

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 2 | 2017

*Hedley Bull e a Sociedade Internacional:
a persistência da dimensão
interestatal*

Eduardo Barros Mariutti

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

HEDLEY BULL E A SOCIEDADE INTERNACIONAL: A PERSISTÊNCIA DA DIMENSÃO INTERESTATAL

Eduardo Barros Mariutti¹

Resumo: Apesar de toda a retórica, o pilar fundamental da perspectiva de Hedley Bull e de seus prognósticos sobre a política mundial repousa na defesa intransigente da soberania estatal como o alicerce básico da ordem mundial contemporânea. No entanto, pela erudição, versatilidade e abrangência de sua obra, trata-se de um autor de relevância fundamental para as Relações Internacionais. O objetivo básico deste artigo, no entanto, é destacar um aspecto que nem sempre se ressalta: a peculiar incursão de Hedley Bull pela antropologia social, particularmente no que diz respeito à análise da anarquia como elemento ordenador das (mal) chamadas “sociedades sem Estado”.

Palavras chave: realismo, Hedley Bull, Teoria das Relações Internacionais.

HEDLEY BULL AND INTERNATIONAL SOCIETY: THE PERSISTENCE OF THE INTERSTATE DIMENSION

Abstract: The main argument of this paper is that, despite all rhetoric, the fundamental pillar of Hedley Bull's perspective rests on the intransigent defense of state sovereignty as the basic foundation of the contemporary world order. However, by the erudition, versatility and scope of his work, he is an author of fundamental relevance. The basic aim of this paper, however, is to highlight one aspect that is not always emphasized: Hedley Bull's peculiar incursion into social anthropology, particularly with regard to the analysis of anarchy as an organizational principle in “primitive” anarchical systems.

Key Words: realism, Hedley Bull, Theory of International Relations.

¹ Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp. Sociólogo, Mestre em História Econômica e Doutor em Economia. Docente no pós-graduação em Desenvolvimento Econômico na Unicamp e do programa San Tiago Dantas (Unicamp, Unesp e Puc-sp). Email: eduardomariutti@gmail.com

I. Introdução

De acordo com seus defensores, a “escola Inglesa”² almeja se situar no meio da tensão entre o realismo e o idealismo, constituindo deste modo uma espécie de via intermediária entre estes dois polos em constante antagonismo. Como ponto de partida eles tomam do realismo o pragmatismo derivado da lógica do poder que se supõe ser típica de sistemas formalmente anárquicos, povoados por Estados em constante rivalidade, orientados pelo princípio da soberania e da não-intervenção sobre os seus assuntos internos. No entanto, se levado ao limite, o pensamento realista pode tornar-se essencialmente estático e, deste modo, incapaz de captar as transformações que ocorrem em outras dimensões da realidade social (CARR, 2001: 14-5; 117-23). É exatamente para tentar superar esta posição - conservando parte de seus elementos constitutivos - que esta corrente busca apoio também na tradição idealista, onde a ênfase recai na dimensão normativa, fato que altera as percepções sobre o sistema internacional: ele deixa de ser concebido como uma espécie de mecanismo reificado e automático, cuja *ultima ratio* repousa na luta pela sobrevivência dos Estados, entendidos como entidades discretas e refratáveis à moral, mas como uma arena que também deve estar sujeita à justiça e aos princípios éticos. O risco, neste caso, é o voluntarismo que, ao perder aderência com os fundamentos do *status quo*, pode elevar demais as expectativas e acabar por minar a ordem vigente sem proporcionar bases sólidas para a construção de uma nova. É a partir deste ponto que Hedley Bull passa a tratar da questão de forma bastante original. Sua proposta envolve partir exatamente da ampliação e efetivação dos focos de cooperação que despontam regularmente no Sistema Internacional, mas sem perder de vista um aspecto que ele julga crucial: a questão prioritária é a compreensão dos fundamentos da ordem internacional, entendida essencialmente como uma *ordem entre Estados*, que enseja um conjunto particular de instituições que, em última instância, alicerçam a ordem internacional (BULL, 2002: 1). Neste ponto, precisamente, surge a tensão básica que anima o seu pensamento: nenhuma ordem internacional consegue se manter por muito tempo sem assimilar algumas demandas e transformações que se situam fora do horizonte do *status quo*, particularmente as demandas por *justiça* no plano interestatal. Logo, o problema prático se encontra precisamente no limiar entre o realismo e o idealismo: como absorver e assimilar as

² Como todo rótulo, este também é bastante precário: como salientou Barry Buzan, este termo foi cunhado em 1981, por um adversário (JONES, 1981) que propunha o seu “encerramento”. E, como era de se esperar, os seus defensores reagiram à crítica, mas, ironicamente, aceitaram o rótulo, que acabou se consagrando. Além disto, as fontes de financiamento iniciais, que ajudaram a consolidar esta tradição vieram de fundações estadunidenses (Rockefeller e Ford). (BUZAN, 2014:5-6)

demandas por uma sociedade mais justa *sem comprometer* os fundamentos da ordem vigente. Ou, em outros termos: como equilibrar a tensão entre os aspectos pragmáticos e normativos da ordem (BUZAN, 2004: 36)

Neste artigo o foco incidirá quase que exclusivamente sobre *A Sociedade Anárquica*, seguramente o livro mais conhecido e influente publicado por Hedley Bull, obra bastante representativa das linhas gerais do seu pensamento e que adquire uma importância peculiar pelo modo como se articula de forma harmônica a um problema prático: como enfrentar a percepção generalizada de que a sociedade internacional enfrentava uma grave crise que, inclusive, podia destruí-la. É deste prisma que ele visa articular a questão formal da anarquia enquanto princípio de ordenação com o problema concreto da ordem internacional e sua tensa relação com a justiça. Portanto, trata-se de um excelente ponto de entrada para penetrar no seu pensamento e demarcar as suas principais características e tensões. E é a partir deste prisma que será apresentada uma dimensão do pensamento de Bull que não foi devidamente destacada pela bibliografia: o modo como ele se apropria seletivamente de alguns temas discutidos pela antropologia, particularmente no que diz respeito ao conflito social em sociedades anárquicas e transpõe para a sua análise da sociedade internacional de Estados. Bull retoma aspectos importantes do debate antropológico sobre as sociedades anárquicas, mas o faz enfatizando a *ausência* do Estado como o marco ou atributo principal destas organizações sociais, um procedimento bastante questionável, já que estas sociedades muitas vezes conseguem ser complexas - não são, portanto, necessariamente “homogêneas” – e, *ao mesmo tempo, prescindir do Estado e de relações interestatais*. Porém, como será apontado, esta lacuna é contornável, bastando para isto diluir um pouco o peso exagerado que as relações interestatais adquirem na perspectiva de Bull e, ao mesmo tempo, levar em conta os *insights* de outros autores que pensavam o mesmo problema, mas de outro ponto de vista.

II. A Ordem internacional e seus fundamentos

O primeiro movimento teórico significativo que subjaz à perspectiva de Bull envolve delimitar o campo de investigação: ele *não leva em consideração o conjunto da política mundial, mas apenas um de seus elementos: a ordem*. Este é o critério norteador básico. As instituições por ele analisadas são pensadas em sua relação com a ordem entre os Estados e não tendo como referência o lugar que ocupam no “conjunto do sistema político mundial”. O segundo movimento envolve dissociar – pelo menos provisoriamente – o problema da ordem da espinhosa questão sobre o conflito e a hierarquia dos valores na vida social. A saída é, a

princípio, bastante simples: basta tomar a ordem como uma situação efetiva – observável na realidade - e não como uma meta ou uma finalidade. É deste prisma que ele observa o papel das políticas e instituições, isto é, ressaltando o modo como elas ajudam a preservar esta ordem, presumivelmente deixando de lado as questões valorativas. Deste ângulo, afirma Hedley Bull, enquanto um elemento que confere um mínimo de previsibilidade às ações humanas, a ordem representa um *interesse* universal e, portanto, pode ser analisada à margem dos problemas éticos. Em linha com esta ideia, mas de forma não muito convincente, ele ressalta com certa ênfase que discutir o papel da instituição ou política X para a preservação da ordem não implica recomendá-la.

No plano formal, ordem deve ser entendida como uma estrutura, isto é, como um conjunto de relações entre as partes que não é *totalmente* governada pelo acaso, pois contém algum princípio discernível. Mas não é este tipo geral de ordem que ele tem em mente: Bull quer analisar a *ordem social*, um tipo bastante peculiar de ordem que compreende também a questão da finalidade e dos valores, pelo menos dos *valores elementares*. Partindo de Herbert Hart (HART, 1961: 186-94) - que foi seu professor em Oxford - e de uma leitura muito peculiar de Hume, Bull afirma que toda sociedade repousa em *três elementos fundamentais*: 1) a limitação da violência; 2) o cumprimento dos acordos e 3) estabilidade das posses. Apesar da variação na forma, tamanho e complexidade, todas as sociedades possuem pelo menos estes três elementos que, por conta disto, podem ser chamados de primários ou essenciais. Logo, na vida social, a ordem pode ser definida como *um padrão da atividade humana que sustenta os seus objetivos primários*: pelo menos estes 3, assim como outros elementos ou instituições, desde que os demais atributos não colidam de forma *perene* com esta tríade.

Deste ponto de vista, o Sistema Internacional contemporâneo também pode ser visto como uma sociedade, embora bastante peculiar: uma *sociedade anárquica*. Os Estados, embora preocupados prioritariamente com a segurança, possuem também o interesse na limitação do uso da força, na previsibilidade das relações internacionais (garantia dos acordos) e na estabilidade das posses. Sem estes interesses comuns a diplomacia seria impossível e, seguramente, não existiria uma economia mundial. A proposta política de Hedley Bull envolve a consolidação e o aprimoramento desta zona de *interesses* comuns, consubstanciada em uma “cultura diplomática” – embebida nas elites que comandam os postos chave dos seus respectivos aparelhos de Estado - que garantiria um nível qualitativamente superior de ordem no sistema internacional.

Porém, a despeito da retórica, o que realmente singulariza a perspectiva de Hedley Bull não é o quanto ele supostamente avança com relação ao realismo, mas, paradoxalmente, o quanto ela reafirma seus fundamentos: trata-se, essencialmente, da defesa *intransigente da soberania estatal*, entendida como a base verdadeiramente fundamental da ordem vigente. Isto fica particularmente claro quando ele anuncia as 5 instituições basilares que sustentam a *sociedade internacional* contemporânea: 1) equilíbrio de poder; 2) O direito internacional; 3) a diplomacia; 4) a Guerra e 5) a ação das grandes potências. Do modo como Bull as caracteriza todas elas são, no limite, interestatais e, a rigor, só operam de forma eficaz quando marcadas pela assimetria de poder entre os Estados. A única objeção possível envolveria o direito internacional, se entendido não como a sanção pragmática dos acordos entre os Estados e os atores privados que se movem nos interstícios das fronteiras estatais, mas como a tentativa de implantação da Justiça substantiva em escala mundial. Porém, ao destacar a existência de uma tensão fundamental entre a Justiça (imperativa e, portanto, potencialmente “subversiva”) e a Ordem (BULL, 2002: cap. 4), Bull é forçado a arrancar qualquer substância do direito internacional, convertendo-o em uma instituição que só opera realmente se emanar do conluio entre as Grandes Potências, que ele considera as “grandes responsáveis” pela ordem internacional (VINCENT, 1990: 46) e as suas principais guardiãs.³ Uma posição que, na prática, reitera o espírito do realismo⁴ e, essencialmente, denota o caráter conservador de sua visão sobre a política mundial. No entanto, não deixa de ser importante o modo como Bull caracteriza a tensão entre a ordem e a justiça no plano internacional de um ponto de vista pragmático: incorporar o máximo de justiça possível *dentro da ordem*, de forma a *aprimorá-la*, ao invés de comprometê-la (BUZAN, 2004:45-62; TOSTES & VALENÇA, 2017).

III. A Sociedade Internacional – Características Gerais

Mas, efetivamente, o que é uma sociedade internacional? Para responder a esta questão, precisaremos fazer um breve contraste entre Hedley Bull e seu mestre, Martin Wight.

³ Nesta mesma página, Jon Vincent estabelece uma curiosa analogia com a posição de Burke que, como se sabe, defendia os privilégios da aristocracia nos seguintes termos: os aristocratas têm um especial interesse na preservação da distribuição existente das relações de propriedade [e de prestígio social], pois são seus principais beneficiários. Mas ao lutar pela preservação dos seus particularismos, eles são forçados a defender as instituições que os fundamentam e, deste modo, indiretamente os interesses de todos os proprietários. O mesmo poderia se dizer das elites que administram os postos chave do Estado e das principais instituições da sociedade interestatal. Defendem diretamente os seus privilégios e indiretamente as instituições que fundamentam os demais privilégios e monopólios sociais.

⁴ Entendido aqui não como uma caricatura, mas como uma tradição viva, cuja base é o pragmatismo e que admite algumas mudanças e transformações, desde que não comprometam os fundamentos da ordem social, da qual o Estado é um dos seus principais baluartes.

Para Wight (2002), todas as grandes sociedades internacionais registradas na história – China Antiga; Civilização Greco-Romana, o Concerto Europeu do século XIX etc. – surgiram em regiões marcadas por um elevado grau de unidade linguística e cultural. É muito mais fácil estabelecer relações entre grupos humanos que possuem concepções convergentes sobre a realidade, o universo, a tradição religiosa, a epistemologia e sobre a conduta social. O reforço destes laços também ocorre pelo contraste, onde a identidade social é definida prioritariamente pela negatividade. Os “povos civilizados” julgam estar um degrau acima dos bárbaros e semicivilizados que os cercam. Este senso de superioridade facilita a comunicação e a interação entre os membros de uma mesma civilização e, portanto, favorece a constituição de uma Sociedade Internacional. O problema desta ideia é que, se acreditarmos que uma sociedade internacional só pode florescer dentro de uma certa unidade cultural, as diferenças entre o Ocidente e o Oriente, por exemplo, impediriam a formação de uma sociedade internacional realmente global. A única saída seria a imposição de um dos padrões culturais sobre as civilizações remanescentes.

Foi para contornar este problema que Hedley Bull *salientou* uma distinção que não existe de forma explícita na obra de seu mestre: a *diferença* entre Sistema Internacional e uma Sociedade Internacional em um sentido predominantemente *pragmático*. Um Sistema Internacional é a forma mais simples de interação entre unidades políticas: é formado quando *dois ou mais Estados estabelecem relações tais que, para agir, cada um leva em consideração a posição e o comportamento dos demais*.⁵ Assim, todas as unidades políticas agem como partes de um todo mais vasto. Uma *sociedade de Estados* é um sistema de Estados que, além das relações regulares que definem um sistema internacional, possui um conjunto de regras e instituições comuns - que emergem em grande medida de forma espontânea⁶ - que tendem a ser reiteradas. O elemento decisivo é que esta sociedade de Estados pode florescer e envolver Estados que não pertencem a uma única civilização (BULL,

⁵ Como o próprio Bull afirma, esta definição é tomada de Raymond ARON (2002 p. 94) e ele a utiliza para salientar a diferença entre um simples sistema internacional e uma sociedade internacional de Estados.

⁶ Aqui há uma clara coincidência com uma tradição do pensamento que começa com Ludwig Von Mises e desemboca na obra de Friedrich Von Hayek. Há uma grande similitude entre a noção de *Great Society* – uma macro sociedade que se forma espontaneamente a partir da concatenação entre diversas formas de organização social, constituída pela seleção cultural – e o *princípio geral* de ordenamento da sociedade internacional de Estados proposto por Bull. Mas há uma diferença importante: pelo menos em teoria, Hayek era profundamente hostil ao tipo de planejamento sugerido por Bull para gerir a ordem mundial. Além disto – e, mais uma vez, pelo menos no plano retórico – Hayek sempre desidratou o peso da dimensão *interestatal* e do Estado no ordenamento da *Great Society*. Porém esta diferença é atenuada quando Hayek –também ecoando Burke – insiste na necessidade de se preservar e até mesmo cultivar as diferenças culturais que, para ele, constituem a base da *Great Society*. É precisamente neste ponto – para garantir esse suposto pluralismo – que Hayek reconhece a importância basilar do Estado e do Sistema de Estados. Não é possível aprofundar este tema aqui, que é objeto de outro artigo em fase de elaboração.

2002: 22;354-5). A simples *ideia pragmática* de que, apesar das diferenças, os Estados precisam encontrar uma forma de coexistência a mais pacífica possível é, para Hedley Bull, suficiente para definir uma sociedade internacional. Esta retificação das possíveis implicações do raciocínio de Wight evita a crítica ao *imperialismo cultural*: é possível, pelo menos em teoria, criar uma sociedade internacional baseada na “tolerância”, sem a imposição dos *valores* ocidentais. Mas aí repousa a armadilha. Na prática, é o modelo “herdado da renascença” e consolidado pela “sabedoria” do século XIX (no Ocidente, é claro) que deve moldar essas relações: uma lógica dos procedimentos e da negociação dos interesses formados *na cúpula* das diversas sociedades.⁷

Portanto, na verdade, não há muita diferença entre Sociedade Internacional atual e o que, como já foi aludido, Hedley Bull denomina “cultura diplomática”. Isto fica particularmente claro na seguinte passagem:

Podemos dizer que nesta sociedade internacional há pelo menos uma cultura diplomática, ou de elite, abrangendo a cultura intelectual comum da modernidade: as línguas comuns, principalmente o inglês; uma compreensão científica do mundo e certas noções e técnicas comuns que derivam da aceitação universal do desenvolvimento econômico por todos os governos do mundo moderno, assim como o seu envolvimento universal com a tecnologia moderna. *No entanto, esta cultura intelectual comum só existe na elite.* (BULL, 2002: 355 grifo meu)

Logo, nesta visão, o que sustenta a Sociedade Internacional atual *não é a homogeneidade*, mas uma cultura diplomática que articula a sociedade internacional *de cima para baixo*, isto é, a partir de uma “cultura” que amarra principalmente as grandes potências e, por decorrência, pode articular as elites das potências intermediárias e dos Estados menos poderosos. Exatamente por isto Bull defende o primado das relações interestatais sobre as relações transnacionais como mantenedoras da ordem.

E, deste prisma, o próprio Bull destaca um delicado problema que precisa ser enfrentado:

Precisamos reconhecer também que a cultura cosmopolita nascente que temos hoje, como a sociedade internacional que ela ajuda a sustentar, inclina-se a favor das culturas dominantes do Ocidente. Como a sociedade internacional, a cultura cosmopolita de que depende pode precisar absorver elementos não-ocidentais em escala muito maior para que se torne genuinamente universal, e para que proporcione base sólida a uma sociedade internacional verdadeiramente universal. (BULL 2002: 355)

⁷ Neste ponto é ainda mais explícita a analogia com Burke, tal como foi proposta por Jon Vincent.

A rigor, portanto, o “cosmopolitismo” é apenas aparente. São alguns traços da “cultura do Ocidente” que penetram na cúpula das sociedades não-ocidentais e, desse modo, ajudam a sedimentar a ordem vigente. Na verdade, uma leitura atenta irá mostrar que o que se difundiu no século XIX não foi exatamente a “cultura” ocidental, mas o princípio genérico do reconhecimento mútuo da soberania estatal. A tentativa de ultrapassar este limiar é que tem gerado um conjunto significativo de tensões, a famigerada “revolta contra o Ocidente”.⁸ Esta é a dificuldade básica: como incorporar de forma mais acelerada elementos não-ocidentais (os quais ele sequer menciona) sem que isto ameace a ordem mínima que sustenta o *status quo*. Portanto, a despeito das tergiversações, para Hedley Bull a ordem radicada principalmente na trama das relações *interestatais* representa o princípio fundamental a ser defendido e, em caso de conflito, ela deve prevalecer sobre a liberdade ou sobre *qualquer* outro valor. Este tema será retomado logo à frente. No entanto, como já foi adiantado no final da sessão anterior, o simples fato de explicitar esta tensão garante a importância e a necessidade de se revitalizar o seu pensamento, particularmente no que diz respeito ao intrincado debate sobre a justiça internacional e os fundamentos e a natureza dos direitos humanos.

IV. A incursão pela antropologia e o reforço do primado das relações interestatais

Para destacar este aspecto de seu pensamento é necessária uma caracterização mais precisa do que Hedley Bull entende por sociedade internacional. Duas coisas são extremamente claras em sua visão: 1) a sociedade internacional moderna *depende muito pouco da esfera transnacional*. A sua base fundamental reside na relação *oficial* entre os Estados - o reconhecimento recíproco das suas esferas de soberania - que, por sua vez, se estrutura predominantemente em torno da posição privilegiada das Grandes Potências, que definem a legitimidade internacional. O outro sustentáculo é a cultura diplomática que, como foi apontado, é uma cultura compartilhada pelas elites que fazem parte ou gravitam em torno da burocracia dos Estados; 2) Do modo como Bull constrói o seu argumento, somos levados a concluir que, de uma perspectiva classificatória, a sociedade internacional é singular, pois é a única a reunir simultaneamente características aparentemente incongruentes. Ela é uma sociedade extremamente vasta (reúne, embora de forma indireta, praticamente toda a população do globo), complexa, heterogênea e, mesmo assim, assume a forma de uma

⁸ Este tema já figura em *A Sociedade Anárquica*, mas é aprofundado em *Justice in International Relations* (BULL, 1984a) e em “The Revolt against the West” (BULL, 1984b), fato que denota a importância e a atualidade da obra de Hedley Bull.

anarquia “ordenada”. Porém, existem outros *tipos* de ordenamento anárquico que, supostamente, se baseiam fundamentalmente na *homogeneidade*. É por esta via que Hedley Bull faz uma incursão pelo campo da antropologia, argumentando que um ordenamento anárquico tende a prevalecer apenas em sociedades pouco complexas e culturalmente homogêneas, onde inexistente um papel *político* claramente definido por uma instituição destacada da vida social (não existe Estado), de modo que a os 3 princípios basilares da vida social são exercidos diretamente por grupos e mantidos por costumes que, geralmente, encontram-se alicerçados em crenças morais ou religiosas de caráter imperativo. Já a sociedade internacional tem na heterogeneidade – ele prefere o termo pluralidade (BUZAN, 2004: 45-61) - uma de suas características principais. Formulando nestes termos o problema, no horizonte temporal previsível, tudo parece apontar para a *inevitabilidade da assimetria de poder*. As grandes potências atuam como as guardiãs da ordem e, no plano interno dos diversos Estados, a elite da administração pública e os setores privados articulados à trama das relações transnacionais (comércio, investimento externo direto, finança internacional, etc.) ajudam a sustentar o *status quo*. É exatamente por isto que esta sociedade está constantemente ameaçada pelas Revoluções Internacionais e pelo dissenso no seio das Grandes Potências que geralmente desemboca nas perigosas “guerras mundiais”, onde a linha entre a guerra e a revolução tende a desaparecer.

Esta incursão pelo campo da antropologia precisa, contudo, ser devidamente qualificada. Devido à arraigada – e incorreta - visão de que o Estado é a manifestação natural de qualquer sociedade complexa, sempre houve resistência nos círculos científicos à ideia de que o Sistema Internacional poderia ser concebido como uma sociedade internacional. Mas, apesar disto, o cenário internacional apresenta regras e padrões de conduta que vigoram até nos momentos de crise internacional aguda. Logo, embora formalmente anárquico, o sistema internacional é provido de um tipo de ordem que não pode ser concebida como um mero reflexo da interação de Estados. Esta suposta ambiguidade sempre trouxe dificuldade para a disciplina Relações Internacionais. Um estímulo importante veio de outro ramo do conhecimento: a antropologia que, durante as décadas de 1950 e 1960, renovou as perspectivas em torno do clássico tema das “sociedades primitivas”. Diversos preconceitos foram derrubados. Em primeiro lugar, tanto na economia quanto na política, muitas destas sociedades não são tão simples assim. O termo “economia natural” perdeu a aura pejorativa: é exatamente pelo fato das *unidades* econômicas terem elevado grau de autarquia que a economia – no sentido que os economistas atribuem ao termo - é *marginal* na reprodução da sociedade e, portanto, está sempre subordinada a outras relações sociais, que engendram

sistemas sofisticados de troca, que podem prescindir da moeda ou da mediação dos mercados (CLASTRES, 1990: 11-5; POLANYI, 1969). Não se trata, portanto, de uma “economia da miséria”, isto é, de baixa produtividade e sem poupança (SAHLINS, 1972: 1-40). Além disto, praticamente todas as *sociedades* ditas “sem Estado” possuem algum grau de segmentação social e mecanismos de disputa de poder e de organização das relações sociais. Logo, são sociedades políticas, mesmo que desprovidas de um aparelho baseado no monopólio da violência e especializado na manutenção da ordem social. Isto deflagrou um intenso debate sobre a tendência à padronização em sistemas anárquicos (ver, por exemplo, PRITCHARD, 1978 [1940] & GLUCKMAN, 1963) que despertou o interesse de alguns adeptos das Relações Internacionais, Bull em particular.

Mas a incursão de Hedley Bull pela antropologia, embora potencialmente promissor, acaba ofuscado por sua fixação na ordem entre os Estados. Além disto, se olharmos por este ângulo - nem sempre destacado pela bibliografia - a sua originalidade precisa ser matizada. O próprio Bull reconhece a sua dívida com Roger D. Masters, um dos pioneiros na comparação do sistema internacional com as sociedades “primitivas” (MASTERS, 1964). Masters parte da sagaz análise de E. E. Evans-Pritchard (1978) sobre os Nuer para comparar a anarquia ordenada dos “sistemas políticos primitivos” com o Sistema Internacional. As semelhanças são óbvias.

primeiro, [escreve Masters] a falta de um governo formal com poder para julgar e punir as violações da lei; segundo, o uso da violência e da ‘auto-ajuda’ pelos membros do sistema para atingir seus objetivos e reforçar as obrigações, terceiro, a lei e as obrigações morais são derivadas tanto dos costumes como das relações particulares de barganha (i.e., a falta de um corpo legislativo formal operando com base - e gerando - regras gerais); e quarto, um princípio organizacional preponderante que estabelece unidades políticas que cumprem várias funções no sistema social como um todo [difusão]. (MASTERS, 1964: 105)

Ele desenvolve bastante esta analogia, a qual, de acordo com seu ponto de vista, não ocorre apenas de uma perspectiva classificatória imóvel, como também envolve uma similaridade na dinâmica social pois, em ambos os casos, não só os conflitos e a violência, mas também as *regras gerais* se estruturam em torno da relação competitiva entre grupos opostos, que acaba por produzir uma ordem social fundamentalmente baseada na combinação entre autoajuda, contenção e retaliação. Esta ordem social é, exatamente por causa destas características, marcada por contínuas transformações superficiais que, no entanto, não são capazes de eliminar o seu formato anárquico. São, portanto, sociedades (aparentemente) estáticas.

Hedley Bull também não inovou muito ao explorar as diferenças entre a Sociedade Internacional e as Sociedades Sem Estado. Roger Masters contrapõe com alguma habilidade a *suposta* homogeneidade que caracteriza as sociedades primitivas com a *heterogeneidade* que singulariza o sistema internacional:

Em contraste [com as sociedades “primitivas”], o sistema político internacional regularmente inclui culturas políticas radicalmente diferentes. Como Almond demonstrou, sistemas políticos nacionais que enfrentam a tarefa de integrar culturas políticas diferentes são sujeitas a abalos que não existem em sociedades mais homogêneas; *a fortiori*, este problema é ainda maior em um sistema que permite que várias culturas políticas antagônicas se organizem como estados-nacionais autônomos. De forma geral, portanto, podemos dizer que o princípio da autoajuda e a descentralização estrutural tendem a produzir um grau maior de instabilidade na política mundial do que na maioria das sociedades primitivas sem Estado (MASTERS, 1964:115).

Masters também chama atenção para um tema que está no centro da obra de Hedley Bull: a ideia de que a difusão *dos efeitos* da ciência moderna ocidental *acirrou* as diferenças culturais entre as civilizações que participam da política mundial, não só por intensificar a interação entre os “povos”, mas também por possibilitar que as nações mais poderosas *elevem o continuamente sua superioridade tecnológica*, gerando um fosso intransponível entre os Estados proeminentes e os “subdesenvolvidos”. Assim, conclui Masters, a interação entre Estados avançados e Estados atrasados pode expor o sistema internacional “ao caos”. (MASTERS, 1964: 116). Hedley Bull, refletindo sobre o cenário do final da década de 1970, parte exatamente desta perspectiva para concluir que, sem a ampliação do clube das grandes potências e a incorporação das demandas de *parte* do terceiro mundo, a frágil sociedade internacional moderna poderá desaparecer e, junto com ela, a estabilidade e a ordem internacional.

Um pouco antes de Masters, Fred Riggs (1961) já havia explorado a comparação entre o sistema internacional e as sociedades primitivas ao afirmar que, ao contrário das sociedades sem Estado, o sistema internacional *é um sistema prismático*, isto é, uma estrutura *intermediária* entre dois extremos polares: de um lado, sociedades marcadas por uma estrutura que executa (ou delimita o espaço) todas as funções e, de outro, sociedades onde para cada função social existe uma estrutura correspondente (RIGGS, 1961: 149).⁹ Resta

⁹ A analogia é com o prisma que, pela refração, decompõe a luz branca no amplo espectro de cores. O sistema internacional (que, no seu linguajar, configura uma macro regulação) exerce uma pressão sobre as suas várias unidades, que possuem capacidades variáveis de controle sobre a sua zona de jurisdição, que sempre é sujeita a dois conjuntos distintos, porém articulados de pressão: a pressão externa (isto é, proveniente de Estados rivais, das superpotências, etc.) e a “pressão interna”, isto é, dos “grupos de pressão” (que um marxista chamaria de classes e frações de classe em luta). O modelo é bastante complicado, mas uma imagem basta: o critério central é

saber então porque Bull escolheu Roger Masters e não Riggs como ponto de partida. A resposta não é difícil de ser encontrada. Do modo como Masters propõe a analogia, é possível vislumbrar a sociedade internacional como uma sociedade composta essencialmente de Estados.¹⁰ A extrapolação da analogia de Riggs aponta para outra direção: a tensa relação entre os processos internacionais que ocorrem no ambiente difuso da arena internacional *em combinação com os processos políticos que se desdobram no interior do Estado*, em um meio *formalmente* hierárquico. Ou seja, partindo de Riggs – mas abandonando a sua perspectiva essencialmente funcionalista e, no limite, estática – é possível caminhar para a concepção da sociedade internacional como a resultante de interações sociais e interestatais que destacam o relevo da dimensão transnacional, fato que abre o caminho para uma forma distinta de se colocar o problema da ordem internacional e das suas possibilidades.

Esta outra via tem pelo menos duas vantagens potenciais. A primeira é o reforço do potencial teórico inerente às Relações Internacionais como *disciplina*: nesta visão o jogo de dicotomias (interno x externo; interestatal x transnacional, Estado x sociedade; Estado x indivíduo etc.) que marca as interpretações mais triviais é superado, o que torna possível destacar com mais clareza os *efeitos* do ambiente internacional sobre os processos sociais: isto é, possibilita analisar *os tipos de conexão* que se estabelecem entre a estrutura interna das sociedades e o ambiente internacional, concebido em sua dupla dimensão, isto é, no *imbricamento* da lógica interestatal e transnacional (HALLIDAY, 1994:94). A segunda vantagem está no âmbito da perspectiva da transformação social: se abandonarmos a centralidade das relações interestatais poderemos avaliar perspectivas radicalmente diferentes da mera preservação do *status quo*. Esta dupla orientação encontra-se latente na perspectiva de Hedley Bull, embora, como já foi exposto aqui (e exaustivamente explorado pela bibliografia especializada), o destaque e a defesa da dimensão interestatal deixam este tipo de desdobramento na penumbra. É isto que será explorado na próxima sessão do artigo.

V. Do sistema interestatal para o Indivíduo: a ordem mundial e suas tensões

Como já foi apontado, Bull começa o seu livro com uma falsa promessa: ele irá tratar da Ordem em termos predominantemente empíricos, e não como um *valor* desejável e que

sempre a concentração de poder no interior e entre as unidades. A variação no sistema (no eixo uni-multipolar) entra em uma tensa relação com a distribuição e a variação do poder no interior das unidades, que também se diferenciam de acordo com a sua “estrutura econômica” (isto é, com graus variados de complexidade (i.é. sociedades agrárias, industriais etc.) e o seu potencial de autarquia).

¹⁰ De fato, Roger Masters sequer menciona as relações transnacionais como parte da política mundial. O seu modelo pressupõe o Estado como a única unidade efetiva de análise.

estaria acima dos demais. Porém, logo no final do capítulo 2 ele derrapa. Para evidenciar isto, o contexto precisa ser reconstruído. Ele afirma que, no passado, existiram formas de organização política universal em escala regional (grandes civilizações, impérios que expandiam sua influência no seu entorno, etc.) que operavam como uma alternativa à ordem internacional de Estados, tal como ele a concebe. Logo, dado este precedente, ele conjectura que talvez seja possível existir uma sociedade desta natureza, porém em escala mundial que, portanto, poderia substituir a mera ordem entre Estados que supostamente estrutura a sociedade internacional contemporânea. Mas há uma dificuldade significativa: “A ordem no conjunto da Humanidade é mais abrangente do que a ordem entre os Estados: *algo mais fundamental e primordial, e que moralmente a precede*” (BULL, 2002: 28-9). O mistério aqui é duplo. Qual é o fundamento desta ordem? Ela existe de fato ou *potencialmente*? Bull é enigmático a esse respeito e, principalmente, em que sentido ela *precede moralmente* uma sociedade internacional de Estados (sobre este problema, ver VINCENT, 1990: 42-5). O argumento referente à sua abrangência não causa muitos problemas:

A ordem mundial é mais ampla do que a ordem internacional porque para descrevê-la precisamos tratar não só da ordem entre os Estados, mas também da ordem em escala interna ou local, existente dentro de cada Estado, assim como da ordem dentro do sistema político mundial mais amplo, em que o sistema de estados é apenas um componente (BULL, 2002: 29).

Isto fugiria da alçada do seu livro, que trata essencialmente da *ordem entre os Estados*, mas não entra necessariamente em contradição com a sua postura teórica. O problema aparece, contudo, logo no próximo parágrafo:

A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os Estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais - elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. Hoje são as relações internacionais que estão em foco, mas a questão da ordem mundial surge qualquer que seja a estrutura política ou social do mundo (BULL, 2002: 29)

E, logo à frente:

Por fim, a ordem mundial precede moralmente a ordem internacional. Assumir esta posição significa propor a questão da ordem mundial e do seu papel na hierarquia dos valores humanos, tema que até este ponto evitei discutir, mas que será tratado no Capítulo 4. [o decepcionante capítulo onde aparece a já aludida tensão entre Ordem Interestatal e Justiça] No entanto, é preciso dizer aqui que se há algum valor na ordem na política mundial, é a ordem em toda a humanidade que precisamos considerar como tendo valor primário, não a ordem dentro da sociedade dos Estados. Se a ordem internacional tem algum valor, isto só pode ocorrer porque ela é um instrumento orientado para atingir a meta maior, da ordem no conjunto da sociedade humana (BULL, 2002: 29).

Simplesmente ao *levantar este problema*, o próprio Bull colocou sob suspeição a validade de todo o seu esforço no livro. Em primeiro lugar, de que modo seria possível conciliar o indivíduo com a “ordem da humanidade”? E, mais importante do que isto, de que modo a sociedade internacional de Estados pode operar como um *instrumento* para a constituição da meta maior, isto é, a ordem no plano do conjunto da humanidade?

A primeira dificuldade aparece imediatamente. O modo como Hedley Bull caracteriza a sociedade internacional de Estados já coloca de antemão um conjunto de limites: trata-se de um tipo de ordenamento procedural que, a rigor, só funciona se conseguir *evitar* as questões realmente substantivas, as quais deflagram conflitos que envolvem *outras formas radicalmente diferentes de ordem*. Já foi apontada a sua ressalva com relação ao problema da Justiça Mundial (BULL, 2002: 99-101) que tende a conceber o *status quo* como um obstáculo à implantação de uma ordem *moralmente* “superior”. A passagem abaixo, muito citada, é bastante esclarecedora:

As ideias da justiça mundial ou cosmopolita só são realizáveis (se o são) no contexto de uma sociedade mundial ou cosmopolita. Portanto, as demandas por uma justiça mundial são inerentemente revolucionárias e implicam transformação do sistema e da sociedade de Estados. Mas, em última análise, a justiça mundial pode ser conciliada com a ordem mundial no sentido de que é possível ter a visão de um mundo ou uma sociedade cosmopolita que assegure esses dois objetivos. Todavia, buscar uma justiça mundial no contexto do sistema e da sociedade de Estados é entrar em conflito com os mecanismos que mantêm a ordem nos nossos dias. (BULL, 2002:104)

Neste sentido, portanto, a sociedade internacional de Estados não é um instrumento, mas sim um obstáculo à construção de uma ordem *justa* em um sentido substantivo, isto é, calcada na eliminação dos privilégios e na equidade entre todos os indivíduos e povos.

Outro ponto bastante curioso é a referência aos “seres humanos individuais”, isto é, aos indivíduos. E, de forma quase velada, é *também* em nome do indivíduo que Bull defende o ordenamento anárquico da sociedade internacional *de Estados* (BUZAN, 2004a:48-50;53-4). Isto aparece com clareza quando ele reflete sobre a implausível criação de um governo mundial. Para ele, nada garante que a eliminação do caráter anárquico do sistema internacional pela criação de um governo mundial seria vantajosa para os indivíduos e, por extensão, para os grupos sociais. No primeiro caso, a criação de uma estrutura política unitária com poder suficiente para atuar em escala global seria uma ameaça constante à *liberdade individual* pois, para ser efetivo, o governo mundial deveria apoiar-se em uma máquina repressora praticamente invencível. O poder desmesurado do centro político também poderia congelar a assimetria de riquezas e de poder que caracteriza o sistema internacional. E, enfatiza o autor, os Estados mais fracos são os que mais insistem na questão da soberania

nacional: resistem aos órgãos e instituições transnacionais criados pelos Estados mais poderosos. Julgam que a OMC e o FMI, por exemplo, são ameaças à sua soberania. Para Bull, a luta primária dos fracos sempre foi a conquista da autonomia nacional, através dos movimentos de descolonização e dos projetos desenvolvimentistas. Logo, a máquina de Estado é a sua arma principal. Portanto, privar os desfavorecidos deste recurso provavelmente os condenaria a ruína. A porta que Bull supostamente abre para se pensar outras formas de ordenamento social fundamentados em uma noção mais substantiva de justiça é sempre abruptamente fechada por sua insistência na necessidade de preservar as instituições que ele crê fundamentarem a sociedade internacional vigente.

VI. Conclusão

A obra de Hedley Bull - e o livro *A Sociedade Anárquica* em particular - é incontornável para qualquer entusiasta das Relações Internacionais, dada a sua relevância teórica e, também, devido ao seu duradouro impacto político. Em primeiro lugar, como foi apontado, ele perturba as visões mais esquemáticas, que tendem a classificar o campo das RI como se fosse marcado por uma clivagem radical entre o “realismo” e o “idealismo”. Por reconhecer o papel decisivo da História não como uma mera fonte de dados e de exemplos, mas sobretudo como inspiradora da análise teórica, ele rompe com o formalismo das análises que reduzem tudo à “política de poder” centrada no choque entre os Estados, geralmente tomados como unidades discretas. Nesta linha, ao ressaltar o papel decisivo e dinâmico das instituições que fundamentam a sociedade internacional, Bull permite não apenas o arejamento do pensamento realista mais esquemático (a ênfase na correlação de forças não elimina o papel das normas e instituições que *não são redutíveis* ao equilíbrio de poder), como passa a influenciar também - em menor escala, contudo - o institucionalismo e, de certo modo, o que hoje se chama de construtivismo (RUGGIE, 1998: 11; 24; BUZAN, 2004: 64). O simples fato de ter definido com enorme clareza a dinâmica e as características da sociedade internacional de Estados é suficiente para situar a obra de Bull como uma referência obrigatória na teoria das Relações Internacionais. E, a partir deste marco, foi possível deslocar o foco para tentar definir o que se entende ou se deveria entender por uma *sociedade* mundial, uma necessidade enfatizada tanto por adeptos da escola inglesa (VINCENT, 1990, BUZAN, 2004a) como, também, por teóricos mais próximos do marxismo, mas que pensam este mesmo tipo de problema (HALLIDAY, 1994). Como foi aqui apontado, é a sua insistência no primado da soberania estatal que cria o decepcionante hiato entre a discussão da ordem e da justiça internacional e, também, entre a sociedade internacional e a hipotética sociedade

mundial. Porém, a partir de sua obra este problema fica mais discernível e, portanto, mais fácil de ser abordado no plano teórico.

VII. Referências Bibliográficas

ARON, Raymond **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, 2002.

BULL, Hedley A **Sociedade Anárquica**. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, 2002.

_____ **Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures**. Waterloo: University of Waterloo, 1984a.

_____ **The Revolt Against the West in** BULL, H. & WATSON, A. **The Expansion of International Society**. Oxford: Oxford U. Press, 1984b.

BUZAN, Barry **An Introduction to the English School of International Relations**. Cambridge: Polity Press, 2014.

_____ **From international to World Society? English School Theory and the social structure of globalization**. Cambridge: Cambridge U. Press, 2004^a.

CARR, Edward H. **Vinte Anos de Crise**. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, 2001.

CLASTRES, Pierre **A Sociedade contra o Estado** São Paulo: Francisco Alves, 1990.

EVANS-PRITCHARD, E. E. **Os Nuer**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

HART, Herbert **The Concept of Law**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1961.

HALLIDAY, Fred **Rethinking International Relations**. Londres: Macmillan, 1994.

JONES, Roy E. The English School of International Relations: a case for closure. **Review of International Studies** Vol. 7, No. 1 Janeiro, 1981.

MACHADO, Nuno Miguel Cardoso Karl Polanyi e o “Grande debate” entre substantivistas e formalistas na Antropologia Econômica. **Economia e Sociedade** Vol. 44, Abril 2012.

MASTERS, Roger D. World Politics as a Primitive Political System. **World Politics** Volume 16, No. 4, Julho, 1964.

POLANYI Aristotle Discovers the Economy *in*: George DALTON (org.) **Primitive, Archaic and Modern Economies. Essays of Karl Polanyi**. Boston: Beacon Press, 1969.

_____ **A Grande Transformação** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIGGS, Fred International Relations as a Prismatic System. **World Politics** Vol. 14, No.1, Outubro, 1961.

RUGGIE, Jon G. **Constructing the World Polity: essays in international institutionalization**. Londres: Routledge, 1998.

SAHLINS, Marshall **Stone Age Economics**. Chicago: Aldine Atherton, 1972.

TOSTES, Ana Paula & VALENÇA, M. M. Reflexões Teóricas sobre a Justiça Internacional: revisitando Hedley Bull **Revista Eletrônica de Direito da UFSM** Volume 12, No. 1, 2007.

VINCENT, R. J. Order in International Politics in: MILLER, J.D.B. & VINCENT, R.J. **Order and Violence: Hedley Bull and International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

WIGHT, Martin **A Política do Poder**. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, 2002.

Recebido em: abril/2017;
Aprovado em: agosto/2017.