenda latino-americana elaborada previamente. A declaração final do workshop demonstra o resultado positivo das negociações para essa agenda:

“Need to develop intra regional connection and organization in Latin América. (...) The Latin America countries recognize the need for cost sharing but indicate that the proposed 50/50 cost sharing places too heavy a burden on them in relation to the overall costs and benefits of the activity. Prior to the implementation phase there needs to be a fair resolution of this issue”<sup>77</sup>.

A declaração final também indicou ainda as tarefas de cada parte a serem cumpridas no período seguinte com vistas a finalizar o projeto Caesar. As tarefas consistiam sobretudo na criação de uma organização regional:

“Latin America countries commit to have, within a period of 2 months, an agenda to deal with the issue of Latin America organization. To consist of three points: to clearly define the aims to interconnect within the Latin America region; examine the need of interconnection with Europe and the expectations of that interconnection; commit to propose some types of structure to establish a dialogue”<sup>78</sup>.

Do resultado final do projeto Caesar dependia a concretização do projeto Alice. Portanto, nos meses seguintes ao workshop, os mesmos representantes das redes latino-americanas que coordenaram as primeiras articulações (Simões, Utreras, Casaus, Frank etc.) desenvolveram um amplo trabalho de cooperação entre si e com os europeus tendo em vista atender aos pontos acima, necessários à conclusão do projeto Caesar. Iniciaram-se dois movimentos paralelos. O primeiro no sentido de elaborar um diagnóstico técnico das redes regionais, considerando o mapa das infra-estruturas de redes, a qualidade e custos das telecomunicações, bem como as demandas de tráfego. O segundo no sentido de evoluir com as articulações para a criação de uma instituição regional que ficaria encarregada de

---

<sup>77</sup> A declaração completa se encontra disponível no seguinte endereço: <http://local.dante.net/caesar/public/documents/2002/CAE-02-107.pdf> (acesso em 02.11.2007)

<sup>78</sup> Idem.

operar a infra-estrutura intra-regional a ser estabelecida, arrecadar as contribuições de cada país, além de outras atividades.

Um ponto crítico de grande preocupação por parte tanto dos europeus quanto dos latino-americanos dizia respeito ao grau de institucionalização das iniciativas de redes nacionais nos casos dos países que ainda não haviam consolidado sua rede de ensino e pesquisa (ou estavam em pleno processo de consolidação das mesmas). Em muitos casos havia apenas grupos de trabalho dentro de universidades e alguns projetos dispersos. Essa questão esbarrava em duas situações. A primeira porque o projeto Alice, se concretizado, implicava no estabelecimento de um acordo jurídico com a instituição que representasse oficialmente o seu país. Além disso, a intenção, com a criação de uma instituição regional latino-americana, era que ela se consolidasse como uma cooperação de organizações privadas sem fins lucrativos e não representações de governo ou grupos de interesse, por exemplo.

Outro ponto importante considerado pelos representantes das redes latino-americanas era a necessidade de prover informações sobre os custos de conexão e de implantação da infra-estrutura que viessem a impactar numa alteração da estimativa do orçamento total do projeto Alice, e, por conseguinte, contribuir para um aumento na parcela do financiamento europeu. Alguns depoimentos a seguir demonstram a importância da atuação das principais redes regionais neste processo, sobretudo a RNP:

“A RNP e as demais redes coordenadoras das articulações de criação da rede regional e contato com os europeus atuaram efetivamente neste primeiro processo contactando empresas e organizações, bem como identificando interlocutores nos países vizinhos para gerar este diagnóstico”. (Nelson Simões, diretor-geral da RNP).

“A RNP foi fundamental durante todo o processo. Foi um pilar fundamental. Isso porque é a rede mais estável da região, com melhor tecnologia e mais sócios. Os demais países da América Latina se espelham na RNP constantemente. Ela foi impulsora da iniciativa”. (Florêncio Utreras – diretor-geral da rede chilena na ocasião e atual diretor-executivo de Clara).

“Verificamos que a RNP teria um papel fundamental tanto no workshop de Toledo quanto no projeto Alice como um todo, porque a organização se demonstrava aglutinadora das demais redes e representava um país importante da América Latina. Além disso, percebeu-se que a RNP possuía apoio político para atuar e uma experiência técnica muito relevante. Todas estas características conferiam à RNP um papel estruturante na relação com a América Latina. Assim também como a rede argentina (Retina), Chilena (Reuna) e mexicana (Cudi)”. (Mário Campolargo – head of unit F3 / Research Infrastructure – unidade supervisora do projeto Caesar na DG INFSO).

O processo de criação da instituição regional latino-americana se estendeu para além do prazo de conclusão do projeto Caesar, contudo, ainda que de maneira informal ela passou a existir com o nome de Cooperação Latino-Americana de Redes Avançadas (Clara) e já era reconhecida pelos europeus.

Logo em seguida ao workshop do projeto Caesar, a RNP coordenou nos dias 15 e 16 de julho de 2002, uma reunião no Rio de Janeiro com representantes das principais redes regionais para dar continuidade ao processo de criação de Clara. Durante a reunião foram estabelecidos grupos de trabalho que visavam elaborar um modelo organizacional para a Clara, levantar um painel da infra-estrutura existente na região e propor uma arquitetura da rede e estudar alternativas de financiamento para a organização.<sup>79</sup>. A coordenação geral da Clara ficou a cargo do diretor geral da RNP, Nelson Simões, tendo em vista seu papel central em todo o processo, como ressalta depoimento do diretor da rede de ensino e pesquisa Argentina (Retina), Carlos Frank:

“As reuniões para a consolidação de Clara foram fortemente protagonizadas pelo Brasil, a RNP teve papel fundamental na promoção da institucionalização de Clara. Dedicou muito trabalho para a elaboração de agendas das reuniões, calendários, levantamento de necessidades, articulação de pessoas. Também ofereceu aporte financeiro aos países mais necessitados a participarem das reuniões. Não foi por acaso que a primeira reunião foi no Brasil e que a direção geral ficou a cargo de Nelson Simões”. (Carlos Frank, diretor-geral da rede Argentina (Retina)).

---

<sup>79</sup> As informações deste parágrafo foram retiradas de matéria jornalística publicada no site da RNP no dia 09.08.2002 disponível em <http://www.rnp.br/noticias/2002/not-020808a.html>

Pouco mais de dois meses depois, a RNP organizava novamente no Rio de Janeiro a 2ª Reunião de Clara. Cumpre destacar que neste período o projeto Caesar ainda não havia sido finalizado e o projeto Alice, por conseguinte, também não tinha sido aprovado. Isso representava para os países latino-americanos dificuldades de financiamento para realização de viagens e reuniões. Contudo, uma coincidência de datas viabilizou o segundo encontro.

Na mesma ocasião, o governo brasileiro organizava no Rio de Janeiro, o Fórum Internacional: América Latina e Caribe na Sociedade da Informação, que seria realizado entre os dias 26 a 28 de setembro. Como de costume neste tipo de evento relacionado às questões da Sociedade da Informação, a RNP foi consultada pelo governo para auxílio na definição da agenda brasileira para o fórum e definição da lista de participantes latino-americanos a serem convidados. O Fórum acabou trazendo para o Rio de Janeiro quase todos os envolvidos nas negociações acerca de Clara, na medida em que estes atores consistiam nos mesmos envolvidos nos processos de sociedade da informação de seus países<sup>80</sup>.

Assim, a RNP marcou para um dia antes do início do fórum, portanto, em 25 de setembro, a 2ª Reunião de Clara. Estiveram presentes representantes da Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai, e por videoconferência, do Chile, México e alguns representantes da Comissão Européia. A pauta dessa reunião era definir os princípios, diretrizes e objetivos estratégicos da organização nascente. Mais especificamente responder às seguintes perguntas: qual seria o objetivo da organização? Apenas viabilizar o projeto Alice ou ter um caráter mais amplo? Criar uma infra-estrutura regional e integrar apenas com a Europa, ou também com as demais redes globais? Aceitaria mais de um representante de rede por país? Poderiam se associar instituições de ensino e pesquisa ou apenas as organizações coordenadoras das redes de ensino e pesquisa? Seria voltada apenas para prover serviços de rede ou também seria incentivado o fomento à cooperação na área de pesquisa e educação? Haveria espaço para realização de projetos conjuntos? Haveria estímulo à capacitação?

---

<sup>80</sup> Para mais informações sobre o Fórum Internacional: América Latina e Caribe na Sociedade da Informação ver matéria publicada no site da RNP disponível em <http://www.rnp.br/noticias/2002/not-021011.html>

Outra questão sobremaneira importante era a decisão acerca dos custos e do procedimento de votação. Todos os países pagariam a mesma parcela? Quem poderia votar? Seria um voto por país? Se a opção fosse pelo pagamento igualitário então haveria votação igualitária? E assim por diante. O depoimento de Simões abaixo reflete a preocupação com tais decisões e seus desdobramentos.

“Discutimos o modelo de compartilhamento dos custos. Houve discussão para criar uma organização que devesse incluir os países que talvez não participassem se o modelo de pagamento adotado fosse 1 para 1. Também houve discussão no sentido de criar mecanismos que não permitissem a captura das decisões por parte de um movimento articulado de países menores, ou seja, num modelo 1 para 1, se sete países pequenos se juntassem em bloco seriam capazes de vencer os maiores numa votação” (N. Simões).

Em linhas gerais os participantes da reunião coordenada pela RNP definiram três objetivos estratégicos da futura organização: 1) coordenação entre redes acadêmicas na América Latina e outros blocos; 2) cooperação para a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico; e 3) planejamento e implantação de serviços de rede para interligação regional e global<sup>81</sup>.

Alguns meses antes da 2ª reunião no Rio de Janeiro, em agosto de 2002, o projeto Caesar foi finalizado indicando positivamente a viabilidade de realização do projeto Alice por parte da DG EuropeAid e sobretudo indicando uma redução do orçamento do projeto conforme já havia sido indicado pelos latino-americanos (o resultado de Caesar apontou para um total de € 12, 5 milhões, em vez dos € 20 milhões estimados inicialmente) e, por conseguinte, um aceite por parte da Comissão Européia de financiamento de 80% da iniciativa, restando aos países da América Latina o rateio dos 20% . Dentre os próximos passos apresentados no *Final Report* do projeto<sup>82</sup>, estavam a necessidade de dar início ao processo de formalização da iniciativa @LIS com a DG EuropeAid, constituir Clara como uma entidade legal até janeiro de 2003 e, até maio do mesmo ano, obter das

---

<sup>81</sup> Essas informações foram escritas com base em matéria jornalística publicada no site da RNP em 04.10.2002 disponível em <http://www.rnp.br/noticias/2002/not-021004.html>

instituições parceiras latino-americanas uma declaração oficial dos seus respectivos governos atestando serem as mesmas as organizações oficiais gestoras das redes de ensino e pesquisa de seus respectivos países.

Ainda sem ter sido formalizada a iniciativa @LIS, tão logo foi encerrado o projeto Caesar, foi iniciada a chamada fase I do projeto Alice, ou seja, etapa de planejamento da rede, projeto técnico<sup>82</sup> e preparação das licitações. Em paralelo à fase I do projeto Alice a RNP iniciou, já nos primeiros meses de 2003, um processo no âmbito governamental acerca da importância da participação do Brasil nos projetos Alice e Clara, exercendo o papel de liderança latino-americana nestes processos. O objetivo era obter do MCT a carta oficial solicitada pela Comissão Europeia para a participação no Projeto Alice. Iniciava-se o governo Lula e as mudanças decorrentes da troca de governo ainda estavam em curso. No MCT assumia como ministro Roberto Amaral e como secretário-executivo, Wanderley de Souza. O primeiro contato com o MCT neste sentido foi iniciado por Simões por intermédio do Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do ministério, Guilherme de Aguiar Patriota. Foram realizadas reuniões em que a RNP teve a oportunidade de apresentar ao MCT a iniciativa @LIS. Como principais argumentos de sensibilização, Simões ressaltou o histórico de boas articulações internacionais desde o início das negociações no workshop de Toledo, em junho de 2002 e os bons resultados do estudo de viabilidade. Ademais destacou o alinhamento deste projeto com a agenda brasileira que vinha sendo reforçada no âmbito multilateral dos fóruns da sociedade da informação e que contemplava a promoção da interconexão de redes de ensino e pesquisa. O resultado da articulação pode ser observado em depoimento do então ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral:

“Ainda em 2003, no início da gestão, promovi uma reunião no Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém, onde me encontrava com os diretores das unidades de pesquisa. Naquela ocasião, também foi inaugurada a primeira conexão de alta capacidade daquela unidade de pesquisa à RNP em

---

<sup>82</sup> O plano de ação gerado no Final Report do projeto Caesar encontra-se no seguinte endereço na Internet: <http://local.dante.net/caesar/public/documents/2002/CAE-02-107.pdf> (acessado em 04.11.2007).

<sup>83</sup> O Projeto Técnico envolvia definições acerca de quais equipamentos de rede comprar, quais os tipos de serviço seriam contratados.

Belém. A partir deste contato, e também pela intermediação do representante do MCT no Comitê Gestor da RNP, foi-me apresentada a iniciativa de formação da rede latino-americana de educação e pesquisa. Que contou com o meu apoio. O movimento seguinte foi uma carta assinada por meu secretário-geral, dirigida à UE, emprestando nosso apoio”.

Em função da mudança de governo, esta resposta do ministro não foi imediata. A RNP atrasava no envio da declaração aos europeus e, portanto, deu início a um processo simultâneo de sensibilização de outros setores governamentais com influência no MCT. Transcorridos alguns meses, em maio de 2003, o MCT emitiu a carta endereçada à Comissão Européia em que declarava ser a RNP a gestora oficial da rede de ensino e pesquisa brasileira, expressando interesse e apoio por parte do governo a esta iniciativa, como demonstram alguns trechos da declaração:

“[...] a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) é a instituição do nosso país dedicada à interconexão nacional de universidades e centros de pesquisa desde 1989, e desta forma nos representará na iniciativa de interconexão de Redes Acadêmicas da América Latina e Europa. [...] o (a iniciativa @LIS) que consideramos do mais alto interesse, tanto para a região, como para a relação entre os dois continentes nas áreas de Educação Superior, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. Portanto, expressamos nosso mais amplo respaldo a esta iniciativa e aos esforços da RNP” (Declaração completa no anexo 1).

Com a declaração do governo brasileiro e dos demais países participantes da iniciativa, bem como os avanços no processo de institucionalização da organização Clara, no dia 3 de junho de 2003, a Comissão Européia assinou o contrato com Dante, organização européia que seria a coordenadora do projeto Alice, no valor de € 12, 5, com prazo de duração até abril de 2006, assegurando, desta forma, a consolidação do projeto.

Poucos dias depois, em 9 de junho (cerca de um ano depois do primeiro encontro em Toledo), todos os representantes das redes latino-americanas participantes do projeto encontraram-se em Vale Del Bravo, no México, para assinar a ata de constituição da organização Clara, que teria sede no Uruguai. Firmaram o estatuto os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica,

Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela<sup>84</sup>.

Em muitos desses países acima, conforme já mencionado, ainda não havia uma iniciativa que se poderia chamar de rede nacional de ensino e pesquisa. Nestes casos, atuaram fortemente os representantes das redes mais consolidadas, como a RNP e a Reuna, para identificar as iniciativas existentes em cada um desses países. Foram estabelecidos inúmeros contatos entre estes representantes, como Simões e Utreras, com representantes de organismos governamentais ou não-governamentais, como demonstra depoimento de Utreras:

“Pedimos apoio ao governo destes países, através dos organismos de ciência e tecnologia, por exemplo, como ocorreu na Nicarágua e na Bolívia. Também solicitamos apoio aos escritórios da Comissão Européia nos países cujas iniciativas ainda precisavam ser localizadas. Isso porque nem todas as redes ou iniciativas de redes são financiadas pelos estados, então nestes casos não havia muita utilidade o apoio do governo. Isso varia muito de país para país. No Peru, por exemplo, o financiamento vem das universidades e conta apenas com apoio do governo. No caso chileno, somos uma organização independente, ou seja, em cada país há um interlocutor diferente” (F. Utreras).

Até que se formasse o primeiro conselho diretivo da organização, Nelson Simões foi indicado pelos participantes a permanecer como presidente provisório de Clara, tendo em vista sua atuação pró-ativa e conciliatória em todo o processo de articulação da organização e intermediação com os europeus, o que pode ser demonstrado segundo a declaração do representante da rede Argentina (Retina), Carlos Frank:

“A tarefa da RNP de articular representantes de todos os países envolvidos no processo não foi fácil, sobretudo face à discrepância de tamanho, às desigualdades econômicas e desconfianças históricas naturais entre o Brasil e seus vizinhos. Uma proposta de projeto de rede coordenada pelo Brasil poderia soar aos vizinhos como um projeto explorador. Portanto, foi feito todo um trabalho prévio por parte da RNP de levantamento das necessidades dos países vizinhos de forma a complementar os problemas de todos. A RNP demonstrou possuir uma mobilidade conciliadora, uma atuação marcada pela busca do consenso entre as nações regionais”.

---

<sup>84</sup> O estatuto de Clara encontra-se disponível em <http://www.redclara.net/06.htm> (acessado em 05.11.2007)

Com a consolidação legal de Clara institucionalizavam-se os mecanismos de interlocução intra-regional (como, por exemplo, a arrecadação das contrapartidas de cada país) e com a Europa. Clara ganhava personalidade jurídica para buscar outros órgãos financiadores que pudessem apoiar necessidades da organização não contempladas pelo projeto Alice, como, por exemplo, recursos para auxílio na consolidação das iniciativas de redes nacionais. Neste sentido, tornaram-se órgãos financiadores de Clara empresas privadas multinacionais como a Cisco System ou universidades estrangeiras como a Oregon University ou Universidad Politécnica de Madri e, posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A institucionalização de Clara simbolizou a capacidade de articulação da RNP com as demais instituições latino-americanas gestoras de NRENs em prol de uma iniciativa de integração científica e tecnológica regional. Este feito passou a despertar no governo brasileiro a percepção da importância estratégica que esta iniciativa agregaria às ações do MCT, e, assim, aos poucos, Clara passa a fazer parte dos discursos oficiais, como, por exemplo, o proferido pelo então ministro Roberto Amaral, durante o seminário internacional Mercosul: Ciência, Tecnologia e Inovação, que ocorreu nos dias 24 e 25 de novembro de 2003, no Rio de Janeiro.

*"Até recentemente os pesquisadores do Mercosul ou da América do Sul não podiam fazer contatos diretos entre si via Internet, sem a intermediação dos Estados Unidos. Isso será possível em 2004, através da Rede Clara, articulada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) congregando todas as redes acadêmicas da região"<sup>85</sup>.*

Institucionalizada, Clara, então, poderia efetivamente assumir a coordenação da fase I do projeto Alice de preparação para a implantação da infra-estrutura de rede. E assim o fez. Pouco mais de um ano depois, em setembro de 2004, ocorreu a primeira conexão entre a América Latina e a Europa, simbolizando, portanto a entrada em operação da RedClara, a infra-estrutura de ensino e pesquisa da América Latina.

---

<sup>85</sup> Esta informação foi retirada de notícia veiculada no site da RNP em 22 de dezembro de 2003 (<http://www.rnp.br/noticias/2003/not-031219a.html>).

O lançamento oficial de Clara ocorreu no âmbito do III Fórum Ministerial América Latina e Caribe – União Européia sobre a Sociedade da Informação, ocorrido nos dias 22 e 23 de novembro de 2004, no Rio de Janeiro. Na sessão de abertura do fórum, ao lado de autoridades governamentais brasileiras e européias, o então secretário-executivo do MCT, Luis Fernandes, definiu Clara como um exemplo concreto de diálogo bi-regional entre América Latina e Europa e ressaltou sua importância como uma iniciativa de valor estratégico para a integração do espaço regional latino-americano e caribenho, como pode ser observado neste trecho abaixo retirado de seu discurso.

“Além do estabelecimento de conexão direta entre os países envolvidos, com redução de custos e aumento de velocidade na transmissão de dados, a rede oferece amplitude de banda que viabilizará projetos de pesquisa multinacionais em tempo real, unindo universidades, institutos de pesquisa e laboratórios entre si e com contrapartes em outros lugares do mundo”.<sup>86</sup>

#### **4.4.2. O processo decisório II: a renovação de Clara<sup>87</sup>**

Nos anos seguintes ao lançamento de Clara, foram estabelecidas as demais conexões da rede. Dois novos países integraram-se ao grupo – a Guatemala e a Colômbia, estabeleceu-se uma conexão direta entre a Clara e os Estados Unidos, além de diversas reuniões e workshops entre todos os participantes. Ademais, a antiga estrutura provisória foi substituída por um Conselho Diretivo com Simões na presidência, tendo sido criado um novo posto para um secretário-executivo (assumido por Florêncio Utreras), dentre outras atividades que pareciam demonstrar o fortalecimento da instituição e da integração regional entre as organizações nacionais gestoras de NRENs.

Contudo, uma preocupação crescia entre todos os participantes: o encerramento do contrato com a Comissão Européia em abril de 2006, o que

---

<sup>86</sup> Esta informação foi retirada de notícia publicada no site da RNP em 09.12.2004 (<http://www.rnp.br/noticias/2004/not-041209.html>).

<sup>87</sup> Este item foi redigido com base em entrevistas realizadas com o diretor geral da RNP, Nelson Simões, diretor geral da Reuna, Florêncio Utreras, diretor geral da Retina, Carlos Frank, ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, secretário-executivo do Ministério Executivo, Luis Fernandes, Terceiro-Secretário do Itamaraty, Vitor Hanssem, e o chefe da unidade de infra-estrutura para ensino e pesquisa da DG SocInfo da Comissão Européia, Mário Campolargo.

significava o fim do financiamento de 80% das atividades de Clara. A organização ainda não possuía capacidade de se auto-sustentar integralmente e os países latino-americanos também não possuíam recursos para ratear todos os seus custos. Neste sentido, os principais representantes das organizações nacionais participantes de Clara deram início a um processo em duas frentes. Por um lado, reforçar uma estratégia que já havia sido iniciada, em realidade desde a criação de Clara: realizar uma espécie de peregrinação pelos principais organismos multilaterais tendo em vista a inclusão da iniciativa em suas agendas, tanto para fortalecê-la perante aos países participantes de Clara e a outros atores globais no âmbito da sociedade da informação, quanto objetivando novas fontes de financiamento junto a estes organismos. Por outro lado, negociar com a Comissão Européia a renovação do projeto Alice, que seria possível apenas em 2008 por conta do novo orçamento europeu (Programa-Quadro da EuropeAid<sup>88</sup>), e enquanto isto, garantir a prorrogação do contrato antigo até o final de 2007.

Tanto numa frente quanto noutra, o apoio dos respectivos governos dos países envolvidos em Clara tornava-se fundamental. Nas negociações com a Comissão Européia para a renovação de @LIS pesava, dentre outros, o interesse e apoio governamental que os países da América Latina precisavam demonstrar à comissão em manter esta cooperação bi-regional. No que diz respeito à busca por novas fontes de financiamento junto a organismos internacionais e participação em suas agendas, Clara precisava ser reconhecida e apoiada pelos estados que a integravam. Ademais, convencendo os governos dos estados integrantes de Clara sobre a importância da organização seria mais fácil obter dos mesmos um aporte financeiro emergencial para o ano de 2007, caso a Europa não prorrogasse o contrato.

Portanto, além das articulações para renovação de @LIS e busca por outras fontes externas de financiamento, também foi dedicada, por parte das principais organizações participantes de Clara, atenção especial a um processo de conscientização da importância estratégica de Clara junto aos governos dos países integrantes da organização. Cabe ressaltar que este processo de conscientização

---

<sup>88</sup> O programa-quadro da Europe-Aid é o programa orçamentário desta diretoria planejado

dos governos nem sempre foi realizado pela organização participante de Clara em relação ao seu respectivo governo. Isto porque em muitos casos, tais organizações possuíam baixo nível de interlocução governamental e, por conseqüência, não eram muito consideradas pelos mesmos. Para estes casos a estratégia seria que outras organizações participantes de Clara com forte interlocução governamental e apoio político interferissem na pauta das relações bilaterais de seu país e o país em questão sensibilizando o mesmo para a questão.

Interessava à Clara que todas essas ações – peregrinação por organismos internacionais, articulação para renovação de @LIS e convencimento dos governos integrantes de Clara – ocorressem de forma simultânea e reforçassem umas às outras. Assim, foram muitas as negociações em que estiveram envolvidos vários representantes das organizações participantes de Clara. Cabe lembrar que como o orçamento europeu será definido apenas em 2008, essas articulações ainda estão em curso. Portanto, será considerado nesta dissertação o período até janeiro de 2007.

Tendo em vista ser a RNP o foco desta dissertação, o objetivo a ser trabalhado nesta seção é demonstrar como que esta organização brasileira contribuiu (em muitas vezes em posição de liderança), com o processo de negociação apresentado no período determinado. A seguir serão listados alguns casos exemplificadores desta atuação da RNP.

No que diz respeito à peregrinação por organismos internacionais, uma das principais atuações da RNP ocorreu no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). As articulações iniciaram-se ainda antes do lançamento oficial de Clara, em dezembro de 2003, quando alguns representantes das principais e reconhecidas organizações participantes de Clara foram convidados a participar de um workshop organizado pela OEA sobre desenvolvimento científico e tecnológico nas Américas. Foram apresentados os desafios técnicos, institucionais e econômicos da então emergente iniciativa Clara, bem como sua importância estratégica para as Américas. Como desdobramento desta

participação, Clara foi incluída dentre os itens do *final report* do workshop<sup>89</sup>, que serviria de base para a Primeira Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência e Tecnologia, também organizada pela OEA, em novembro de 2004, em Lima, no Peru. Após o workshop, Clara decidiu solicitar à OEA sua participação na reunião de ministros em Lima. Para tanto, o presidente do conselho diretivo, Nelson Simões, enviou uma carta à Secretaria-Geral da OEA em que solicitava a participação na condição de organização da sociedade civil (ver anexo 2). A solicitação foi aceita e, na mesma ocasião do lançamento de Clara, a instituição é também apresentada em reunião da OEA, em Lima. Ao final da reunião Clara entrou na agenda, ainda que de forma mais genérica, como pode ser observado no Plano de Ação da declaração de Lima a partir do item II: “Fortalecimento da infra-estrutura nacional e regional” e, mais especificamente, no subitem 2: “Promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de informação e telecomunicações para a pesquisa e a educação científica”<sup>90</sup>. Em função de sua filiação à OEA como organização da sociedade civil para a reunião de Lima, Clara é convidada a participar das rodadas de negociações para elaboração da agenda da sociedade civil para o IV Summit das Américas.

Também com o BID foi iniciada uma aproximação, tendo em vista obter recursos para fortalecer a gestão das redes nacionais participantes de Clara, expandir as atividades da organização, bem como fomentar aplicações que estimulem o uso das redes regionais. As negociações seguiram e em 2006 o BID aprovou um financiamento de USD 784 mil.

As articulações da RNP no plano governamental foram ainda mais intensas face à aproximação e à forte interlocução desta organização com o governo brasileiro. A RNP alertou o MCT em junho de 2005 tendo em vista conscientizá-lo da dificuldade financeira em que se encontraria Clara no ano de 2007 e a necessidade de renovação do projeto Alice para a sustentação da rede nos próximos anos. Foi emitida uma carta pela RNP ao MCT intitulada “Estado de Cooperação em Redes de Pesquisa no âmbito do Programa @LIS”, pela qual a

---

<sup>89</sup> Disponível em [http://www.science.oas.org/english/hemis\\_eQui.htm](http://www.science.oas.org/english/hemis_eQui.htm) (acesso em 05.11.2007)

organização traçava um panorama do cenário bilateral EU-AL no âmbito das redes acadêmicas e informava sobre o status de Clara, os prazos do financiamento vigente e ressaltava sua importância estratégica para o Brasil. Alguns trechos deste documento são reproduzidos a seguir.

“O Brasil liderou através da RNP a organização desta iniciativa nos últimos dois anos e neste momento participa como presidente de Clara, responsável pelo Centro de Engenharia e Operações de RedClara, coordenador do Grupo Técnico de Clara e outras funções. (...) A disponibilidade desta infraestrutura já permitiu o estabelecimento de um diferencial competitivo de nossas universidades e Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá e El Salvador. Faltarão Bolívia, Cuba, Paraguai e de outros países latinos na competição de recursos de editais de colaboração internacional no âmbito do programa quadro europeu. (...) O desafio do projeto Alice será extensão a partir de 2006<sup>91</sup> e sua possível repactuação para o novo período orçamentário da Comissão Européia que se inicia em 2007”.

Em seguida, a nota sintetiza os principais motivos capazes de despertar o interesse europeu para a renovação do contrato.

“Claramente a estreita colaboração que permite a interligação das redes de pesquisa permite demonstrar a maior influência que modelos, padrões e projetos europeus em ciência e tecnologia passaram a desempenhar no ambiente das redes e organizações da América Latina”.

Bem como alerta para alguns problemas que podem inviabilizar tal interesse.

“Uma avaliação percebida em contatos com representantes destas diretorias<sup>92</sup> é que o Programa @LIS não estaria despertando o interesse ativo dos ministros e altas autoridades dos países latino-americanos – parte desta mensagem se deve à hesitação que o México experimentou até desistir de hospedar a Reunião de Cúpula EU-AL para Sociedade da Informação em 2004, e a baixa audiência de ministros de C&T à Cúpula organizada pelo Brasil em novembro passado”.

---

<sup>90</sup> Disponível em [http://www.oas.org/dil/esp/resoluciones\\_asamblea\\_general.htm](http://www.oas.org/dil/esp/resoluciones_asamblea_general.htm) (acesso em 05.10.2007).

<sup>91</sup> Uma extensão do contrato europeu possibilitou a extensão do prazo até o final de 2007. Informação esta ainda não disponível em 2005, período da elaboração da nota.

<sup>92</sup> A nota se refere às duas unidades da Comissão Européia financiadoras do Projeto Alice – a diretoria de Sociedade da Informação e Mídia (IST) e a Oficina de Cooperação Internacional (EUROPEAid).

E já neste momento (a nota foi escrita em junho de 2005) apresenta algumas recomendações políticas, ressaltando a importância da Conferência de Chefes de Estado da América Latina e Europa, em Viena, e do Fórum Ministerial, em Lisboa, ambas em 2006.

“Parece ser bastante plausível uma extensão do Projeto Alice, certamente com uma repartição de recursos distinta de 80% Europa, 20% América Latina. Neste caso, a sua renovação para um novo período, deverá ser objeto de uma gestão política de alto nível que poderia encontrar na Conferência de Chefes de Estado da América Latina e Europa em maio de 2006 em Viena a melhor oportunidade para negociação – espera-se realizar a futura Cúpula EU-AL para a Sociedade da Informação em conjunto com esta conferência”.

A nota encerra<sup>93</sup> ressaltando o caráter estratégico da Clara para o Brasil e informando sobre outros atores internacionais interessados na rede.

“Para o Brasil a disponibilidade de uma infra-estrutura de comunicação e colaboração intra-regional não-comercial é instrumento estratégico para sustentação de projetos regionais em ciência, tecnologia, educação, saúde e cultura. (...) Há interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento no apoio às redes nacionais e Clara como uma iniciativa de bens públicos regionais – seria importante também apoio dos MCTs da região a esta estratégia que poderá viabilizar recursos para a consolidação das redes em cada país”.

O apelo da RNP foi acolhido pelo MCT que se comprometeu a apoiar a renovação de Alice, uma vez que já se percebia nesta ocasião a convergência da iniciativa Clara com as diretrizes do MCT e com as estratégias de política externa brasileira, como demonstra depoimento do secretário-executivo do MCT, Luis Fernandes.

“Embora surgida a partir da cooperação com a União Européia, a iniciativa Clara materializou, na área da sociedade da informação, uma agenda que é prioritária na política externa do governo Lula: a da integração física da América do Sul e, no caso da Rede Clara, da América Latina. O que nos permitiu ser muito mais ativos nas negociações com a UE, no sentido de garantir a sua continuidade, ainda que este processo envolvesse um maior compromisso nosso de investimento na rede. Isto porque Clara deixou de ser um projeto desenvolvido apenas por iniciativa da União Européia, foi internalizado transformando-se num projeto estratégico do próprio Brasil. A

---

<sup>93</sup> Para a reprodução completa da nota ver anexo 6

urgência no tratamento desta questão foi discutido e colocada ao Itamaraty para que a questão fosse introduzida em sua agenda”.

O apoio por parte do MCT e a imediata interação deste ministério com o Itamaraty acerca do assunto possibilitou a inserção paulatina de Clara na agenda de política externa brasileira em várias frentes. Uma delas foi a inclusão da iniciativa na agenda da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa):

“A inclusão de Clara na agenda de Casa representa a materialização da discussão que já havia se dado no âmbito do Itamaraty sobre a importância de se tratar a renovação desta iniciativa como tema prioritário. A partir deste alinhamento com o Itamaraty é uma tendência natural a entrada de Clara na agenda de Casa”. (Luis Fernandes).

Neste sentido, no âmbito das reuniões de definição da agenda de Casa, em fevereiro de 2006, a RNP foi convidada a participar e apresentar a iniciativa Clara. Como estratégia de convencimento da importância da inclusão desta iniciativa à agenda da comunidade, Simões aproveitou a oportunidade para demonstrar a intensa participação já conquistada por Clara em outras agendas multilaterais como OEA e Cepal<sup>94</sup> e indicar algumas oportunidades estratégicas para negociação desta renovação, como o IV Fórum Ministerial União Européia – América Latina e Caraíbas sobre Sociedade da Informação, que seria realizado em Lisboa, nos dias 28 e 29 de abril de 2006.

O conjunto de atuações da RNP junto ao governo tendo em vista a sensibilização por parte do mesmo acerca da sustentabilidade de Clara proporcionou alguns desdobramentos positivos. Um deles foi o convite feito pelo MCT à RNP para compor a delegação brasileira no IV Fórum Ministerial União Européia – América Latina e Caraíbas sobre Sociedade da Informação. A intenção foi aproveitar a oportunidade para incluir a renovação de Alice na pauta das discussões bilaterais com a UE. Para tanto a RNP participou desde o início do processo preparatório da posição brasileira para o fórum organizado pelo Itamaraty, o que compreendeu uma rodada de reuniões com variados atores governamentais e também não-governamentais envolvidos com as questões

---

<sup>94</sup> Como pode ser observado no documento de Bávaro citado na página 59 desta dissertação.

relativas à sociedade da informação. Além de apresentações sobre Clara, a RNP apresentou ao MCT elementos para subsidiar a declaração do chefe da delegação brasileira, o secretário-executivo do MCT, Luis Fernandes, juntamente com uma síntese dos pontos principais da iniciativa a pautar o discurso de Fernandes em Lisboa (ver anexos 3 e 4).

Ao final das reuniões preparatórias a renovação de Alice foi incluída como um dos itens de destaque na agenda preliminar brasileira para o fórum, como demonstra documento do Itamaraty de instruções à delegação do fórum (ver anexo 5) e o depoimento de Luis Fernandes:

“Já havíamos definido quais seriam os nossos interesses no fórum e naquele caso, a questão central e mais importante era garantir a renovação de Alice porque queríamos garantir a viabilidade de Clara. A partir disso, elaboramos uma estratégia que contemplava negociações com ministros da UE no sentido de obter apoio no plano individual. Em particular com Portugal, aproveitamos a realização do fórum para promover um dia antes um encontro bilateral Brasil-Portugal de ciência e tecnologia, que inclusive o Nelson (Simões) participou. E daí, fomos construindo uma agenda, onde Portugal teve um papel importante no sentido de reforçar do lado europeu a importância da continuidade de Clara”

Apesar do apoio de Portugal à renovação de Alice, as negociações do fórum revelaram forte resistência por parte dos negociadores europeus quanto a este tópico. O impasse foi resolvido apenas ao final quando em seu discurso de encerramento, a comissária europeia de Sociedade da Informação e Meios de Comunicação Viviane Reding que ressaltou a importância da renovação do contrato<sup>95</sup>.

A inclusão da renovação do projeto Alice na declaração de Lisboa e no discurso de Viviane Reding constituíram-se em variáveis importantes a serem consideradas no âmbito das discussões sobre o novo orçamento de cooperação internacional europeu, segundo demonstra o chefe da unidade de infra-estrutura de

---

<sup>95</sup> A íntegra do discurso da comissária europeia de Sociedade da Informação e Meios de Comunicação Viviane Reding, encontra-se disponível em [http://www.redclara.net/po/07/02\\_02/07\\_04.htm](http://www.redclara.net/po/07/02_02/07_04.htm) (acesso em 06.11.2007)

ensino e pesquisa da diretoria de Sociedade da Informação e do Conhecimento e Meios de Comunicação, Mário Campolargo:

“Depois de Lisboa, tendo em vista os resultados do fórum, é clara a articulação entre os gabinetes da comissária Viviane Reding e da Benita Ferrero-Waldner (relações exteriores) no sentido de assegurar que a renovação do contrato seja incluída no próximo orçamento da diretoria de relações exteriores. Contudo, a aprovação completa ainda dependerá da avaliação final de um comitê de programa vinculado ao Conselho Europeu”.

Com relação ao convencimento dos governos integrantes de Clara sobre a importância estratégica da iniciativa para a integração regional na área do ensino e da pesquisa, a RNP atuou junto ao governo brasileiro no sentido de incluir Clara nas agendas bilaterais de discussão.

“A intenção de Clara era que a RNP, tendo em vista sua forte interlocução com o governo brasileiro, liderasse uma articulação multilateral na América Latina via seu governo, através de acordos bilaterais e multilaterais, convencendo, assim, os governos de cada país latino-americano a apoiar, tanto institucionalmente quanto financeiramente, uma iniciativa que já havia dado certo. Neste sentido, toda a movimentação para incluir Clara nas agendas de Casa, OEA, BID, etc serviria como reforço nas negociações com os governos, na medida em que estes perceberiam que além da iniciativa Clara ter dado certo como projeto em si, também já estava presente nas principais agendas multilaterais da região” –(Nelson Simões).

Um exemplo concreto dessa atuação da RNP foi o caso da participação argentina em Clara. Por conta de disputas entre esferas diferentes do governo argentino (secretarias de Comunicações e de Ciência e Tecnologia), ambas comprometidas com o financiamento da Retina (organização representante do país em Clara), a Argentina encontrava-se inadimplente com o pagamento de sua parte que deveria integrar os 20% de contrapartida dos latinos. Este atraso ameaçava o desligamento da Argentina da rede e sua exclusão de Clara. A instituição européia coordenadora do projeto Alice, Dante, pressionava a Retina, estipulando prazos para a efetivação deste pagamento. Com fraca interlocução governamental, a Retina encontrava-se atada e prestes a ser desligada de Clara. Neste contexto, a RNP deu início a um processo de mobilização do governo argentino através de variados canais de interlocução, tanto em reuniões bilaterais entre os governos

brasileiro e argentino, quanto em fóruns internacionais, conforme demonstra depoimento do diretor-geral de Retina:

“A RNP buscou modelos de intervenção com distintos integrantes do governo argentino. Não somente nas reuniões bilaterais Brasil-Argentina, mas também em Lisboa e outros fóruns internacionais, como Tunis, por exemplo. Foi muito importante a presença do Nelson (Simões) nesses canais convocando reuniões com funcionários argentinos para perguntar sobre o problema do pagamento. Era uma maneira de sinalizar a eles que o Brasil estava preocupado e interessado no andamento do processo interno argentino. Tais processos de conscientização do governo argentino desencadeado por outro país ou organização externa, como a RNP, sempre surtia mais efeito do que a nossa intermediação ao tentar demonstrar a importância do investimento em Clara via Retina. O papel da RNP foi sem dúvida muito importante e isso não ocorreu somente na Argentina, também com o Panamá e Costa Rica houve intermediação da RNP, sempre muito bem articulada e com bastante cautela diplomática” (Carlos Frank).

Em dezembro de 2006, a Retina chegou a ser desconectada da rede, mas logo no início de 2007, a situação se reverteu. O governo argentino conscientizou-se da importância da participação de seu país em Clara e comprometeu-se com o pagamento. Ainda em janeiro, Retina foi reconectada à RedClara.

#### **4.5. Observações finais**

O objetivo deste capítulo foi demonstrar de que forma a atuação paraestatal da RNP vem possibilitando que esta organização se consolide como um ator global e assuma, por conseguinte, um papel de auxiliadora na política externa brasileira para a sociedade da informação. Para tanto, foi estruturada uma argumentação sintetizada a seguir. Em função de gerir um bem público nacional voltado para integrar a comunidade acadêmica do país entre si e com o exterior, a RNP já nasce com a necessidade de estabelecer colaborações internacionais com outras organizações que permitam expandir, com a melhor qualidade possível, o número e a abrangência de conexões para seu público-alvo. Neste sentido, a RNP desenvolveu uma forma de atuação paraestatal, que lhe permite, ao mesmo tempo, estar tão próximo das instâncias governamentais de forma a alinhar-se com as políticas de governo concernentes ao bem público que gerencia, quanto relacionar-se também com os demais atores globais gestores de redes de ensino e

pesquisa e poder com eles, estabelecer colaborações que beneficiem a gestão do mesmo bem público. Esta forma de atuação se dá desde a época do projeto RNP, quando a organização ainda não havia passado pelo processo de institucionalização que consolidou-a como uma Organização Social, modelo de gestão do tipo quango (Organização quasi-Não Governamental), que traduz juridicamente sua forma de atuação paraestatal. Finalmente, a participação da RNP nas articulações para a consolidação da organização Clara permite identificar como se dá esta forma de atuação paraestatal e como que a RNP se vale das táticas de influência tanto dos atores burocráticos quanto não-burocráticos para seguir em frente com as negociações de Clara, potencializando, assim, sua capacidade de firmar-se como ator global e influenciador da política externa brasileira para a sociedade da informação.