

# AÇÃO COMUNICATIVA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GERALDO MINIUCI

## RESUMO

Este artigo discute a proposta do cientista político alemão Harald Müller acerca da aplicação da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas nas análises das relações políticas internacionais. Apontam-se as principais dificuldades dessa proposta e discute-se a possibilidade de examinar tais relações sob a ótica do processo comunicativo sem recorrer à teoria habermasiana.

**PALAVRAS-CHAVE:** *relações internacionais; ação comunicativa; Jürgen Habermas; Harald Müller.*

## SUMMARY

This article discusses the ideas of the German political scientist Harald Müller concerning the use of Habermas' theory of communicative action to analyze international political relations. It raises the main problems of this proposal and discusses the possibilities of examining these relations against the framework of the communicative process without borrowing concepts from the habermasian theory.

**KEYWORDS:** *international relations; communicative action; Jürgen Habermas; Harald Müller.*

[1] Müller, Harald. "Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln". *Zeitschrift für Internationale Beziehungen [ZIB]*, vol. 1, n° 1, 1994; Risse, Thomas. "'Let's argue!': communicative action in world politics". *International Organization*, vol. 54, n° 1, 2000. Outros textos que compuseram o debate na *ZIB* são citados ao longo do artigo.

Por volta da segunda metade dos anos 1990, o periódico alemão *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* [Revista de Relações Internacionais] publicou uma série de artigos em que vários autores discutiram o uso da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas nas relações internacionais. A discussão foi lançada por Harald Müller em 1994, já no primeiro número da revista, e prolongou-se nos anos seguintes até cruzar fronteiras, em 2000, com a publicação em inglês de um artigo de Thomas Risse sobre o tema no periódico *International Organization*<sup>1</sup>.

As reflexões de Müller foram motivadas pela insatisfação com as explicações que a teoria utilitarista e suas ramificações oferecem para determinados fenômenos no âmbito das relações internacionais, tais como as que mobilizam o conceito de justiça entre os atores, o significado de confiança ou a idéia de aprendizado mediante negociação. “Estados cooperam, inimigos negociam entre si, adversários na guerra se reconciliam, instituições são criadas e se mantêm por muito tempo. O realismo recorreu a suposições insustentáveis para resolver esse problema”, escreve Müller<sup>2</sup>. Ainda que o utilitarismo reconheça tais fenômenos, trata-os a partir de suposições *ad hoc*, sem integrá-las no esquema de unificação sistemática. De acordo com a proposta de Müller, a teoria de Habermas poderia ser utilizada para suprir essa lacuna.

[2] Müller, *op. cit.*, p. 22.

O objetivo deste artigo é apresentar o argumento de Harald Müller e criticá-lo. Na primeira parte ocupo-me das teorias de relações internacionais de modo geral e da proposta do autor em particular, cuja principal característica, como veremos, consiste em focalizar as relações internacionais pelo ângulo da comunicação. Trata-se de uma abordagem construtivista, cujos seguidores se orientam pela idéia de que estruturas sociais e agentes se constroem mutuamente. Ao contrário das teorias de extração utilitarista, que consideram os interesses e as preferências dos atores como fixos durante o processo de interação, as teorias construtivistas, partindo do pressuposto de que indivíduo e estrutura se influenciam, admitem que interesses e preferências podem mudar no curso do seu intercâmbio mediante atos comunicativos. Na segunda parte formulo algumas críticas à proposta de Müller, identificando as principais dificuldades que a cercam, e na terceira discuto como é possível avaliar a qualidade das relações internacionais pela ótica da comunicação sem recorrer à teoria de Habermas, mantendo-se os pressupostos do utilitarismo sem os excessos da sua ortodoxia.

#### **AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Não se espera, nem se deveria esperar, que as teorias de relações internacionais sejam de grande utilidade para prever acontecimentos. Seu valor reside antes no fato de que se prestam a ajudar o observador a perceber tendências e, com base no entendimento que tenha dos fenômenos, a posicionar-se perante eles. No entanto, sempre haverá margem para aquele imprevisto capaz de estremecer o curso regular da política internacional, como ilustra a surpreendente queda do muro de Berlim em 1989, de modo que uma teoria como o realismo, até então útil para explicar fenômenos como o sistema bipolar e a Guerra Fria, pode ver-se desafiada por novos acontecimentos e revelar-se insuficiente para esclarecê-los.

As teorias de relações internacionais oferecem modelos de observação que se distinguem uns dos outros pelos atores que constituem a unidade de análise principal, pelo conceito de ação, pela concepção de ordem e pelo entendimento que cada construção teórica tem sobre o comportamento dos atores. Nesse sentido, é possível perceber que os

modelos de observação, resultando de diferentes visões de mundo, foram desenvolvidos de acordo com duas concepções da natureza humana: de um lado, a de que o homem é ambicioso, a guerra é um fenômeno permanente e a satisfação dos interesses de uns realiza-se em prejuízo dos demais, num jogo de soma zero; de outro, a de que o ser humano pode ser transformado, a guerra evitada e os interesses individuais satisfeitos se houver cooperação em vez de competição. Uma ou outra dessas concepções determina os fenômenos a serem problematizados e influencia, através das lentes dos modelos teóricos, o modo como se observa o objeto.

As teorias da ação utilitarista são predominantes na ciência das relações internacionais. Partindo das premissas de que o mundo é imperfeito do ponto de vista racional e de que os princípios morais nunca serão plenamente concretizados, os utilitaristas acreditam que melhor do que lutar contra a ambição humana é assumi-la como fato e agir com ela, considerando inicialmente os interesses dos atores observados. E quais seriam esses atores? Para o realismo — uma das vertentes teóricas do utilitarismo —, o Estado é o único ator relevante das relações internacionais, constituindo a principal unidade de análise da teoria. Trata-se de entidade que, existindo num mundo anárquico e agindo para satisfazer os interesses nacionais, comporta-se de modo fundamentalmente egoísta, procurando não apenas preservar as posições conquistadas como expandir-se. Se todos os Estados têm esse comportamento, é natural que na relação entre eles haja desconfiança e medo e que conseqüentemente a segurança nacional se torne tema da agenda de pesquisa, com a priorização de assuntos relativos à capacidade militar e à sua influência sobre a ordem internacional. Contudo, tal ótica impede que entendamos com clareza certos fenômenos que se apresentam no cenário internacional. Afinal, se os Estados são egoístas, como explicar as inúmeras formas de cooperação existentes nas relações internacionais, incluindo as instituições multilaterais que foram criadas em caráter permanente?

Rejeitando certos pressupostos do realismo clássico, algumas outras teorias de extração utilitarista argumentam que a cooperação entre Estados é um meio possível para que lhes sejam satisfeitos os próprios interesses, cuja otimização, conforme o caso, pode exigir dos atores intercâmbio mais intenso. As relações entre eles não são mais concebidas a partir de uma ótica inspirada na teoria do jogo de soma zero, segundo a qual as vantagens obtidas por um ator consistem em perda para o outro; muito pelo contrário, aos Estados deve interessar que seus parceiros obtenham ganhos, pois do contrário eles não se sentirão motivados a manter uma cooperação necessária para todos. Segundo Harald Müller, isso explica *por que* os Estados cooperam, mas não esclarece *como* cooperam:

*Os neo-institucionalistas podem bem explicar os motivos pelos quais os Estados desejam cooperar; podem ademais fundamentar por que uma cooperação já instituída desenvolve considerável estabilidade. No entanto, o passo*

*intermediário mais importante não pode ser teoricamente trabalhado de modo satisfatório dentro de seus pressupostos; em aberto fica a questão decisiva: como, a partir da motivação plausível e fundamentada para cooperar, ocorre de fato a cooperação sob condições anárquicas?*<sup>3</sup>

[3] *Ibidem*, p. 18.

O autor observa que nos modelos utilitaristas os atores se apresentam como seres mudos, que não conversam entre si:

*De fato, ao se proporem à análise empírica da política internacional, todas as teorias utilitaristas descrevem sem muito compromisso o intercâmbio linguístico dos governos. A língua, no entanto, não possui peso teórico próprio, sendo em certa medida apenas pressuposta de modo ingênuo [...]. Em vista disso, torna-se necessária uma teoria da ação que considere a importância dos atos de fala. Semelhante teoria encontra-se à disposição na Teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*<sup>4</sup>.

[4] *Ibidem*, pp. 25-26.

Segundo Müller, Habermas não rejeita os pressupostos do utilitarismo, mas procura corrigi-los. Em sua obra, o conceito de ação estratégica refere-se a um tipo de ação similar ao descrito nas teorias de extração utilitarista, em que os atores, agindo de forma egoísta em busca de um fim, procuram maximizar vantagens e minimizar perdas. Nesse tipo de ação cada ator procura defender e impor suas posições, sem se mostrar disposto a revê-las ou ao menos a questionar-lhes as premissas. No entanto, Habermas introduz um conceito essencialmente distinto do de ação estratégica: o de ação comunicativa, que pressupõe a possibilidade de contestar o que foi afirmado ou ainda de aceitar total ou parcialmente os termos de uma asserção. Para isso, é necessário que falante e ouvinte se reconheçam mutuamente, que as participações de ambos no discurso ocorram em condições de igualdade e que todos estejam preparados para rever a posição inicial, dela se afastando caso necessário. A satisfação dessas condições exige que os falantes compartilhem previamente o mesmo “mundo da vida”, entendido este como a soma de experiências culturais, religiosas e históricas que ao longo do tempo sedimentam um saber comum, aceito por todos e do qual, por essa razão, é possível extrair os princípios norteadores capazes de fundamentar pretensões de validade.

Para Müller, a teoria da ação comunicativa dissolveria as condições estáticas impostas pelo utilitarismo como ponto de partida:

*Não se trata simplesmente de modificar o repertório de ação utilitarista, acrescentando-lhe outra forma de agir. Mais do que isso, em razão da própria estrutura lógica interna da ação comunicativa, são os pressupostos do utilitarismo que devem ser corrigidos em seus fundamentos*<sup>5</sup>.

[5] *Ibidem*, p. 28.

Enquanto o utilitarismo dá valor ao incremento das informações e à diminuição dos custos do intercâmbio, a ação comunicativa privilegia o processo de entendimento pelo qual se solidificam as interpretações

comuns. O utilitarismo considera o resultado da cooperação como puro arranjo para a distribuição de benefícios. A teoria da ação comunicativa tem a expectativa de um arranjo normativo guiado pela autenticidade e que se realiza ao longo de um processo em que se dá o intercâmbio de argumentos acerca desse arranjo.

A ação estratégica e a comunicativa são tipos ideais que podem ocorrer simultaneamente. Müller afirma que

*os “egoístas utilitaristas” crescem como membros de uma comunidade lingüística, na qual a ação voltada para o entendimento é tão presente e constante quanto a ação estratégica. Eis porque é possível aos Estados sair da utilização cega e interdependente de suas fontes de poder a fim de, percorrendo o caminho da argumentação, encontrar soluções para os seus conflitos e problemas de coordenação. [...] ao atingir os limites do puro agir estratégico em seu meio internacional [...], os Estados saberão intuitivamente e mediante a experiência que o repertório de ações disponíveis a todos os atores, o de cada um e o de seu adversário, inclui como alternativa a ação voltada para o entendimento. [...] Tão-somente saber que existe à disposição um outro modo de agir, o do entendimento, justifica o risco de se desviar do caminho da ação puramente utilitarista, sem naturalmente perder de vista os próprios interesses<sup>6</sup>.*

[6] *Ibidem*, p. 27.

Ao procurar agir pelo entendimento, os Estados deveriam conquistar um consenso acerca do universo sobre o qual pretendem agir em conjunto; obter um acordo no plano normativo, que estabeleça os princípios e objetivos gerais de ação de modo a estabilizar o discurso e a interpretação normativa; e conduzir um discurso em que os participantes possam se assegurar da veracidade das afirmações feitas pelo parceiro. Mas cabe colocar uma questão decisiva: como poderiam os falantes fundamentar suas pretensões de validade, tornando-as aceitáveis, no processo de entendimento que antecede cada um dos três acordos? Nos termos da teoria de Habermas, eles haveriam de extrair seus princípios básicos desse reservatório de experiências compartilhadas denominado “mundo da vida”, mas antes é preciso esclarecer se há de fato um mundo da vida internacional.

Na *Teoria da ação comunicativa* Habermas mostra um mundo da vida que se apresenta de início como sociedade organizada pela religião e pelos laços de parentesco. Num segundo momento, na esteira da evolução das relações de troca, surge a necessidade de modificar as estruturas da sociedade, e poderes são delegados a uma instância superior organizadora. Aqui, a autoridade do poder político não deriva de deuses ou árvores genealógicas, como no primeiro momento, mas da lei e das sanções nela previstas. Surge então o sistema formado pelo poder e pelo dinheiro, em cujo âmbito as ações serão estratégicas<sup>7</sup>.

[7] Habermas, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999, vol. 2., p. 230.

Vemos que em Habermas o sistema se apresenta como resultado de uma evolução do mundo da vida. Nas relações internacionais, porém, não parece possível esse tipo de separação. Temos, é verdade, institui-

ções que se formaram a partir da delegação de poderes dos Estados, os quais, conforme o caso, podem concordar em se submeter tanto a uma autoridade investida de poderes decisórios como simplesmente à decisão da maioria, em qualquer das hipóteses acatando uma determinação com a qual podem não ter necessariamente concordado. Uma vez que a delegação de poderes é feita por Estados, esse fenômeno representa uma expansão do próprio sistema, que evolui em razão das necessidades de cooperação que se fazem sentir.

Reconhecendo as dificuldades em utilizar o conceito num cenário marcado pela diversidade cultural e sobretudo por diferentes concepções de justiça, Müller propõe que lhe sejam criados substitutos do conceito de mundo da vida em condições de assumir as funções que ele desempenha no processo de entendimento. Assim, o autor sugere inicialmente que as crises internacionais de grandes proporções, por fornecerem uma experiência comum às partes envolvidas, cumpririam esse papel. E observa, a título de exemplo, que os fundadores do regime econômico estabelecido após a II Guerra Mundial desenvolveram sua ideologia a partir da experiência vivida na Depressão de 1929. Na ausência de crises recentes os atores podem recorrer a experiências passadas, a sofrimentos que compartilharam em determinado momento. Essa referência à história, segundo Müller, foi percebida nas conferências de cúpula entre norte-americanos e soviéticos nos anos da Guerra Fria, nas negociações de paz entre Israel e Egito no final da década de 1970 e nas negociações que levaram à reunificação alemã, em 1990. Um exemplo curioso de criação daquilo que ele chama *mundo da vida artificial* é encontrado nas negociações secretas entre israelenses e palestinos em Oslo.

*Sempre que a conversa emperrava, os negociadores sentavam-se no chão e se punham a brincar com o filho de quatro anos do ministro do Exterior norueguês, prestando com isso um juramento simbólico de que reconheciam elementos fundamentais de um mundo da vida compartilhado (paternidade, deveres e cuidados em relação às crianças e à ameaça ao mundo privado caso fracassem as negociações)*<sup>8</sup>.

[8] Müller, op. cit., p. 34.

Se esses exemplos representam tão-somente um mundo da vida artificial, Müller lembra a existência, em determinadas áreas, do que chama *terceira cultura* ou cultura dos cientistas e peritos técnicos, que se desenvolveu como uma espécie de reservatório de conhecimento e referência para atores em negociação, formando assim um mundo da vida real.

Para Müller, portanto, as relações internacionais apresentam tanto a ação estratégica, característica do sistema, como a comunicativa, que originalmente, em Habermas, pertence ao mundo da vida. Ambas se entrelaçam. Nesse sentido, ele propõe como agenda de pesquisa a indagação de questões que colocam em primeiro plano não o ponto de partida nem o resultado das negociações, mas o processo interativo de negociação. Uma pesquisa que focalizasse essa interação poderia ser conduzida ini-

cialmente no sentido de identificar dentre as ações observadas quais são estratégicas e quais são comunicativas.

Outro tema proposto por Müller refere-se aos obstáculos que se colocam aos processos interculturais de negociação e às possibilidades de superá-los. Metodologicamente, caberia comparar as negociações entre parceiros que compartilham o mesmo mundo da vida com aquelas que envolvem parceiros de ambientes culturais distintos. Por fim, o autor sugere que se pesquise a influência dos regimes internacionais sobre a percepção dos fatos essenciais, das diretivas normativas e da confiabilidade do parceiro. Em primeiro plano fica não o resultado dos regimes — por exemplo, se as emissões de poluentes se reduziram por causa da Convenção do Clima —, mas a modificação que a ordem instituída eventualmente provocou no discurso político.

#### **CRÍTICAS À PROPOSTA**

Do ponto de vista ontológico, a proposta de Harald Müller representa uma alternativa a um caminho usualmente percorrido para explicar o fenômeno internacional: em vez de uma ontologia individualista e centrada no ator mudo, ele sugere uma ontologia em que o ator, interagindo numa rede comunicativa, dispõe de dois tipos de ação: a estratégica e aquela voltada para o entendimento. No entanto, Müller não explica como ocorre a passagem de uma ação para a outra, limitando-se a dizer que a ação comunicativa é uma possibilidade para os atores internacionais, ainda que o entendimento nem sempre seja bem-sucedido. Esse parece ser o calcanhar-de-aquiles de sua proposta. Em que condições atores egoístas podem abrir mão de suas preferências iniciais, originalmente fixas, em favor de outras? Como sair de uma racionalidade voltada para um determinado fim e assumir outra, cujo propósito seria tão-somente a coordenação das ações? Como pode um ator saber que o parceiro igualmente tomou a decisão de agir segundo uma racionalidade comunicativa? Se não houver resposta para essas questões, tampouco haverá para esta, feita pelo próprio Müller: como ocorre a cooperação internacional?

Além do mais, a questão relativa ao mundo da vida internacional, decisiva para a compreensão dessa passagem da ação estratégica para a comunicativa, revela-se muito complexa, devendo ser tratada com extrema cautela e dentro de limites bem precisos. Podemos no máximo admitir que se houver mundo da vida no plano internacional ele existirá em graus variados, conforme as regiões do mundo e os temas. O que se denomina vulgarmente “comunidade das nações” se apresenta na realidade como um mosaico de costumes, valores, idiomas e identidades cuja evolução nem sempre aponta para o sentido da aproximação das gentes. Em muitos casos, a religião e o nacionalismo, apenas para ficarmos com dois exemplos, prestando-se a unir determinado agrupamento humano, tendem a mantê-lo afastado dos demais, desencorajando o contato. As dicotomias fiel/infiel ou nacional/estrangeiro permanecem em

muitas situações presentes. Essa porosidade torna muito difícil a utilização do conceito de mundo da vida em relações internacionais, pois não temos como saber qual deve ser, nas atuais circunstâncias, a dimensão necessária do reservatório de experiências comuns para que os atores possam se comunicar de maneira razoável.

### **A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA**

Essas dificuldades, contudo, não deveriam nos impedir de examinar as relações internacionais pelo ângulo da comunicação nem de procurar responder, ainda que parcialmente, a questão central proposta pelo autor. Para tanto, é necessário que consideremos a ação comunicativa de Habermas — a exemplo do que faz o próprio Harald Müller — como um tipo normativo ideal, que no entanto, como afirma Volker von Prittwitz,

*no melhor dos casos, constrói um elemento estimulante de comunicação prática, porém não se aplica à comunicação pura e simples, pois a comunicação não é apenas a ação voltada para o entendimento nas condições rigorosas estabelecidas por Habermas, mas também todas as formas de entendimento, das simples formas de sinalização, a exemplo dos gestos e expressões simbólicas, até as formas de entendimento complexas, de escalonamento refinado e reflexivo<sup>9</sup>.*

Ampliado o conceito de comunicação, devemos igualmente ampliar a definição de ator internacional, incorporando-lhe não somente as entidades estatais e intergovernamentais, mas também as não-governamentais. Além disso, cabe-nos determinar a racionalidade que leva esses atores a agir no cenário internacional. Nos debates desencadeados pela proposta de Müller há concordância quanto ao fato de que as ações orientadas pelo interesse fazem parte do modo de agir dos atores internacionais<sup>10</sup>. Isso não significa que a ação egoísta seja o único modo de ação possível, pois outros podem existir, mas aqui teremos como pressuposto apenas um deles, precisamente esse voltado para a satisfação dos próprios interesses. Em vez de explicarmos como ocorre a cooperação internacional recorrendo à teoria da ação comunicativa, podemos equacionar essa indagação a partir de uma abordagem mais próxima do realismo.

Assumo, portanto, que a ação dos Estados será estratégica, que eles podem cooperar entre si visando a satisfação de interesse próprio e que da análise do processo comunicativo entre esses atores podemos extrair critérios para avaliar como de fato ocorre a cooperação internacional. Tal avaliação exige que se recorra antes a alguns pressupostos, a parâmetros que nos permitam aferir a qualidade de determinada comunicação. Afinal, se reputo algo como suficiente ou insuficiente devo dispor de um critério, de algum tipo de referência que me permita avaliar e julgar num ou noutro sentido. Assim, parto dos pressupostos de que as soberanias, de modo geral, atuam de acordo com um determinado sistema de valores e de que essa racionalidade que as motiva a agir na esfera mundial irá

[9] Prittwitz, Volker von. “Verständigung über die Verständigung”. *ZIB*, vol. 3, n.º 1, 1996.

[10] Cf. *ibidem*; Schmalz-Bruns, Rainer. “Die Theorie kommunikativen Handelns — eine Flaschenpost?”. *ZIB*, vol. 2, n.º 2, 1995; Müller, Michael. “Vom Dissensrisiko zur Ordnung der internationalen Staatenwelt”. *ZIB*, vol. 3, n.º 2, 1996; Zangl, Bernhard e Zürn, Michael. “Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen”. *ZIB*, vol. 3, n.º 2, 1996; Risse, op. cit.

estabelecer as condições ideais, inclusive as do diálogo, para que possam atuar em consonância com suas próprias premissas, num esquema lógico-formal como este: *se X age pelo motivo Y, então é preciso Z*, em que Z representaria as condições ideais de comunicação para X atingir os objetivos determinados por Y.

Se for admitido o pressuposto do utilitarismo de que os Estados agem movidos por egoísmo, buscando maximizar vantagens, e se for igualmente aceito que esses atores vêm na cooperação internacional uma alternativa estratégica para alcançar seus objetivos, inclusive o da própria preservação, pergunta-se então *como deve ocorrer um diálogo entre atores que se orientam por esse tipo de racionalidade*. Na ação comunicativa, a comunicação se orienta pelo entendimento, é dialética e busca um consenso objetivo acerca da verdade. Na ação estratégica, orienta-se pelo êxito e é retórica, não havendo busca da verdade; os interlocutores “têm como objetivo, no mínimo, afirmar-se do ponto de vista argumentativo e, além disso, impor os seus valores do modo mais amplo possível”<sup>11</sup>. Para que seja possível um diálogo nessas condições, são igualmente necessários, a exemplo do que ocorre na ação comunicativa, princípios de legitimação aceitos pelos participantes, que deles farão uso para fundamentar suas pretensões de validade: “Se não houver uma referência comum, não haverá possibilidade de medir a força de convencimento de um argumento”<sup>12</sup>.

Ademais, todo diálogo exige ao menos que se estabeleça uma linguagem comum entre os participantes<sup>13</sup>. Não parece razoável, por exemplo, um debate sobre as origens do universo em que se contraponham argumentos científicos e teológicos, nem um diálogo em que os opositores da pesca à baleia lancem mão de argumentos morais, éticos ou simplesmente emotivos para convencer esquimós e consumidores japoneses ou noruegueses de que aquele animal deve ser preservado. Não haverá comunicação possível enquanto os interlocutores não estabelecerem uma linguagem comum. Repare-se que nas discussões em torno da pesca à baleia o debate possível é travado no plano científico: as questões se referem a métodos de contagem, monitoramento e fiscalização das populações de baleias ou, ainda, a critérios utilizados para estabelecer a quantidade daquelas que poderiam ser capturadas sem prejuízo para o conjunto de sua espécie.

Além dessa condição, a racionalidade de um diálogo entre atores que agem fundamentalmente de acordo com seus próprios interesses exige que os participantes tenham acesso a todos os dados do problema. Obter o melhor conhecimento disponível sobre a matéria em discussão deve ser aspiração de todos que pretendam agir de modo egoísta. Nos fóruns internacionais os atores sentam-se à mesa não para ensinar e aprender, mas para negociar, e a informação desempenhará papel determinante do sucesso ou insucesso dos interlocutores. A fim de que tenham as mesmas oportunidades no âmbito de um diálogo, argumentando, perguntando, respondendo, interpretando, justificando e interpelando em igualdade de condições, os participantes devem dispor das

[11] Schimmelfennig, Frank. “Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik”. *ZIB*, vol. 4, nº 2, 1997, p. 230.

[12] *Ibidem*, p. 231.

[13] Cf. Perelman, Chaïm e Olbrechts-Tyteca, Lucie. *Tratado da argumentação*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 17.

mesmas informações, pois do contrário o debate se inviabiliza. Se o ouvinte, por insuficiência de conhecimento, encontra-se em situação que não lhe permite tecer qualquer tipo de juízo sobre uma dada asserção feita pelo falante, então não haverá diálogo, pois nada mais será dito além daquilo que já consta no enunciado.

Eis então, em resumo, duas condições que a racionalidade voltada aos próprios interesses impõe ao diálogo entre atores soberanos: que seus representantes discurssem no mesmo plano e que tenham condições de compartilhar todos os dados disponíveis sobre o problema.

O plano de discussão das relações internacionais pode comportar os dois tipos de questões referidos por Habermas em *Facticidade e validade*: questões pragmáticas e ético-políticas. As primeiras

*colocam-se na perspectiva de um ator que procura os meios apropriados para a realização de preferências e fins que já são dados [...]. Questões ético-políticas colocam-se na perspectiva de membros que procuram obter clareza sobre a forma de vida que estão compartilhando e sobre os ideais que orientam seus projetos comuns de vida [...]. Em discursos pragmáticos examinamos se as estratégias de ação são adequadas a um fim, pressupondo que sabemos o que queremos. Em discursos ético-políticos nos certificamos de uma configuração de valores sob o pressuposto de que ainda não sabemos o que queremos realmente<sup>14</sup>.*

Um exemplo de tema em relações internacionais que comporta os dois tipos de questões é o do desenvolvimento sustentável, princípio amplamente consagrado mas extremamente vago, e por essa razão aberto a diversas abordagens e interpretações. Como o conceito traduz a idéia de que as necessidades humanas deverão ser satisfeitas (desenvolvimento) desde que preservado o patrimônio ambiental para as gerações futuras (sustentável), o debate pode se encaminhar tanto no sentido de serem questionadas as premissas do estilo de vida das gentes, entrando assim no plano ético-político, quanto no de restringir-se aos aspectos técnico-científicos do problema e fincar-se no plano pragmático, sem questionar as forças morais, políticas e econômicas que interferem na relação do ser humano com a natureza.

Uma vez estabelecido o plano de discussão, os atores poderão avançar em busca de um entendimento sobre a moldura normativa necessária para estabilizar o discurso, assegurar expectativas e dar prosseguimento à cooperação. Normas são aprovadas, incluindo aquelas que irão regular os termos dos debates que ocorrerão no decorrer do processo cooperativo. Elas determinam o fenômeno a ser discutido e problematizado e o plano em que deve ocorrer o diálogo, mas não necessariamente regulam a distribuição de conhecimento para dele participar. A questão a ser tratada pelo observador passa então a ser esta: em que medida as normas que dispõem sobre a comunicação asseguram as condições ideais impostas pela racionalidade de atores que agem estrategicamente?

[14] Habermas, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. 2, p. 172.

Somente o caso concreto é capaz de responder a essa questão, pois tais normas são de natureza distinta e determinam de forma igualmente distinta o desdobramento do diálogo. Nos esforços levados a cabo para dar sentido ao conceito de desenvolvimento sustentável percebe-se a prevalência de abordagens técnico-científicas que visam mudanças tecnológicas adequadas para reduzir os riscos ambientais, sem contudo questionar as premissas e os valores de uma sociedade industrializada. São significativas a esse respeito as palavras do diretor executivo do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility — GEF), Mohamed El-Ashry, citadas por Marcos Nobre: “A experiência humana sugere que o avanço tecnológico é muito mais consistente com a política e as instituições do que com mudanças no estilo de vida”. Com isso estabelece-se a ciência como linguagem comum dos participantes, “e os pontos de vista minoritários têm de buscar forças numa mudança de consciência, em imperativos éticos capazes de subverter as regras do jogo estabelecidas”<sup>15</sup>.

[15] Nobre, Marcos e Amazonas, Maurício (orgs.). *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Ibama, 2002.

Uma vez fixado esse plano, resta examinar a distribuição do conhecimento de que os atores precisam para falar em nível especializado. Aqui notaremos a presença de normas jurídicas de propriedade intelectual que, restringindo o acesso ao melhor conhecimento existente, operam no sentido de confinar a ciência a uns poucos centros de excelência. Nesse sentido, observa Guido Soares,

*parece inerente à definição mesma do poder do Estado que a tendência a conservar o próprio poder e a crescer-lhe, o quanto for possível, ainda mais poder torne a ciência e a tecnologia, por mais desapegadas que elas pretendam ser do poder político, cercadas de uma preocupação individual dos Estados de não serem compartilhadas com outros Estados. Além de o próprio desenvolvimento científico e tecnológico já representar, ele mesmo, um estágio avançado do desenvolvimento dos Estados, em todos os seus aspectos, seu confinamento a poucos detentores representa a perpetuação do subdesenvolvimento para os Estados que não têm uma capacidade endógena nem de inovar nem de quebrar sua dependência das informações científicas e de sua aplicação prática, fornecidas por outros Estados mais avançados*<sup>16</sup>.

[16] Soares, Guido. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 489.

A principal conseqüência que daí advém é que tal desnível impede que se cumpra a segunda condição do diálogo determinada pela própria racionalidade estratégica dos atores. Estará sujeito a manipulação o debate travado no plano científico entre participantes que, tendo acesso desigual ao melhor conhecimento disponível, não puderem contestar a validade das asserções formuladas. Nesse caso, as normas reguladoras do diálogo não garantem defesas contra comportamentos dissimulados que podem ludibriar o interlocutor, sobretudo se ele não estiver preparado para o debate, pois sem a formação adequada não será possível saber, por exemplo, se a ciência que se discute é a mais conveniente para todos ou somente para alguns.

Isso não significa que debates estabelecidos entre atores internacionais no plano científico não atendam as exigências da razão estratégica. Ainda que as condições ideais de um diálogo não possam ser asseguradas pelas normas que o regulam, nada impede que em casos específicos sejam satisfeitos os imperativos de uma racionalidade voltada à satisfação dos próprios interesses. Mais uma vez, somente o exame do caso concreto poderá revelar essa circunstância, e uma pesquisa em relações internacionais que contemple a dimensão da comunicação entre atores, em vez de identificar comportamentos estratégicos e comunicativos, como sugere Harald Müller, melhor fará se, assumindo a racionalidade estratégica, puder demonstrar como de fato ocorre a distribuição do conhecimento necessário para a maximização das preferências de cada ator participante.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nenhuma abordagem teórica é capaz de explicar todos os fenômenos que ocorrem nas relações internacionais. Embora freqüentemente utilizadas, as teorias de extração utilitarista se revelam insuficientes para esclarecer determinados fatos, notadamente aqueles relativos à forma pela qual a cooperação internacional efetivamente se realiza. Assim, recorre-se a outras construções teóricas em busca de complementos, e a proposta de Harald Müller no sentido de lançar mão da teoria da ação comunicativa para preencher as lacunas deixadas pelo utilitarismo segue o mesmo caminho.

Talvez o grande mérito dessa proposta não esteja no que sugere propriamente, isto é, na utilização da teoria da ação comunicativa como instrumento de análise das relações internacionais, mas no fato de que ela torna presente uma dimensão freqüentemente ignorada pelos observadores da área: a dimensão da fala. No debate suscitado por Müller, os autores não somente consideram que as ações orientadas pelo interesse fazem parte do modo de agir na esfera internacional, como também concordam que a análise do processo comunicativo é fundamental para explicar a realização da cooperação entre atores orientados pelos próprios interesses.

Questionável no entanto é o uso específico da teoria de Habermas, pois ela apresenta dificuldades de ordem prática. A idéia de mundo da vida internacional poderia ser aceita se ampliássemos o conceito de ator internacional. Dizer que não há mundo da vida internacional porque as relações internacionais, ocorrendo entre Estados, são uma extensão do sistema é restringir o conceito de ator. É como examinar a teoria de Habermas através das lentes do realismo. Se ampliarmos o enfoque e passarmos a considerar como atores internacionais, além dos Estados, tanto as entidades não-estatais como o próprio indivíduo, poderemos então imaginar um mundo da vida internacional. Isso talvez resolvesse parte do problema, mas duas questões permaneceriam em aberto: saber

---

Recebido para publicação  
em 30 de setembro de 2005.

---

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

73, novembro 2005

pp. 75-87

---

que dimensões deve ter o reservatório de experiências comuns para que possa ocorrer a ação comunicativa no plano internacional e definir como se dá a passagem da ação estratégica para a comunicativa.

Contrariamente à via proposta por Harald Müller, sugeriu-se neste trabalho manter-se no caminho da razão estratégica e introduzir apenas algumas modificações conceituais. Assim, ao menos num primeiro momento das investigações, podemos assumir a racionalidade estratégica como dado, não supor a possibilidade de outro tipo de ação que não essa voltada para os próprios interesses e examinar a comunicação entre os atores, colhendo nela, na razão estratégica, os elementos necessários para avaliar o processo comunicativo. Com isso, e livres dos espinhosos problemas da proposta de Müller, mas sem perder de vista a dimensão da comunicação, ganharemos uma nova perspectiva da cooperação entre atores orientados pelos próprios interesses.

---

GERALDO MINIUCI é doutor em Direito Internacional pela USP.