



Ideologia e Instituições Internacionais: uma nova abordagem (Erik Voeten, 2021)

*Ideology and International Institutions: a new approach
(Erik Voeten, 2021)*

*Ideología e instituciones internacionales: un nuevo
enfoque (Erik Voeten, 2021)*

Recebido em: 07 de outubro de 2021

Aprovado em: 02 de maio de 2022

Laura Pimentel Barbosa¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n3p126-130

De modo geral, a literatura em Relações Internacionais ignora o conceito de ideologia, tratando o tema como de menor relevância no cenário internacional anárquico. No entanto, no decorrer do século XX se estabeleceu uma ordem internacional que foi capaz de integrar grande parte dos Estados ao redor de princípios liberais, promovendo a propagação de regimes de Direitos Humanos, abertura de mercados, e ampliação dos fluxos de capital, pessoas e bens. No entanto, o final da Guerra Fria e os novos conflitos militarizados, assim como os movimentos nacionalistas e populistas, têm estimulado a contestação às instituições internacionais sem propostas robustas de como reformá-las, o que estimula o interesse em entender como essa contestação ideológica afeta a ordem internacional institucionalizada. Nesse sentido, o mais recente trabalho de Erik Voeten, “Ideology and International Institutions” (Princeton University Press, 2021, ainda sem tradução para o Português), oferece uma contribuição original para analisar a disputa institucional internacional a partir do conceito de ideologia.

Para Voeten, a contestação à ordem liberal tem um elemento ideológico que não deve ser ignorado. Ou seja, os atores que desafiam as organizações internacionais liberais sustentam mais do que objeções sobre as consequências materiais, eles têm visões fundamentalmente diferentes sobre como a sociedade internacional deve ser organizada, e sob quais princípios (embora nem sempre ofereçam um direcionamento robusto capaz de formar uma coalizão capaz de avançar uma nova ordem). Nesse sentido, torna-se importante entender o papel da ideologia na disputa distributiva internacional. O trabalho de Voeten avança nesse sentido ao desenvolver um framework teórico que pode ser usado para analisar como

a disputa ideológica afeta a contestação à ordem internacional. O livro é composto por 10 capítulos, sendo o primeiro a introdução e o último a conclusão. Nesta resenha, vamos apresentar o trabalho ao público brasileiro e apontar algumas reflexões sobre a abordagem utilizada.

O objetivo do livro é apresentar um framework que nos permita entender operacionalizar como a contestação ideológica afeta as disputas distributivas internacionais em diversos temas. Nesse sentido, a abordagem se sustenta no modelo espacial (Downs, 2013 [1957]), muito utilizado na ciência política para entender a disputa política entre partidos no âmbito doméstico. Para Downs, a ideologia tem um papel importante na disputa política, principalmente porque ela ajuda a determinar e a comunicar o ponto ideal (o status quo preferível) de cada ator na disputa política, por outro lado, a ideologia também ajuda a promover a confiança de comprometimento com uma determinada plataforma política no futuro. Desse modo, Voeten busca iluminar a disputa ideológica internacional ao posicionar os Estados em um espaço ideológico unidimensional em que os atores se movimentam e buscam criar coalizões ao redor de suas ideologias. O primeiro capítulo é uma introdução, dedicado a apresentar o argumento central do livro, o de que a ideologia está no centro de muitas disputas distributivas que as organizações e regimes internacionais buscam resolver, e explicar o framework teórico a ser articulado e utilizado.

O segundo e terceiro capítulos se voltam para a questão do conceito de ideologia, seu uso na literatura de Relações Internacionais, e como o autor busca operacionalizar o conceito para análises empíricas. O autor começa com a observação de que o conceito de ideologia é praticamente omitido nos estudos sobre organizações e regimes internacionais, inclusive pelas abordagens construtivistas, que tendem a se concentrar em socialização e identidade. O autor examinou os artigos publicados na prestigiosa revista *International Organization* entre 1990 e 2016, e observou que a ampla maioria não utiliza o conceito, ou, quando utiliza, ele não tem um papel teórico chave. Mesmo onde o conceito aparecia com destaque, era usado em termos de fonte de autoridade moral, o que não é exatamente uma definição adequada de ideologia (embora ela possa ter essa função). Nesse sentido, a contestação ideológica e seus efeitos na ordem internacional não são bem compreendidos pela literatura.

Ideologia aqui é definida de modo conciso: um conjunto articulado de ideias, coeso e estável, que define como o mundo é, como deve ser, quais os principais problemas a serem resolvidos, e como. Nesse sentido, ideologia é extremamente útil para transmitir informações e estabelecer confiança, pois os outros atores conseguem entender quais os principais comprometimentos de outro em temas importantes, da forma semelhante como opera na relação entre os partidos e eleitores na política doméstica. Além disso, ideologia, pelo seu caráter normativo, tem implicações distributivas, e, portanto, é importante fonte de conflito, por isso deve ser levada em consideração ao se analisar as contestações à ordem internacional institucionalizada.

O autor então segue para a sua proposta de como operacionalizar o conceito de ideologia. Para medir as posições ideológicas dos Estados, o autor pensa a disputa política internacional num espaço ideológico

1. Importante lembrar que houve um período, em meados da Guerra Fria, que essa disputa foi multidimensional, em que as disputas dos países do Norte e Sul se interrelacionavam com as disputas Leste-Oeste, mas, de modo geral, é possível pensar a disputa ideológica como unidimensional. Essa forma de estimar os pontos ideais se assemelha ao modo como analistas de política doméstica se utilizam dos votos congressuais para estimar o posicionamento dos incumbentes em diversas votações o que ajuda a observar o processo de polarização política.

2. A abordagem é semelhante ao índice NOMINATE conforme foi desenvolvido por Poole e Rosenthau, (1984).

3. Por exemplo, apesar de a Arábia Saudita ser rival do Irã e grande aliada dos Estados Unidos, a similaridade dos votos da Arábia Saudita com o Irã na AGU historicamente é muito maior do que em comparação com os Estados Unidos, (Voeten, p. 30).

unidimensional¹ em que os atores se posicionam em diferentes pontos e buscam atrair os outros para o mais próximo possível de seu ponto ideal. O posicionamento dos Estados é estimado a partir das votações na Assembleia Geral da ONU desde a sua criação até 2016. Portanto, o autor não está interessado em definir o conteúdo das ideologias, apenas em posicionar os estados num espaço ideológico.² O autor escolhe os votos na AGU porque o caráter não vinculativo das decisões da Assembleia permite com que observemos o posicionamento dos Estados de um modo mais sincero do ponto de vista ideológico.³

O quarto capítulo retoma as abordagens na literatura focadas na interdependência, e busca demonstrar a relação entre interdependência e ideologia na constituição de organizações internacionais. Para o autor, devemos levar em consideração que a interdependência afeta a determinação dos pontos ideais dos atores no espaço ideológico, uma vez que esse posicionamento é sempre interrelacional. Quando os Estados têm alta interdependência, essa condição geralmente implica em instituições menos intrusivas e mais técnicas, por outro lado, a criação de instituições entre um conjunto de Estados afeta a utilidade (ganhos ou perdas) de outros Estados, que podem, por sua vez, se afastar dessas instituições por não se sentirem representados nas mesmas. Nesse sentido, a criação de uma ordem institucionalizada pode ser considerada como uma nova fonte de conflito, não só material, mas também ideológico.

O quinto capítulo é dedicado justamente a entender como as instituições podem gerar novos conflitos, e como a ideologia adentra nesse problema. Nesse momento, o autor aponta para um ponto importante, a relação entre confiança nos experts e conflito ideológico. De modo geral, a literatura aborda as instituições internacionais como fontes de informação (científica, técnica e legal), e que seu papel em produzir e transmitir informação legítima parte de sua autoridade. No entanto, essa perspectiva pode estar defasada. Muito da informação que as organizações internacionais produzem e disseminam não necessariamente estariam fora de alcance de muitos Estados; por outro lado, é a apresentação e interpretação da informação o principal papel de muitas organizações internacionais, e, nesse aspecto, a ideologia está presente.

Nesse sentido, as organizações internacionais podem estimular o conflito ideológico entre aqueles que concordam ou não com a interpretação e propostas dessas mesmas organizações. Uma vez que os Estados que financiam e emprestam grande parte de experts para compor o corpo burocrático de uma instituição tem interesse em mover o status quo para seu ponto ideal no espaço ideológico, e que a principal forma como essas instituições funcionam é coordenando, compartilhando, e, principalmente, promovendo uma determinada interpretação da informação, num cenário heterogêneo, até as organizações mais técnicas se tornam parte da disputa ideológica.

Nesse ponto, o autor nos apresenta um problema cada vez mais familiar, a crescente desconfiança em relação à expertise em meio ao conflito ideológico. O autor demonstra que esse processo está em curso em relação às organizações internacionais da mesma forma que no espaço doméstico, e como as percepções de imparcialidade são vulneráveis

a essas disputas. No caso do sistema internacional, a ordem criada no pós-Segunda Guerra, amplamente liberal, faz com que a forma como a informação seja interpretada se dê no âmbito dessa ideologia, e, num cenário de disputa ideológica, esse fato dá aos oponentes do liberalismo razões para acusar de parcialidade os experts e as decisões dessas instituições.

O capítulo sexto é dedicado a entender como a ideologia molda as decisões dos Estados de participar ou não das instituições internacionais. O autor demonstra que as mudanças nos posicionamentos ideológicos dos Estados, medidos desde o final do século XIX até 2016, estão associados com os padrões de associação às organizações internacionais. O autor observa que o padrão de associação se tornou mais heterogêneo após a Guerra Fria, quando passamos a observar mais pontos ideais onde se formam conjuntos de países em organizações diversas (ou seja, o padrão de associação próximo ao ponto ideal estadunidense ou soviético não se observa mais). Esses padrões se mantêm mesmo quando controlamos por fatores como democracia, relações econômicas e proximidade territorial. Assim, podemos observar o quanto a decisão por se associar a organizações internacionais, assim como assinar tratados, reflete divisões ideológicas, e não apenas interdependência econômica, proximidade territorial e semelhança no sistema político (democracia). Obviamente, essa é uma análise descritiva, mas os resultados nos ajudam a observar como a ideologia pode estar em jogo, operando como um mecanismo que organiza a institucionalidade internacional.

Os capítulos 7, 8 e 9 são empíricos, nos quais o autor emprega seu framework para entender o papel da ideologia em três importantes temas: conflitos militarizados, disputas econômicas, e a ascensão do populismo. Em relação aos conflitos militarizados, uma vez que o autor observa como o avanço da institucionalização facilita a cooperação entre atores ideologicamente próximos, mas intensifica o vazio em relação às partes excluídas (capítulo 4), fica a questão de se as distâncias entre os pontos ideais dos Estados organizados em instituições internacionais se correlacionam com os conflitos. O autor observa, a partir de sua análise de regressão com base na base de dados “Correlates of war”,⁴ com dados referentes aos conflitos militarizados desde 1880 a 2010, que a formação de instituições intensifica as tensões com países menos alinhados com os princípios ideológicos que guiam tais instituições, por outro lado, os conflitos se reduzem entre Estados que estão associados às mesmas organizações (muito embora essa correlação não se sustente entre Estados contíguos com disputas territoriais). Essa é outra análise descritiva, mas o fato de a análise ter controlado por interdependência econômica e sistema político fortalece a tese do autor de que um mecanismo ideológico pode estar em atuação nesses casos.

No que se refere ao regime de investimentos, essa correlação ideológica é ainda mais evidente. O autor observa que a contestação ideológica afeta diretamente a forma como se estabeleceu, principalmente por parte dos Estados Unidos, o regime de proteção aos investimentos internacionais. Mudanças no posicionamento ideológico dos países no decorrer do século XX alteraram profundamente seu posicionamento em relação à proteção ao investimento estrangeiro, o que levou países capitalistas,

4. Disponível em : <<https://correlatesofwar.org/data-sets/COW-war/dyadic-inter-state-war-dataset-1>>. Acesso em 30 de setembro, 2021.

principalmente os Estados Unidos, a recorrerem cada vez mais aos acordos bilaterais para protegerem seus investimentos e investidores. No entanto, quando se refere a países ideologicamente próximos a seu ponto ideal, os EUA mantiveram acordos com base nos regimes existentes, sem mais mecanismos de proteção. A questão da confiança que a ideologia promove pode estar em atuação nesse caso.

O capítulo nono é o mais qualitativo do trabalho, onde o autor se sustenta principalmente nas análises de discurso para entender como o populismo afeta a ordem internacional liberal. Para isso, o autor se utiliza especialmente dos discursos de líderes populistas em relação às cortes internacionais. As cortes internacionais são uma boa representação da propagação de valores da ordem internacional, e por isso são alvos de líderes populistas que buscam minar a legitimidade dessas instituições. O autor empresta a definição de populismo feita por Cas Mudde: “populismo é uma ideologia fina que considera a sociedade como, no limite, separada em dois grupos homogêneos e antagônicos, o povo puro e a elite corrupta, e que argumenta que a política deve ser expressão da vontade do povo” (Voeten, 2021, p. 148); nesse capítulo, o autor cita como exemplos de líderes populistas Victor Orbán, Nicolás Maduro e Jair Bolsonaro.

O populismo, por sua oposição aos direitos das minorias, contestações a princípios democráticos e ênfase nacionalista, é uma resposta iliberal. No capítulo 5, vimos como a função de interpretar é um papel fundamental das organizações internacionais, nesse sentido, as cortes são ainda mais explicitamente interpretativas, tornando-as alvos fáceis aos populistas. A vantagem da análise do autor é que ele nos oferece uma forma de operacionalizar a ideia de *backlash* às organizações internacionais; 1) trata-se de *backlash* quando há tentativa de reduzir a autoridade da corte da corte, quando for possível, ou 2) quando um país se retira da jurisdição de determinada organização ou corte, como o caso da Venezuela ao se retirar da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O autor se baseia em 28 casos que se enquadram em uma ou duas dessas formas de operacionalizar a oposição populista às cortes e analisa os discursos dos líderes. A partir de sua análise qualitativa o autor indica que os populistas se colocam (e, conseqüentemente, o hipotético povo puro que dizem representar), como as reais vítimas das cortes internacionais. Por outro lado, de uma perspectiva populista, as cortes falham em refletir a voz do povo pelo seu caráter contra majoritário, nesse sentido, a crítica se estende às cortes domésticas; as duas ideias operam juntas.

No limite, o grande risco da crítica populista às cortes internacionais, e à ordem internacional liberal em sentido amplo, é o fato de não apresentar uma proposta, seja para reformar ou para criar uma ordem que a substitua. A consequência é uma contínua deterioração da ordem institucional internacional, levando a novos problemas de barganha e negociação, afetando também a proteção aos direitos das minorias, principalmente por meio dos direitos de propriedade violados, além de outras implicações. A grande contribuição do trabalho ao dar foco aos movimentos populistas é chamar a atenção dos analistas de relações internacionais para a importância de se observar a política doméstica para entender os movimentos dos atores no plano internacional contemporâneo.

De modo geral, o trabalho de Voetel é inovador ao colocar o conceito de ideologia no centro da análise, algo pouco comum na literatura de Relações Internacionais, e o faz com base numa abordagem consistente e gerenciável, a partir da análise espacial clássica, muito comum na Ciência Política, e desenvolvendo uma medida para identificar a polarização, desenvolvida a partir dos votos dos Estados na Assembleia Geral da ONU – uma espécie de índice NOMINATE, utilizado para medir a polarização política doméstica conforme desenvolvido por Rosenthal e Poole. Nesse sentido, o autor oferece a analistas interessados em entender como a ideologia afeta as disputas distributivas uma forma original de trabalhar o conceito. Os estudos empíricos apresentados mostram como podemos aplicar esse framework, e deram indicações, a partir de correlações interessantes, de como a ideologia pode estar agindo na estruturação dos conflitos nas organizações internacionais.

Por outro lado, o trabalho não adentra numa análise fina dos mecanismos pelos quais a ideologia atua. Ou seja, observamos correlações entre a polarização ideológica e as disputas observadas nas áreas apresentadas pelo autor, mas é preciso análises mais aprofundadas para entender como a ideologia atua para direcionar os Estados a uma ou outra direção, isso implica em os analistas darem atenção à política doméstica e sua interrelação com o cenário internacional, e entender as fontes da contestação ideológica que estimulam a polarização política. Por exemplo, a contestação ideológica pode ser estimulada por ideias sobre qual o papel do Estado na economia, também é possível que o caráter não democrático das organizações seja outra fonte de disputas ideológicas (essa especialmente pelos movimentos populistas), ou, ainda, a nível internacional, a ascensão de novas potências, que não compartilham de valores liberais, pode estimular um debate ideológico. No limite, fica a reflexão sobre o que pode significar um cenário internacional onde o multilateralismo se deteriora e as instituições internacionais perdem relevância, num cenário em que o posicionamento antiliberal, populista e nacionalista, avança em diversos países.

REFERÊNCIAS

-
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Ed. USP, 2013.
- POOLE, Keith T., ROSENTHAL, Howard. *The Polarization of American Politics*. *Journal of Politics*. vol. 46, No. 4, 1984.
- VOETEN, Erik. *Ideology and International Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2021.