



1.26 • Conjuntura Internacional

Diplomacia científica: do conhecimento acadêmico ao *soft power* político

Carolina Varela
Cátia Miriam Costa
Manuel Mira Godinho

AS TEORIAS das relações internacionais têm passado por uma renovação dos seus conceitos, introduzidos pelas novas áreas temáticas das práticas de cooperação entre os Estados e novos atores.

Essa renovação é particularmente relevante no caso das relações internacionais focadas em ciência, tecnologia e inovação que permitiram um novo leque de conexões entre conhecimento científico e *soft power* político.

Como conceito abrangido pelas Relações Internacionais, a diplomacia pode ser vista como um modelo de ação que contribui para a ordem internacional, providenciando meios pacíficos para o processo de atuação entre Estados soberanos e outras entidades (Jönsson & Hall, 2005). Esta função de regulação da prática e das condutas externas advém das necessidades políticas dos Estados e dos agentes que representam. Neste contexto, o conceito de diplomacia tem evoluído para áreas setoriais como a diplomacia económica, diplomacia cultural e, mais recentemente, a diplomacia científica. Quanto a esta última, verifica-se não existir ainda uma literatura académica consolidada sobre o tema, sendo mais frequente a sua referência na literatura cinzenta produzida por ministérios, agências governamentais e outros tipos de entidades de foro político, realçando a necessidade que têm os organismos governamentais em institucionalizar na diplomacia a cooperação científica internacional.

Conhecimento: instrumento de *soft power*

Apesar desta falta de atenção académica, a cooperação e as políticas científicas entre países têm tido um valor crescente como fator de resolução dos problemas mundiais. Constituem exemplo de importantes domínios de cooperação científica internacional o combate às alterações climáticas, a prevenção e intervenção na área da saúde, ou o megaprojeto ITER orientado para a obtenção de energia segura e virtualmente inexaurível. Também para os agentes privados, o conhecimento científico e tecnológico para além de funcionar como fator de competitividade, tem sido empregue na cooperação entre empresas como ativo para influenciar negociações e atingir novos mercados. Neste sentido, podemos dizer que o conhecimento tem sido utilizado como um instrumento de *soft power*.

O *soft power* é originalmente definido nas relações internacionais como a habilidade de indivíduos ou de um dado país influenciarem outros através das suas virtudes (Nye, 2004), que decorrem por exemplo da influência cultural, musical, desportiva ou linguística de um país.

Contudo, *soft power* e diplomacia apresentam algumas diferenças, que podem ser classificadas em função dos agentes que as implementam, da dinâmica entre eles estabelecida, do grau de abrangência e das esferas temáticas de atuação típicas.

No que diz respeito aos agentes implementadores, o *soft power* é tradicionalmente definido e associado a agentes essencialmente privados. Veja-se, por exemplo, o caso do *soft power* que o Reino Unido usufrui através de marcas de prestígio e reconhecimento internacional como a Burberry's ou a British Airways (Portland Communications, 2015). Contrariamente ao *soft power*, a diplomacia é definida e implementada, por definição, por agentes públicos, seguindo uma lógica voltada para a aplicação de políticas públicas, baseada numa estratégia pública concertada.

“
O *soft power* é originalmente definido nas relações internacionais como a habilidade de indivíduos ou de um dado país influenciarem outros através das suas virtudes.”

Quanto à dinâmica estabelecida entre os agentes acima mencionados, constatámos que no caso do *soft power* esta pode ser caracterizada como unidirecional. Neste relacionamento, uma das partes assume um papel ativo, de influenciador, de emissor e projeção das virtudes referidas por Nye (2004), enquanto a outra parte representa um papel passivo, de influenciado, e de receptor dessa influência, cuja aceitação pelo receptor ocorre de forma implícita, pelo interesse ou atração que esta desperta. Por oposição, a diplomacia é, por definição, bidirecional, uma vez que qualquer acordo diplomático, bilateral ou multilateral, implica uma negociação e a anuência explícita das partes envolvidas.

Quanto ao grau de abrangência, qualquer negociação diplomática define à partida, de forma específica

e limitada, qual o seu objeto e alcance, e envolve negociadores concretos e identificáveis, sendo o seu produto final e impacto normalmente quantificável, enquanto o *soft power* tem uma difusão setorial, um impacto dificilmente quantificável e uma abrangência que pode ser caracterizada como indefinida, no sentido em que os destinatários ou recetores não são identificáveis de forma nominal.

Neste contexto, podemos aplicar estes conceitos ao tema da ciência, tecnologia e inovação (CTI), em que a diplomacia científica é coordenada a nível nacional pelos ministérios de ciência e tecnologia e respetivas agências (no caso de Portugal, a Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT) e o *soft power* é gerido pelas instituições ligadas à investigação e ao conhecimento, como é o caso das Universidades e, mais recentemente, outros organismos multilaterais como iremos referir adiante. Assim, podemos dizer que no caso da diplomacia científica, o conhecimento académico, transferido em termos pedagógicos e de investigação científica, funciona como uma importante ferramenta para o *soft power* político.

Do contexto bilateral ao contexto multilateral na diplomacia científica

Se a diplomacia é definida e implementada por agentes públicos, obedecendo a uma estratégia e a políticas públicas previamente estabelecidas pelos organismos governamentais, no caso particular desse conceito, a diplomacia científica ocorre frequentemente ao nível da promoção externa por via da representação nacional em organismos internacionais e pelo estabelecimento de protocolos bilaterais ou multilaterais de colaboração científica.

Num contexto de globalização, a cooperação científica, que nos países industrializados era maioritariamente nacional e regional (Georghiou, 1998), passou também a ser cada vez mais global. A diplomacia científica evoluiu dos tradicionais agentes em representação de Estados para ser praticada também por outros organismos internacionais multilaterais, representando grupos de Estados.

CPLP, COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Surge em 1996 como um projeto político-diplomático multilateral de sete países (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe) que partilham o português como língua oficial, aos quais se juntaram Timor-Leste e a Guiné-Equatorial em 2002 e em 2014, respetivamente. O alargamento do número de Estados membros, assim como dos países observadores, enriquecem a organização enquanto ator regional. Para a prossecução dos objetivos de concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, tem desenvolvido cooperação com especial enfoque nos domínios da educação, saúde, ciência e tecnologia, justiça e segurança pública, e a promoção e difusão da Língua Portuguesa.

A Comunidade tem realizado um exercício de integração como plataforma para a construção de várias iniciativas comuns de cooperação multilateral.

Um dos principais produtos dessa cooperação até à data é o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP (2014-2020) (PEM-C&T-ES/CPLP) e o respetivo Plano de Ação, adotados pela sexta reunião dos Ministros de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da Comunidade, realizada em Maputo a 15 de abril de 2014.

A ASEAN, ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO

A ASEAN é um exemplo pela sua larga experiência na definição e implementação de estratégias de ciência e tecnologia a nível regional. Esta organização multilateral intergovernamental constituiu-se como a primeira organização internacional deste tipo a adotar um plano de ação para a ciência, tecnologia e inovação, tendo o primeiro plano sido aprovado na quarta reunião de Ministros de CTI-ASEAN em 1989. Este viria a ser renovado, alargado e aprofundado, tendo atualmente um sexto plano de ação, para 2016-2025, adotado em novembro de 2015, procedente ao de 2007-2011, adotado em 2006.

Composta por dez Estados membros, designadamente Brunei Darussalam, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Singapura, Tailândia e Vietname, a génese da ASEAN deu-se com a assinatura a 24 de fevereiro de 1976 de um Tratado de Amizade e de Cooperação (TAC) que tinha como objetivo estratégico (definido no seu artigo 1.º) a promoção da paz perpétua, através da amizade e da cooperação entre os seus países. Atualmente define como objetivo primeiro a “aceleração do crescimento económico, progresso social e desenvolvimento cultural na região (...)”, marcado pelo desenvolvimento de um mercado comum económico através do Acordo de Livre-Comércio ASEAN (AFTA), assinado em 1992.

O Plano de Ação para a Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI ASEAN) 2016-2025 tem como objetivos gerais a integração económica da ASEAN, a sensibilização para os impactos da CTI, o desenvolvimento do sistema de investigação e o reforço da competitividade da ciência e tecnologia ASEAN nos mercados globais, assente em quatro áreas de intervenção, designadamente (i) o aumento da colaboração entre centros de investigação, (ii) uma maior mobilidade dos investigadores, (iii) a aproximação da ciência e tecnologia à sociedade civil; e (iv) e a aplicabilidade empresarial da inovação. Para mais informação <http://asean.org/asean/about-asean>.

Do ponto de vista histórico, a cooperação multilateral científica teve um grande impulso no período pós-Segunda Guerra Mundial, nomeadamente com o Plano Baruch, coordenado entre os Estados Unidos da América, o Reino Unido e o Canadá, apresentado às Nações Unidas em 1946. O Plano Baruch tinha como objetivo a criação de um organismo de regulação das armas atómicas, a Comissão da Energia Atómica das Nações Unidas (CEANU), que deu origem à atual Agência Internacional de Energia Atómica. A CEANU foi replicada em 1958, com a entrada em vigor do Tratado Euratom, assinado por seis Estados europeus – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos – tendo por missão o desenvolvimento da energia atómica para fins cívicos e pacíficos de forma a alcançar uma independência energética.

Atualmente, são vários os organismos multilaterais com estratégias específicas para a CTI, como os casos da UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, da ASEAN, Associação de Nações do Sudeste Asiático, da CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa e, no caso da União Europeia, da Direção Geral da Investigação e da Inovação da Comissão Europeia.

Estas novas organizações que protagonizam a diplomacia científica apresentam-se como organismos facilitadores da cooperação para a ciência na arena internacional, complementando os governos nacionais com redes regionais que promovem processos diplomáticos bilaterais e criam sinergias. Outra vantagem decorrente da representação nacional em organizações multilaterais diz respeito às externalidades positivas geradas com a troca de experiências e com a divulgação e réplica de melhores práticas, das quais todos os seus membros beneficiam.

Como principais desvantagens da diplomacia científica multilateral, por oposição a uma diplomacia bilateral, são de destacar os maiores custos de transação para os governos nacionais que necessitam de despender tempo e recursos na manutenção e dinamização da sua representação constante nestes organismos. De igual forma, a aposta numa diplomacia multilateral implica por definição maiores níveis de burocracia, necessária para articular e chegar a

um consenso a partir da negociação de posições, em maior ou menor medida, divergentes. Por último, constata-se que o ambiente multilateral permite um menor grau de inovação quanto às medidas implementadas, uma vez que, por definição, o acordo alcançado a nível multilateral representa o mínimo denominador comum das posições defendidas pelos vários Estados intervenientes, sendo um resultado limitado pelas posições defendidas pelos participantes mais conservadores.

Em síntese, constatada uma preferência crescente dos Estados pela diplomacia multilateral, em vez da bilateral tradicionalmente seguida, é possível inferir que as externalidades positivas e, sobretudo, a oportunidade de criação de sinergias e a entrada em redes que complementam as suas estratégias nacionais apresentam um elevado valor para os decisores políticos.

O papel de Portugal e a dinâmica da CPLP

Como membro da CPLP Portugal usufrui da oportunidade de colaboração a nível multilateral com os vários países que compõem esta organização, tendo por base as relações históricas existentes entre os Estados membros da Comunidade como, por exemplo, a partilha da matriz cultural e a língua comum que os une. Adicionalmente, no que diz respeito à ciência, Portugal é, historicamente, o país da CPLP com mais longa tradição de cooperação científica com cada um dos restantes Estados membros. Encontra-se, por isso, numa situação privilegiada para apoiar a construção de consensos de política científica dentro desta organização e beneficia do necessário *soft power*, resultante de uma longa relação académica, consubstanciada ao nível pedagógico e científico, da formação de quadros e da criação de conhecimento científico.

Em reforço desta ideia, os objetivos gerais definidos pela CPLP (CPLP, 2007) acrescentam aos dois pilares da concertação política e diplomática e da promoção da língua portuguesa, um terceiro pilar, o da cooperação, designadamente nos “domínios da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justi-

ça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social” (CPLP, 2007). Para a prossecução destes objetivos gerais de cooperação, a CPLP tem servido, em maior ou em menor medida, de plataforma à construção de várias iniciativas comuns de cooperação multilateral.

Em relação à cooperação em ciência e tecnologia da Comunidade, o principal produto dessa cooperação até à data é o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da CPLP, definido para 2014-2020 (CPLP, 2014), e o respetivo Plano de Ação, adotados pela sexta reunião dos Ministros de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da Comunidade, realizada em Maputo a 15 de abril de 2014. Estes planos estratégicos e de ação têm como objetivo a implementação de atividades de cooperação multilateral concertadas, harmonizadas e orientadas para resultados concretos nos domínios da CTI, com base nos eixos estratégicos e linhas de ação prioritárias identificadas pelos Estados membros. Um exemplo de ação prevista com maior relevância é a promoção da mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e cientistas altamente qualificados da CPLP através da implementação de vistos.

Esta política da Comunidade é um exemplo de diplomacia científica, visto que o processo de adoção da estratégia acima referida envolveu necessariamente uma negociação diplomática prévia com os respetivos organismos nacionais para a CTI dos Estados membros que compõem a CPLP.

Na realidade, para os sistemas científicos dos Estados membros, a diplomacia científica no âmbito da CPLP é uma oportunidade única de cooperação científica. Trata-se de um intercâmbio que permite, entre outros, o alargamento das redes de investigadores, o aumento do número e do impacto das publicações, bem como a internacionalização dos investigadores da Comunidade, ou seja, criar sinergias em cooperação científica, assim como consolidar a língua portuguesa na literatura científica.

Concluimos que este processo de difusão do conhecimento científico através da língua tem sido, no caso da CPLP, um mecanismo promovido pela diplomacia científica multilateral que pretende construir a base de uma área de influência mais ampla, alavancada em *soft power* e replicada por organismos que aplicam estas estratégias de CTI, como é o caso das Universidades. ■

Referências

- CPLP (1996). *Declaração constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Disponível em <http://www.cplp.org/>.
- CPLP (2007). *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (revisão de 2007). Disponível em <http://www.cplp.org/>.
- CPLP (2014). *Plano estratégico de cooperação multilateral no domínio da ciência, tecnologia e ensino superior da CPLP (2014-2020)*, Lisboa, CPLC. Disponível em http://www.cplp.org/Files/Billeder/cplp/Ciencia_Tecnologia/NV-976-GSE-2014_6-Plano-Estrategico-CoopMultilateral-CT-ES.pdf.
- Georghiou, L. (1998). Global cooperation in research, *Research Policy*, n. 27, pp. 611-626.
- Jónsson, C., & Hall, M (2005). *Essence of diplomacy*, Palgrave Macmillan, Reino Unido.
- Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. New York, PublicAffairs, Portland Communications (2015). The soft power 30 report. Disponível em http://www.portlandcommunications.com/downloads/the_soft_power_30%20NOV.pdf.