

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VICTORIA JULIANA FERNANDES CAPRA

**A INTERAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES NA POLÍTICA EXTERNA DE
DIREITOS HUMANOS DO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Porto Alegre

2023

VICTORIA JULIANA FERNANDES CAPRA

**INTERAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES NA POLÍTICA EXTERNA DE
DIREITOS HUMANOS DO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso
Submetido ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Faculdade de
Ciências Econômicas da UFRGS, como
requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis
da Silva

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Capra, Victoria Juliana Fernandes
A INTERAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES NA POLÍTICA
EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS DO BRASIL: ANÁLISE A
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 / Victoria Juliana
Fernandes Capra. -- 2023.
74 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Relações Internacionais. 2. Política externa. I.
Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

VICTORIA JULIANA FERNANDES CAPRA

**INTERAÇÃO ENTRE OS TRÊS PODERES NA POLÍTICA EXTERNA DE
DIREITOS HUMANOS DO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso
Submetido ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Faculdade de
Ciências Econômicas da UFRGS, como
requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 28 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador
UFRGS

Professora Dra. Tatiana Vargas Maia

Professora Dra. Verônica Korber Gonçalves

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha família, amigos e professores que me ajudaram nessa jornada acadêmica bastante atípica. A inesperada pandemia fez com que praticamente passasse três dos meus quatro anos de graduação em casa. Gostaria, então, de agradecer aos pesquisadores, médicos e demais profissionais da saúde que trabalharam exaustivamente para o tratamento da doença, assim como para o desenvolvimento seguro da vacina. Foram tempos difíceis, mas tive a melhor rede apoio possível para continuar realizando meus estudos. Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo ensino público e de qualidade.

RESUMO

Este trabalho propõe avaliar como ocorre a interação dos três poderes na política externa brasileira de Direitos Humanos a partir da Constituição de 1988. Tem-se como objetivo analisar o comportamento de cada poder a fim de identificar as diferenças e semelhanças entre os interesses de cada um sobre a temática, apontando as consequências dessas interações para a imagem do Brasil internacionalmente. Para isso, fez uso de revisão bibliográfica de literatura acerca do campo de Análise de Política Externa e Direitos Humanos, incluindo uma análise descritivo-analítica da teoria de dois níveis de Robert Putnam. O trabalho justifica-se pela pequena quantidade encontrada de pesquisas acadêmicas que englobam o Judiciário em seus trabalhos de análise de prática política. Os resultados encontrados são de que todos os poderes procuram promover os Direitos Humanos no seu aspecto formal, interagindo de forma complementar, mas que as dificuldades práticas comprometem a imagem internacional do Brasil, especialmente no âmbito regional, gerando dissonância entre os poderes.

Palavras-chave: Política externa. Direitos Humanos. Brasil. Três Poderes.

ABSTRACT

The present research proposes to evaluate how the interaction of Executive, Legislative and Judiciary occurs in the Brazilian foreign policy of Human Rights since the Constitution of 1988. In this regard, the objective of this work is to analyze the behavior of each power in order to identify the differences and similarities between the interests of each one on the subject, pointing out the consequences of these interactions for the international image of Brazil. In order to achieve this, the research used bibliographic review of the literature in the field of Foreign Policy Analysis and Human Rights, including a descriptive-analytical analysis of Robert Putnam's two-level theory. The work is justified by the small amount of academic research that encompasses the Judiciary in its analysis of political practice. The results found are that all powers seek to promote Human Rights in their formal aspect, interacting in a complementary way, but that practical difficulties compromise Brazil's international image, especially at the regional level, generating dissonance among powers.

Keywords: Foreign policy. Brazil. Human Rights. Executive, Legislative and Judiciary.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADB	Associação dos Diplomatas Brasileiros
APE	Análise de Política Externa
CDH	Comissão dos Direitos Humanos
CIDH	Corte Internacional dos Direitos Humanos
DH	Direitos Humanos
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB-DH	Política Externa de Direitos Humanos
PEB	Política Externa Brasileira
PL	Projeto de Lei
RPU	Revisão Periódica Universal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 MARCOS TEÓRICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA.....	17
2.1 Análise de Política Externa	17
2.2 Política Externa como Política Pública.....	20
2.3 Nível de Análise	23
2.4 Processo Decisório	27
2.5 Conclusões do capítulo	31
3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS	32
3.1 O Histórico e Conceito de Direitos Humanos.....	33
3.2 Promoção dos Direitos Humanos pelo Brasil	37
3.2.1 Visão do Legislativo.....	38
3.2.2 Visão do Executivo.....	42
3.2.3 A visão do Judiciário	45
3.3 Conclusão do capítulo	48
4 A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM INTERNACIONAL DO BRASIL SOBRE DIREITOS HUMANOS	50
4.1 Dualidades entre cada um dos poderes	52
4.2 Dualidades entre discurso e prática.....	58
4.3 Conclusão do capítulo	63
5 CONCLUSÕES GERAIS	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

A interação entre os poderes, dentro da Análise de Política Externa (APE), vem se desenvolvendo nos últimos tempos graças às teorias pluralistas. Estas passaram a considerar que seu objeto de estudo (a política externa) era fruto de um processo de conflitos internos que influenciam a forma como o país se projeta internacionalmente (MILZA, 1996; FIGUEIRA, 2013). Dessa forma, para realizar a APE também seria necessário se voltar para dentro Estado, avaliando a prática política de seu objeto. Quando se aborda a questão da interação entre os poderes, é muito mais frequente a proposição de análise de política externa sobre relação da dinâmica entre o Poder Legislativo e Executivo. Isso porque, ambos estão diretamente relacionados pela própria atribuição a eles consagrada na Constituição de 1988, isto é, existem mecanismos que os vinculam. No entanto, poucos são os estudos que, dentro desse tipo de avaliação, consideram o Judiciário como parte desse processo interno da política externa.

Ainda que este último poder não tenha a função de propor, formular, remodelar diretamente as ações do Estado internacionalmente tal qual nos demais poderes, o ato de agir ou se omitir do Judiciário pode trazer implicações internacionais para o país. Essas consequências internacionais estão ligadas ao âmbito regional (PIOVESAN, 2008) e mundial (ACCIOLY, 2021), trazendo impactos até mesmo dentro de Organizações Internacionais (SOUZA, 2010)¹. Assim, esse poder, muitas vezes negligenciado pelos analistas e teóricos, assume um papel relevante para a compreensão de como as forças domésticas interagem no âmbito da política externa. Incluir o judiciário na área de APE é reconhecer um fenômeno contemporâneo que merece ser estudado, sendo o trabalho uma forma de identificar essas interações. Esse poder, portanto, só pode ser compreendido como um ator estatal capaz de exercer influência sobre a política externa quando, devido à natureza intrínseca do tema, for obrigado a se manifestar mediante acionamento da jurisdição.

No caso dos Direitos Humanos, a interdisciplinaridade da matéria aproxima os três poderes à medida que envolve todas as dimensões possíveis da sociedade, isto é, ela demanda a participação ativa do Estado na promoção e proteção de suas garantias. Valesse do seu aspecto internacional, em que os próprios Estados entraram em conformidade

¹ Refere-se ao caso levado a OMC sobre pneus reformados e a decisão do STF (SOUZA, 2010).

de sua importância se vinculando aos sistemas regionais de Direitos Humanos e, somado a isso, a própria menção na carta da Nações Unidas; seu aspecto legal, em que há necessidade de proteção e amparo do indivíduo; seu aspecto jurídico, em que há observância das leis e respaldo dessas garantias; seu aspecto prático, em que necessita de ações concretas que efetivem a realização desses direitos e garantias.

Diante disso, a pesquisa procura responder à seguinte pergunta: como se dá a interação entre os três poderes na política externa brasileira de direitos humanos? Esse questionamento tem a finalidade de produzir uma investigação que consiga fornecer as bases teóricas para avaliar a prática política da PEB-DH. Para isso, foi necessário delimitar o problema de pesquisa, direcionando-o para uma análise a partir da Constituição de 1988, momento em que todos os poderes passam a exercer plenamente suas funções. Tendo como nível de análise os atores estatais², optou-se pela avaliação da União Federativa por meio de cada um dos seus três poderes. Como cada um deles é subdividido em muitas repartições, foi necessário delimitar alguns dos órgãos que possuem maior representatividade. Desse modo, foi escolhido o Ministério das Relações Exteriores e o Presidente da República como representantes do poder executivo; O Congresso Nacional, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado, como representante do legislativo e, por fim, o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça como representantes do judiciário.

Essa seleção foi feita com base naqueles que possuem maior capacidade de decisão, sendo mais significativo para representar cada um dos poderes. Assim, tanto o Itamaraty quanto a presidência possuem prerrogativa para representar o Brasil internacionalmente, celebrando acordos, protocolos e demais instrumentos de cooperação. O Congresso tem a responsabilidade de ratificar os tratados internacionais, podendo exercer a faculdade de aprová-los ou não, além de sabatinar os representantes do Brasil em comissões permanentes de organismo internacionais. O STF e o STJ têm competência para julgar matérias relacionadas a constitucionalidade das leis e de causas que envolvam outro Estado ou organismo internacional, respectivamente. As decisões

² Que incluem o Ministério das Relações Exteriores, o cargo de Presidente da República, Secretarias estaduais, municípios, o Congresso Nacional, Comissões de finalidade específica, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal, Tribunais de Justiça, Supremo Tribunal Federal entre tantos outros órgãos que representam o Estado.

proferidas por ambos os tribunais podem resultar em súmulas³, que possuem caráter vinculativo para o país.

Como resultado dessa seleção, os objetivos específicos da pesquisa podem ser elencados de acordo com o seguinte formato: i) analisar o comportamento dos poderes a fim de identificar as diferenças e semelhanças entre os interesses sobre a temática e ii) apontar as consequências dessas interações para a imagem do Brasil internacionalmente. Para isso, o segundo capítulo irá abordar a parte teórica que permite a justificação dessa análise, enquanto o terceiro e o quarto irão contextualizar essas interações, utilizando-se da metodologia qualitativa. Primeiro, realizou-se uma revisão de literatura na qual se compreendia ser possível associar os três poderes na PEB. Encontrou-se mais bibliografia relacionada ao estudo do Direito, em que apresentava majoritariamente, como análise de caso, as situações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Entretanto, também foi encontrado trabalhos que já tratavam das dificuldades enfrentadas pelas burocracias do Estado democrático contemporâneo, em relação a divisão das atribuições de cada poder. Ao se considerar que a política externa também é uma política pública, então, poderia se aplicar esse pensamento de interação para a PEB-DH. Continuou-se o trabalho investigando como cada poder se comportava, isto é, analisar as ações de cada um, se havia tendência de longo prazo ao manter uma posição, se havia investimentos sendo feitos na área, entre outras ações que deixassem transparecer as prioridades de cada poder em relação à temática. A partir disso, verificou-se que existia, plano formal, intenções de promover os direitos humanos, mas que, na prática, todos os poderes apresentavam certas deficiências para conseguir concretizar suas intenções.

No segundo capítulo, faz-se uma breve retomada da bibliografia sobre a análise de política externa, justificando a escolha do método pluralista sobre o tradicionalista, de visão mais positivista e unitária. Ainda nesse capítulo se define os níveis de análise, a motivação que levou a delimitação de avaliar apenas os atores estatais. Ao fim, também há a justificação do porquê se considera a política externa como um tipo de política pública, contrastando os modelos teóricos sobre o processo decisório. Diante dessas

³ Em dois sentidos se tem empregado a palavra súmula no direito positivo brasileiro: no primeiro, tem-se a súmula como sendo o resumo de um julgado, enunciado formalmente pelo órgão julgador; no segundo, constitui ela o resumo de uma tendência jurisprudencial adotada, predominantemente, por determinado tribunal sobre matéria específica, sendo enunciada em forma legalmente definida e publicada em número de ordem (ROCHA, 1997).

questões, também é abordado a estrutura de pesos e contrapesos que fundamenta a justificação da possibilidade de se avaliar os três poderes.

O terceiro capítulo trata da conceitualização dos Direitos Humanos e de um breve histórico da inserção do país nessa temática, contextualizando como o país vem agindo para promover esses direitos. Por meio dos instrumentos metodológicos dispostos no primeiro capítulo, as garantias estipuladas no rol desses direitos são analisadas por meio de uma avaliação de como os poderes utilizam de suas prerrogativas para promover os Direitos Humanos. Além disso, avalia-se como o Brasil enquanto unidade promove esses direitos dentro do tempo histórico. No referido capítulo, evidencia-se a forma e o modo dessa articulação estatal. Isso é realizado por meio da análise de casos em que cada uma das partes da União se expressa sobre a temática. No fim do capítulo, o último ponto a ser abordado é o processo de evolução que cada poder passou na tentativa de promover os direitos humanos.

O quarto capítulo irá realizar uma discussão acerca da teoria e prática dessas medidas de promoção dos direitos humanos. Ou seja, o capítulo retoma as contradições dos poderes, demonstrando a consequência disso para a construção da imagem internacional do Brasil. Mesmo sendo possível identificar violações por parte do Estado brasileiro, há bibliografias que ratificam a imagem do Brasil no exterior como positiva quando relacionada aos Direitos Humanos. A partir disso, faz-se a discussão para explicar os motivos dessa diferença, levando em conta a contribuição dos poderes para esse resultado. O último capítulo apresentará a conclusão da pesquisa, que procura sintetizar os resultados obtidos.

2 MARCOS TEÓRICOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

Neste capítulo, faz-se uma breve retomada da bibliografia sobre a análise de política externa, justificando a escolha do método pluralista sobre o tradicionalista. Ademais, justifica-se o emprego da política externa como política pública e são definidos os níveis de análise, assim como a motivação que levou a delimitação de avaliar apenas os atores estatais. Ao fim, são debatidos o processo decisório e os modelos que complementam a avaliação da política externa com a divisão dos poderes.

2.1 Análise de Política Externa

A análise de política externa é considerada um campo recente de estudo (MILANI, 2013; SPHOR, 2020; FIGUEIRA, 2013; JÚNIOR; FARIAS, 2021; PINHEIRO, 2013) surgido por volta da década de 1960-70 pela necessidade de entender como acontece a projeção do Estado no jogo internacional cada vez mais complexo (MILZA, 1996). Os primeiros escritos relacionados à análise de política externa podem ser divididos predominantemente entre dois grupos: os estudos da escola norte-americanas (JÚNIOR; FARIAS, 2021) em contraposição da produção francesa (MILZA, 1996). Na primeira, preponderou a perspectiva tradicionalista (ou realista), enquanto na segunda a visão pluralista (FIGUEIRA, 2013).

Como durante o século XX as Relações Internacionais, enquanto disciplina independente, ainda passava por um processo de consolidação, os estudos relacionados à análise de política externa eram produzidos por historiadores, cientistas políticos, entre outros estudiosos das ciências humanas (RIGUEIRA, 2012). As produções científicas elaboravam suas variáveis explicativas, estabelecendo critérios diferentes para estabelecer qual seriam as variáveis que deveriam ser levadas em consideração. O resultado dessas diferentes interpretações possibilitou diversas formas de analisar a política externa, levando a um agrupamento delas em duas principais perspectivas: a tradicionalista e a pluralista. Cada uma dessas formas de análise, por sua vez, teve sua origem em lugares opostos, que implicaram, para o mesmo objeto de estudo, finalidades divergentes. Enquanto os estudos originados nos EUA privilegiavam o estudo na visão

realista, na França já se começa a trabalhar os fatores internos do Estado como necessário para compreensão da política externa (MILZA, 1996).

A tradição realista propunha, por meio do conceito de “interesse nacional”, que as condutas do Estado internacionalmente representassem uma decisão doméstica “unitária e monolítica” (FIGUEIRA, 2013). Nessa concepção, predominou uma visão estadocêntrica⁴ da política externa, na qual se privilegiava o debate de questões securitárias em relação a outros tópicos como temas ambientais e sociais (JÚNIOR; FARIAS, 2021). Isso em parte se explica pelo próprio período histórico da época de desenvolvimento do campo no país de origem, já que os Estados Unidos representavam um dos polos de poder na disputa da Guerra Fria. A política externa era, portanto, compreendida como uma extensão do Estado pela disputa de poder, o que, na prática, resultava em desconsiderar o processo decisório da PE como resultado de demandas de diferentes grupos domésticos (MILANI; PINHEIRO, 2013). Vale frisar que a política externa não possuía uma definição conceitual, ela era dada pela própria realidade analisada.

Essa perspectiva excluiu da política externa o aspecto multifacetado da política interna. Se a PE era vista como um resultado prático das ações que o Estado produzia internacionalmente no âmbito econômico, político e militar, a conformação desse país como união unitária e homogênea dos grupos políticos internos era absoluta. A PE era resultado da projeção de um Estado uniforme politicamente, em que o aspecto interno pouco importava, já que a política se voltava para o internacional. Para Figueira (2013), “elas personificam a figura do Estado tratando-o, do ponto de vista analítico, como uma estrutura racional e monolítica, ou seja, uniforme e homogênea, análogo ao modelo das “bolas de bilhar” que interagem com outras estruturas dessa mesma natureza dentro de um sistema” (p. 8). A análise de política externa era limitada ao que se fazia no exterior, atribuindo uma separação entre conteúdos que eram política interna e aqueles que eram típicos da política externa (FIGUEIRA, 2013). Essa ideia passaria a ser repensada ao longo do século XX, abrangendo questionamentos não só do que propriamente é PE, mas também dessa separação “virtual” entre o que seria de tema interno e o que seria tema externo.

⁴ A visão estadocêntrica desconsidera que outros atores não estatais como indivíduos, organizações internacionais etc. possam ser objeto ou mesmo influenciar as relações internacionais de tal modo que nem mesmo as dinâmicas não protagonizadas pelo Estado na política internacional sejam objeto de estudo das relações internacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Os franceses⁵, por outro lado, “avançaram no sentido da derrubada de barreiras e do abandono do que podia substituir do dogma hobbesiano” (MILZA, 1996, p. 367). Raymond Aron, René Rémond, Baptiste Duroselle foram alguns dos expoentes que produziram uma nova visão para a política externa e sua análise. Eles passaram a compreender que, na verdade, a política externa também estava fortemente associada com a política interna e que, portanto, para entender o jogo internacional era necessário observar os aspectos internos dos países. Pierre Milza profere que “não há mais assuntos estrangeiros. Há uma tradução externa das políticas internas, há uma capacidade de expansão para o exterior daquilo que constitui as prioridades internas (1996, p. 382).

Com isso, eles começaram um novo modo de produzir conhecimentos e explicações sobre a matéria, permitindo que novas teorias explicativas fossem exploradas. Eles abriram caminho para o desenvolvimento das futuramente chamadas teorias pluralistas, que se constituíram a partir dos seguintes pressupostos:

- i) A estrutura do estado está integrada por vários atores governamentais com capacidade decisória, portanto, que negam a estrutura unitária e monolítica.
- ii) A política externa possui um caráter “interméstico”, ou seja, tanto os fatores domésticos como externos devem ser considerados para a formulação das ações estatais no plano internacional.
- iii) Interesse nacional é o somatório de interesses particularistas em conflito.
- iv) destaca os fatores positivos da politização e da descentralização dos assuntos da agenda externa (FIGUEIRA, p. 15).

Como se pode observar, elas diferiam bastante dos pressupostos da corrente tradicionalista, propondo-se a esclarecer novos temas e estabelecer outras variáveis explicativas para entender esse tipo de política pública⁶. Essa nova perspectiva acabou se consolidando como a principal vertente para análise de política externa, justamente porque conseguiu acompanhar melhor as mudanças internacionais que ocorreram no mundo pós-Guerra Fria (FIGUEIRA, 2013)⁷, especialmente nas relações entre os

⁵ Não apenas os franceses desenvolveram pensamentos pluralistas, nos EUA essa corrente acabou desenvolvendo a Análise de Política Externa (APE).

⁶ Como será abordado posteriormente no capítulo, este trabalho parte do pressuposto de que a política externa é uma política pública.

⁷ Com o fim da Guerra Fria e a vitória do capitalismo sobre o socialismo, intensificaram-se as transformações dos processos transnacionais característicos da tendência mundial de liberalização do mercado. Esse processo de internacionalização da economia, expansão das transações comerciais entre países e a consequente alteração nas agendas diplomáticas dos Estados levaram novos atores a buscar participação no processo de tomada de decisão em política externa, tendo em vista que ela passava a gerar, com mais frequência, efeitos distributivos nos setores da economia e/ou sociedade. Isso quer dizer que cada vez mais os efeitos das decisões de política externa passavam a afetar o cotidiano e a vida do cidadão.

Estados, com a crescente atuação de instituições multilaterais (HERZ, 1997). O resultado disso foi uma nova configuração da PEB com novas variáveis tais como o processo decisório (PINHEIRO, 2013), a psicologia da decisão, o papel do líder, as “role theories” (JÚNIOR; FARIAS, 2021).

Assim sendo, as teorias pluralistas consagraram que a política externa é fruto de “uma imbricação entre a política externa e a política interna dos Estados” (FIGUEIRA, 2013, p. 59). Por meio do reconhecimento de que há diferentes interesses, representados por diferentes grupos e instituições domésticas, que podem conflitar ou cooperar no momento de validação sobre uma decisão de atuação internacional do Estado, a PE é complexa e passa por um processo de politização de agenda e com participação ampla de atores estatais e não estatais (SILVA, 2015).

A APE, tal qual o campo de estudo das relações internacionais, encontra-se consolidada (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Atualmente, ela abrange diferentes modelos teóricos de decisão⁸ e novos objetos de estudo, como governos supranacionais (como a União Europeia) e subnacionais (como os movimentos de paradiplomacia de entes federados e até mesmo de municípios) (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Com o processo de globalização da economia, outros atores, como empresas privadas, igrejas, ONGs fazem parte do sistema internacional, sendo necessário reconhecer que não apenas a política externa que atua nele (SILVA, 2008). Em vista disso, este trabalho parte das premissas pluralistas para compreender como a PEB que versa sobre Direitos Humanos é implementada. Para isso, é essencial compreender a política externa como uma política pública que passa por um processo decisório interno que leva em consideração a qual grupo social, setor ou classe foi implementada (SILVA, 2008).

2.2 Política Externa como Política Pública

Enquanto as Relações Internacionais se desenvolviam e se consolidavam como campo de estudo autônomo, muitos temas pertencentes às Relações Internacionais eram abordados por outras áreas do conhecimento como a História, a Geografia e, sobretudo, a Ciência Política. Nesta última, a política externa não era considerada como política pública por possuir “bases teóricas, modelos, processos, atores e dinâmicas (...) [com]

⁸ Figueira (2012) estipula três

fundamentos diferenciados” (RODRIGUEZ, 2015, p. 3), sendo muitas vezes ignorada nos estudos de política pública (SILVA, 2015).

Uma política pública é um conjunto de “de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (CALDAS, 2008, p. 5). Mais especificamente, pode ser considerada, segundo Teixeira (2002), como:

Diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como forma de manifestação de políticas, pois representam opções de orientações dos que ocupam cargos” (p. 2).

Isso significa que suas bases teóricas estão voltadas para compreensão da relação entre o poder público e a sociedade, em que processo de identificação do problema e, conseqüente, formulação de medida que busca sanar ou mitigar tal questão são parte de um processo burocrático interno.

Sabendo que a análise de política externa era trabalhada sob a perspectiva realista que, como já mencionado acima, lidava com temas específicos (como questões securitárias, de cooperação comercial e influência internacional) e tinha como pressuposto a unicidade da ação estatal por meio do conceito de “interesse nacional”, não parecia que ela era uma política pública. Nessa visão, a política poderia ser dividida entre a “baixa política” e a “alta política” (SILVA, 2015; SPHOR, 2020; PINHEIRO; SALOMON; PINHEIRO, 2013; FIGUEIRA, 2013), em que a política externa lidaria somente com a “alta política”. Isso permitia o distanciamento do resto das demais políticas públicas estatais, já que estas, além de se voltarem para dentro dos limites nacionais, sofriam influência de diferentes grupos sociais, que poderiam exercer maior ou menor pressão na tomada de decisão para a formulação e implementação das políticas públicas.

Tendo em vista que essa concepção não estava conseguindo explicar uma série de eventos de política externa, porque estas estavam diretamente relacionadas com

conflitos no âmbito doméstico⁹, alguns teóricos passaram a questionar se a política externa era mesmo separada do conceito de política pública. Autores como Keohane e Nye (1977), Barnett (1990), Hill (2003), Milner (1997) e Putnam (1988) procuraram justificar essa relação intrínseca entre o interno e o externo, propondo diferentes níveis de análise para tal. O resultado disso foi a percepção de que “Muito dos problemas internos foram ‘internacionalizados’, ao mesmo tempo que muito dos problemas internacionais foram ‘internalizados’” (MERLE, 1998, p. 46).

Os referidos autores ajudaram a construir as bases para justificar a política externa como política pública, já que possui um processo de elaboração e aplicação similar com as demais políticas públicas estatais. Segundo Sanchez et al. (2006), são dois elementos que justificam esse enquadramento: “a política externa que (...) conecta-se ou confunde-se com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório; de outro, a estrutura decisória necessária em Estados democráticos” (p. 127). Isto é, tal qual a política pública que possui a função de nortear a ação do poder público na sua relação com a sociedade (TEIXEIRA, 2002), a política externa possui sua função social de contribuir para a sociedade que é realizada por meio do processo decisório similar ao da implementação de qualquer outro tipo de política pública. Nesse aspecto, a política externa passa a ser vista como uma política pública que atua fora da fronteira nacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), possuindo um processo de elaboração que inclui como variável explicativa o poder dos agentes e das instituições nacionais. Assim como nas demais políticas públicas, a política externa possui etapas, com um processo decisório (JÚNIOR; FARIAS, 2021) que pode implicar maior ou menor grau de politização (SILVA, 2015).

Especificamente, há de se considerar cinco fases distintas para a agenda da PE: a própria definição da agenda (seus temas); a sua formulação; sua implementação; e o feedback (eventuais mudanças necessárias para sua continuidade ou descontinuidade). Segundo Júnior e Farias (2021), a agenda representa o momento em que determinado assunto recebe a atenção governamental. A partir disso, os atores governamentais irão passar por um momento de interação em que o resultado será a tomada ou não de uma decisão em reação ao assunto (agenda). Nesse momento, determinada a decisão de reação, será definido objetivos, alternativas de soluções (em caso de conflitos ou

⁹ Um dos casos mais emblemáticos foi a retirada dos EUA da guerra do Vietnã, que foi fortemente pressionada no âmbito interno devido aos próprios protestos da população que levaram ao Congresso a pressionar o presidente, representante do Executivo (MILANI; PINHEIRO 2013).

problemas), que pode ser desde um proferimento público, o início de uma cooperação, o estabelecimento de um programa entre outras possibilidades. Em seguida, na fase de implementação, há a utilização do uso de recursos para a sua execução. Por fim, a avaliação “examina a implementação e seus resultados, ocasionalmente levando a correções e ajustes” (p. 29).

Há de se considerar, portanto, que nem toda a política externa consegue ter essas cinco fases seguidas à risca. Isso porque, nem sempre os atores estatais estarão em conformidade e farão a composição de uma política única. Como observado por Sanchez et al. (2006), os interesses difusos, somado ao grau de autonomia atribuído a cada instância do processo burocrático brasileiro, torna a política externa mais plural e complexa, podendo ter conflitos em relação a distribuição de competência para sua formulação e implementação. Faz-se necessário abordar o plano doméstico do processo decisório para a análise de política externa, já que serve como variável explicativa para o comportamento do Estado no plano internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Dentro desse contexto em que se insere o trabalho, uma vez que certos temas são abordados em diferentes instâncias do governo e com abordagens que nem sempre convertem na mesma implementação, como no caso de tratados internacionais que podem, durante o processo de ratificação, sofrer reservas ou até mesmo não ser ratificado pelo legislativo, ainda que tenha tido o respaldo do executivo. Ainda nesse ponto, o judiciário pode declarar inconstitucionalidade do tratado não podendo ser incorporado ao direito interno, uma vez que iria contra os princípios constitucionais (BRASIL, 1988). No caso dos Direitos Humanos, sua implementação segue uma tendência de continuidade entre os poderes, já que ela assume grande importância social e internacional, como será visto no próximo capítulo. Para melhor delimitar a amplitude que tal tema pode ter, tendo em vista que “(...) diversos temas que hoje chegam à agenda de política externa o fazem não apenas por intermédio do Itamaraty, mas também por meio de outras pastas e órgãos do governo (...)” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 28) como atores sociais e econômicos, é preciso desenvolver o que é o processo decisório, as teorias envolvidas e o nível de análise escolhido.

2.3 Nível de Análise

A análise de política externa atualmente não pode ser resumida ao estudo do processo decisório (SALOMON; PINHEIRO 2013). Ela engloba uma série de aspectos

“(influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa” (SALOMON; PINHEIRO, 2013, p. 42), podendo abranger estudos relacionados com a psicologia social, neurociência, relações de atores nacionais, subnacionais e supranacionais, entre outras dimensões de análise. Os níveis de análise de APE não devem ser confundidos com os níveis de análise das teorias de Relações Internacionais, ainda que se possa utilizar estas para ajudar a explicar o comportamento do Estados (JÚNIOR; FARIAS, 2021).

No caso da famosa teoria de Waltz (1979), *Theory of International Politics*, os níveis de análise seriam divididos entre três. O terceiro nível de análise corresponde ao arranjo do sistema internacional. Nele, suas estruturas de solução de controvérsias e arbítrio de questões entre os estados podem condicionar a Política Externa de um determinado estado a uma abordagem mais cooperativa ou competitiva. Como exemplo, temos o período da Guerra Fria, onde a partir de um conjunto de organizações internacionais, temos o comportamento de estados menores a cooperar mais com o arcabouço existente, enquanto os candidatos à hegemonia restavam competir entre si, mas se utilizando dessa estrutura para coordenar seus aliados. O segundo nível de análise é o Estado, quando é movido pelo desejo de sobrevivência em um sistema anárquico, mas minimamente organizado em instituições e regras de comportamento em comum, mas com ruído de informação na interação com os demais estados. O primeiro é do indivíduo, quando são analisadas as decisões tomadas, em que o comportamento de tais indivíduos é condicionado por meio de fatores sistêmicos.

Buzan e Little (2000), por sua vez, sistematizam os níveis de análise propondo não como teorias, mas como enfoques possíveis de serem feitos. Eles dividem os níveis (que são as fontes de explicação) entre: sistêmico, subsistêmico, unidade, subunidade e indivíduo. Ou seja, é necessário escolher qual das dimensões citadas irão ser as variáveis explicativas. Logo após, é necessário delimitar as estruturas envolvidas, sejam elas da área militar, política, econômica, ambiental, societal, estatal, entre outras. O resultado entre o nível escolhido e o “setor”, produz a capacidade de interação que permite maior ou menor capilaridade para atribuir o nível de análise à área escolhida.

Diante dessas duas proposições dos níveis de análise para as Relações Internacionais, pode-se avaliar, a partir delas, o grau de influência que a política externa pode sofrer diante do ambiente internacional, de acordo com a escolha da variável. No entanto, para a APE, os níveis de análise estão mais relacionados à condição

metodológica de se atribuir causa-efeito ao objeto analisado, dando maior enfoque, por exemplo, ao indivíduo e à psicologia da decisão, ou ao *groupthink e polythink*, como também para utilização da *role theory*, que privilegia a estrutura do sistema internacional como elemento explicativo (JÚNIOR; FARIAS, 2021). Ademais, o nível de análise também envolve a escolha prévia de estabelecer a variável explicativa no processo decisório (âmbito interno), ou nas relações internacionais entre os atores (âmbito externo).

Para isso, autores como Martin (2000), Milner (1997) e Putnam et al. (1993) estabelecem modelos explicativos que envolvem o processo de interrelação entre o ambiente doméstico e internacional, estabelecendo o “caráter interméstico” da APE (FIGUEIRA, 2013). Cabe uma breve descrição da tese de dois níveis desenvolvidas por Robert Putnam, já que esta é um marco referencial para o estudo de como os negociadores internacionais procuram equilibrar as demandas internas (tanto em relação às preferências dos indivíduos denominados por ele como jogadores_, quanto as instituições e coalizões políticas) com os constrangimentos e incentivos do sistema internacional (FIGUEIRA, 2013).

Ele desenvolve a sua tese a partir da analogia de um jogo de tabuleiro, em que o líder político nacional estará presente nos dois níveis. No primeiro, ele estará negociando com as partes estrangeiras, sejam elas diplomatas, outros líderes ou assessores. Atrás de si estariam as figuras partidárias como parlamentares, representantes de grupos de interesse, assessores entre outros. O segundo nível seria o tabuleiro nacional em que o líder estaria ao redor dessas figuras nacionais, que estariam exercendo pressão para que seus interesses fossem atendidos por meio de políticas que os favorecessem. Já no outro nível, “os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas” (PUTNAM, 2010, p. 151).

Diante disso, a ação de um jogador em um determinado tabuleiro, por mais racional que o seja, pode se tornar imprudente no outro tabuleiro, ainda que haja uma tendência de os dois jogos serem coerentes entre si. Em outras palavras, ainda que sejam registradas diferenças entre o âmbito internacional e doméstico, o resultado, em geral, converge. No caso utilizado por ele, independente da estratégia utilizada para evitar a aumento do preço da energia, o resultado da limitação da importação de carros ou do aumento da tarifa será a elevação ou queda do preço da energia em ambos os tabuleiros. Os ganhos esperados pelas figuras nacionais diante do tabuleiro internacional reforçam

a posição do negociador internacional (líder) que pode tornar um acordo mais vantajoso, porque atende aos interesses estipulados no nível 2¹⁰.

Isso é o princípio para o que ele denominou de “*win-set*” que, na tradução literal, seria o “conjunto de vitórias”. Dado que as democracias ocidentais, tal qual o Brasil, estipulam um processo de dois estágios para os compromissos internacionais (sobretudo para tratados)¹¹, é necessário levar em conta que o nível 2 ajuda na estipulação dos interesses prévios a serem levados à mesa internacional, mas também atua *ex post* na ratificação ou não do acordo promovido. Isso que se aplica não é exclusivo de uma análise que leva em consideração apenas o nível estatal, mas uma explicação que propõe avaliação de diversos atores domésticos que pressionam a ação do governo no tabuleiro 1. Os três principais determinantes do conjunto de vitórias podem ser resumidos a: “- as preferências e coalizões do nível II; - as instituições do nível II e - as estratégias dos negociadores do nível I” (p. 157). Ainda que as circunstâncias também afetem o *win-set*, tanto a distribuição de poder quanto preferências heterogêneas do nível doméstico podem modificar o tamanho do conjunto de vitórias.

Para a pesquisa proposta, essa dinâmica é essencial, uma vez que, por mais que o Ministério das Relações Exteriores tenha maior autonomia para decidir sobre política externa (negociar no nível 1), o processo de ratificação do tratado internacional por meio do Congresso Nacional faz o Itamaraty pensar antecipadamente no “conjunto de acordos possíveis que sairiam vitoriosos- ou seja, que alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores – quando colocados em votação” (p. 154), que o ajudariam a moldar o acordo. Ainda assim, em caso de desaprovação por parte das figuras políticas nacionais (quando não há a ratificação ou quando há a ratificação, mas com reservas ou alterações), o acordo deve ser renegociado no âmbito internacional novamente, a menos que “modificação seja aprovada por todas as outras partes do acordo” (p. 154).

Esse processo de ratificação é uma relação que implica a dinâmica nos dois níveis do tabuleiro e também, quando analisados os atores estatais, coloca em evidência a estrita conexão que o Executivo e Legislativo tem para a implementação dessa política pública. Putnam aprofunda as possibilidades dessas interações, que passam a ser aplicadas para explicar outros fenômenos políticos como coalizões multipartidárias (PUTNAM, 1988). Em suma, o resultado dessa teoria foi trazer à APE uma maior

¹⁰ É importante mencionar que o autor não sobrepõe os tabuleiros, uma vez que ambos são moldados e se modificam na interação entre eles.

¹¹ A saber: a negociação realizada pelo executivo e celebrada pelo Presidente da República, para posteriormente ratificação por parte do Legislativo.

fundamentação científica para a relação do aspecto interno/externo da política externa, além de inovar ao estabelecer que atores não estatais também atuariam diretamente na formulação de PE por meio das pressões e conflitos de interesse.

Assim sendo, essa tese é capaz de elucidar como o mecanismo proposto pela Constituição de 1988 funciona na prática, uma vez que “a influência do Legislativo na formulação da política externa não se dá necessariamente por meio dos mecanismos regulares de condução das relações entre os poderes, mas sim pela prática política” (SOLOMON; PINHEIRO, 2013, p. 19). Não obstante, ao avaliar como cada um dos poderes do Estado brasileiro interage entre si e com o primeiro nível de Putnam, a análise de política externa de Direitos Humanos deve acrescentar o poder Judiciário como outro ator que nacional e que possui grande peso na ponderação do negociador internacional (executivo por meio do Presidente da República e do Itamaraty) sobre o conjunto de vitórias. A fim de delimitar o escopo do trabalho, escolheu-se avaliar apenas as figuras nacionais dos atores estatais, utilizando a repartição do poder público como pressuposto de interesses conflitantes dentro do próprio Estado.

2.4 Processo Decisório

O processo decisório estatal está ligado aos modelos de burocracia e à dinâmica interna do Estado. A burocracia, entendida como o sistema de execução da atividade pública (OXFORD, 2022) para este caso, possui uma grande variedade de teorias que a explicam. Para o objetivo do trabalho, que é análise da política externa, o entendimento do processo decisório também sofreu influências das teorias tradicionalistas e pluralistas. Tendo em vista que esse processo tangencia toda a análise feita na pesquisa, já que se parte do princípio de relação entre os poderes, é necessário retomar alguns dos modelos reconhecidos para aplicação de análise do processo decisório dentro da subárea que é a análise de política externa.

Para Russell (1990), o processo poderia ser distinguido analiticamente entre a estrutura e o processo (OLIVEIRA, 2017). Na primeira, o conjunto de atores governamentais domésticos seria capaz de mobilizar os recursos a eles disponíveis para que a política estabelecida não fosse facilmente revertida. Na segunda, há uma vinculação da dinâmica da tomada de decisão, em que as pressões internas e externas estabelecem um marco temporal entre o requerimento da tomada de decisão e a sua concretização (OLIVEIRA, 2017). Como para Russell (1990) a decisão só pode ser feita

pelos atores governamentais de forma coerente e racional, sua proposição colaborava com a perspectiva behaviorista da política externa e, por isso, recebeu críticas.

Por outro lado (SNYDER, 1981), a ação do Estado advém dos seus órgãos decisórios e, por isso, são eles que o representam, ou seja, a análise do processo decisório deixa de ser feita por meio do Estado como entidade abstrata e monolítica, mas por meio da análise dos grupos que tomam a decisão em nome do país. Ainda que o modelo do autor não tenha sido responsável pela criação de uma teoria, ele foi capaz de compreender que o processo “permite a escolha, entre um número limitado de soluções possíveis, estabelecidas socialmente, de uma ação particular que venha a produzir o resultado escolhido pelos responsáveis pela decisão” (OLIVEIRA, 2017, p. 53).

Além dessas perspectivas, existem mais três modelos que são úteis para o desenvolvimento da compreensão de como acontece o processo decisório da política externa. O primeiro deles é o modelo do ator racional, semelhante ao processo de Russell, essa visão coloca o Estado como um agente que diante das preferências fazem suas escolhas “(...) [tendo] conhecimento sobre as alternativas e suas potenciais consequências” (JÚNIOR; FARIAS, 2021). Essa abordagem também sofreu críticas, que levaram às analistas a desenvolver a teoria do “*prospect theory*” em que se acrescenta a dinâmica do risco da decisão, introduzindo a incerteza como variável no processo do líder (VIS; KUJIPERS, 2018).

O segundo modelo é o do processo organizacional. Nele, tal qual a proposição de Snyder, o Estado é composto por indivíduos inseridos na organização. O expoente desse modelo foi Marx Weber, que em seus escritos concebeu a ideia da administração pública “racional” (FIGUEIRA, 2013). Ele se tornou um paradigma clássico para compreensão das atividades estatais, na qual se procurava “despolitizar” a administração pública, uma vez que as burocracias deveriam ser neutras racionais para seu pleno funcionamento (WEBER, 1991). Weber propôs, então, que houvesse uma separação entre a política pública e a política (FIGUEIRA, 2013), em que as pessoas que fariam parte da administração pública fossem especialistas (tecnocratas) no desempenho das suas funções. Isso torna-se importante para compreensão do processo de “insulamento burocrático” do Ministério das Relações Exteriores, que será visto posteriormente. Ainda assim, tal modelo não é suficiente para explicar todas as dinâmicas do processo decisório, uma vez que “Os problemas (...) não são fatiados e recaem de forma precisa nos órgãos estatais para serem processados de forma separada em cada um” (JÚNIOR; FARIAS 2021).

O outro modelo a ser abordado, então, é o hibridismo proposto por vários autores¹² que procuram compreender a relação da política e da burocracia no Estado democrático contemporâneo. Para Abrucio e Loureiro (2018), as democracias atuais se apresentam com configurações mais complexas, em que não há uma divisão clara entre os burocratas (representados pelos servidores públicos) e os políticos (representados em geral pelo Legislativo). Muitos dos temas políticos requerem alto nível de conhecimento, levando a um maior envolvimento dos burocratas na formulação e implementação de políticas públicas do Legislativo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Por outro lado, “os burocratas atuam não apenas na administração ou na execução de programas ou políticas de governo, mas também participam dos processos de tomada de decisão do Poder Executivo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 35). O resultado disso é que a “autoridade política é fragmentada no governo em várias instituições, liderada por indivíduos com preferências distintas e que utilizam a persuasão para influenciar seus colegas” (JÚNIOR; FARIAS, 2021). Isso significa que esse modelo propõe uma maior interação entre a política e a burocracia, trazendo a política externa como uma política pública que faz o processo de decisão dela envolver essas duas esferas do poder público.

O processo decisório da política externa pode ser analisado de acordo com cada um dos modelos citados, trazendo diferentes modos de enxergar esse processo. A contribuição dos modelos para a pesquisa proposta está na fundamentação da delimitação escolhida, uma vez que a hierarquização do Estado prevista na Constituição de 1988 já prevê essa imbricação entre a política e a burocracia, mediante os processos de ratificação, de escolha dos representantes do país em missões permanentes entre outros mecanismos utilizados pelas diretrizes normativas. Ainda assim, a análise de política externa, como já escrito anteriormente, não está restrita ao processo decisório, podendo ter como objeto outras dimensões da política externa.

Diante disso, é válido mencionar o funcionamento previsto na Constituição de equilíbrio de poder. Conhecida como “*check and balances*” a teoria remonta a ideia de Charles Montesquieu (2010) sobre a independência e igualdade entre os poderes, em que se teria uma conformação capaz de uma entidade controlar a outra sem nenhuma se sobrepor (SPOHR, 2020). Também chamada de sistema de freios e contrapesos, ela propõe que cada um dos poderes teria uma função diferente que atuaria como um freio (BARBOSA; SARACHO, 2019), isto é, o Legislativo seria responsável pela aprovação

¹² Para citar: Aberbach, Putnam e Rockman (1981); Lindblom e Woodhouse (1993); Rouban (2010).

e formulação das leis, o Executivo teria de administrar a coisa pública e o Judiciário de julgar os conflitos por meio da lei sancionada. Essa limitação funcional que poder tem está prevista na Constituição, que atribui quais são as responsabilidades de cada um deles.

O sistema de contrapesos, por sua vez, funciona como uma forma de evitar que um poder se sobreponha a outro, colocando em risco a liberdade. Tendo em vista que Montesquieu expõe sua tese em 1748 com o livro “Espírito das Leis”, muitas de suas preocupações giravam em torno do medo de que o Estado absoluto voltasse, retirando a liberdade e segurança conquistada pela burguesia (SOUZA, 2021). Cada poder, para manter o equilíbrio social, deteria de mecanismo para conter o abuso de poder. No caso do Brasil, o Legislativo tem a função de fiscalizar o Executivo e também a função de julgar em casos excepcionais, como o Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988). O Executivo, por sua vez, tem prerrogativas de propor atos normativos (por meio de decretos) em períodos de urgência que legislam sobre a sociedade (TEMER, 2008). O Judiciário, por sua vez, pode invalidar uma lei produzida pelo Legislativo e também propor súmulas vinculantes que podem afetar a administração do Estado (SOUZA, 2021).

Desse modo, o sistema de *check and balances* é acompanhado da Teoria da separação dos poderes, que justamente serviu de base para a delimitação das atribuições de cada um pelo poder constituinte. Assim, a política externa, ainda que pertencente originalmente ao Executivo para sua formulação e implementação, também depende do Legislativo e do Judiciário no processo decisório. Isso é justificado, no âmbito do legislativo, pelo previsto na Constituição de 1988 e, no âmbito do Judiciário, pela concepção de que modelos burocráticos contemporâneos já consideram maior inter-relação entre a política e a administração pública, o que gera, pela própria configuração proposta para a organização tripartite do Brasil, o estabelecimento do *horizontal accountability* (COUTO, 2004), tendo em vista a Constituição foi criada após o acontecimento desses fenômenos políticos, jurídicos e administrativos.

Esse conceito de atribuir responsabilidade horizontalmente se refere a capacidade do Estado em verificar os abusos da administração pública. Estaria voltado justamente para “the interbranch relations among the judiciary, executive, and legislature” (DIAMOND, 1999 P. 3). Isto é, com já tratado anteriormente, os poderes passaram a assumir papéis mais ativos para além de monitorar e verificar o outro poder, como originalmente proposto pela divisão tripartite do poder. Então o *horizontal*

accountability serve como uma ferramenta para o Judiciário suprir as lacunas não preenchidas pelo Legislativo (COUTO, 2004), tornando-o mais ativo, dentro das políticas públicas.

O processo decisório analisado pela pesquisa se fundamenta na perspectiva de que os agentes que representam o Estado são os responsáveis pela decisão da política externa. As repartições da hierarquia do poder público, no caso analisado, são representadas pelos principais órgãos de cada um dos poderes do Brasil. Como resultado, para a avaliação da política externa brasileira sobre Direitos Humanos é necessário observar os representantes de cada um dos poderes que tenham competência para atuar no processo decisório.

2.5 Conclusões do capítulo

O Capítulo trouxe algumas teorias de análise em política externa, demonstrando a necessidade, para o presente trabalho, da aplicação da teoria pluralista. Isso porque esta teoria leva em conta que nem todas as decisões que representam o Estado são únicas e convergentes. Diante disso, tendo em vista a consolidação da visão de que a política externa é, de fato, uma política pública, a delimitação de avaliar apenas os agentes estatais não vai de encontro com a perspectiva pluralista, porque não desconsidera a importância dos demais atores não-governamentais. Tal decisão foi tomada para tornar a pesquisa mais factível, levando em conta que o Estado não é só representado pelo Executivo, se não pela articulação dos demais poderes, previsto na própria Constituição. Os modelos de processo decisório, que tem como consequência demonstrar a imbricação entre a burocracia e a política, que, em geral, são representadas respectivamente pelo Executivo e Judiciário, deixam, muitas vezes, de mencionar a relação do Judiciário. Este, por sua vez, tem sua justificação no sistema de freios e contrapesos que foi adotado pela Constituição do Brasil. Isso porque esse sistema prevê que cada um dos poderes possa intervir excepcionalmente nos demais, a fim de evitar um abuso de competências. Como estipulado por Abrucio e Loureiro (2018), a complexidade do Estado contemporâneo contribuiu para que hoje se tenha maior justaposição entre os poderes, devido a temas que originalmente o Estado não seria responsável. O capítulo demonstrou as bases para o desenvolvimento de como os Direitos Humanos é abordado na política externa brasileira.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS

A política externa de Direitos Humanos pelo Brasil é anterior à Constituição de 1988, mas passa a ser parte do eixo central dos temas externos a partir dos anos 1990 (HIRST; PINHEIRO, 1995). Com o governo Collor de Mello e seu processo de impeachment, o Legislativo “(...) ampliou a capacidade de influência do Parlamento no processo decisório da maioria das questões relevantes da agenda nacional. Este fato terminou estimulando a politização de temas da agenda externa” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 8). A preocupação em relação aos DH fez o Brasil, no âmbito multilateral, atuar com maior visibilidade na promoção desse tema, que continuou sendo uma pauta de relativa importância nos governos de Lula e Dilma (MILANI, 2012).

Durante 2003-2009, o Brasil passava por um momento de consolidação das bases democráticas e com uma balança externa favorável, contribuindo com um saldo positivo da economia, ainda que tivesse ocorrido a crise internacional de 2008 (ACIOLY; LEÃO, 2011). Desse modo, houve a ampliação de programas e incentivos sociais, culturais e ambientais, que no âmbito externo refletiam a seriedade do compromisso brasileiro em relação aos DH. Como exemplo desse período no âmbito da PEB tem-se a diplomacia do combate à fome (ALBUQUERQUE, 2019), a luta contra o racismo e a discriminação por meio da incorporação do Movimento Negro nas Relações Brasil-África (AMORIM; SILVA, 2021), a utilização da diplomacia cultural (BILLING; FARIAS, 2021).

O governo Dilma, por sua vez, ficou durante seu segundo mandato diante de uma grave crise política interna, que dificultou a atuação da Presidenta no âmbito externo (SILVA, 2021). Ainda assim, o Itamaraty foi responsável por manter uma agenda de continuidade das posições brasileiras em relação ao tema, por meio de um engajamento na luta contra as violações de direitos humanos (SILVA, 2021B). Não obstante, durante o governo foi possível observar a execução ativa de políticas que visavam essa promoção, como a instauração da comissão da verdade em 2012, que foi um marco histórico na busca de reparação de crimes contra a humanidade. Isso atendeu ao que se esperava no plano do regime regional de DH, uma vez que a Lei da Anistia vai contra os princípios do Pacto de San José (ROTHENBURG, 2013).

O período Temer e, posteriormente, Bolsonaro, foi um momento de redirecionamento das prioridades do Brasil, que passou a ser menos ativo nessa área.

Especialmente a partir de 2018, o Brasil demonstra uma “renúncia desses interesses” (SILVA, 2022, p. 17) que pode ser exemplificada pela extinção do Ministério do Direitos Humanos, pelas recomendações de escolha vocabular no MRE, que culminou o despacho do Ministro Gilmar Mendes para que o chanceler da época, Ernesto Araújo, prestasse informações diante do Supremo Tribunal Federal sobre a utilização do termo “gênero” representar apenas o sexo biológico (CONJUR, 2019). Os pronunciamentos do Presidente utilizando jargões e frases que estimulam o preconceito e a violência¹³ contribuíam para pormenorizar o tema, que ficou ainda mais evidente durante a pandemia, como mostra o relatório da Anistia Internacional (2021).

O histórico da política externa de direitos humanos no país também é influenciado pelo governo que assume a gestão do Estado, mas que não se concentra em apenas um ator, o que na prática contribui para que existam forças contrárias aos eventuais desvios progressistas nessa temática.

3.1 O Histórico e Conceito de Direitos Humanos

A origem dos direitos humanos está intrinsecamente ligada à formação do Estado moderno, sua conformação e à construção das garantias constitucionais por meio dos direitos fundamentais (MONDAINI, 2020; ACCIOLY, 2021). Para isso, é necessário compreender que a transição do regime absolutista, em que o rei detinha todo o poder para governar e representar o Estado por meio de suas vontades, para o regime de monarquia constitucional ou república foi o começo do desenvolvimento desses direitos.

A partir dessa transição, houve um processo de desconcentração dos poderes do Estado, limitando sua capacidade de ação e coerção sobre os indivíduos (HOBSBAWM, 1962). Como visto no capítulo anterior, foi nessa época que a teoria do *check and balances* começou a ser formulada (MONTESQUIEU, 2010). Diante disso, a criação das constituições em conjunto com o princípio da separação dos poderes passa ser um dos primeiros instrumentos a garantir que a liberdade e igualdade entre os seres

¹³ Exemplos de frases de conhecimento notório, que foram documentadas na TV Câmara, TV Senado e demais veículos de comunicação incluindo o YouTube, podem ser acessados gratuitamente na internet. Algumas das situações foi as críticas proferidas à Michelle Bachelet, à época assumindo o cargo de Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, exaltando o trabalho do ditador do Chile, Augusto Pinochet, período em que seu pai foi torturado e morto devido à oposição ao governo. Entrevista de Bolsonaro pode ser visualizada em: (16) Bolsonaro volta a exaltar a ditadura chilena - YouTube.

humanos não tivesse intervenção injustificada do Estado (MONDAINI, 2020), pelo menos no âmbito formal (NOVAIS, 1998).

Entre esses séculos (XVII e XVIII), quando há o desenvolvimento do Estado moderno, alguns direitos fundamentais (como a liberdade religiosa, preservação da vida, fruição da propriedade privada entre outros) são consolidados e passam a se expandir para além dos direitos de liberdade e igualdade, passando a englobar, dentro desse rol de direitos fundamentais, direitos civis e sociais (HOBSBAWM, 1962). De acordo com Accioly (2021), o regime de Direitos Humanos tem como base a Declaração inglesa (*Bill of Rights*) de 1689, a Declaração da Independência dos Estados Unidos de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão durante a revolução francesa de 1789. Cada uma dessas declarações veio de revoluções que tiveram como resultado a consagração de princípios que viriam a ser a base do regime de Direitos Humanos.

Ainda que nesse primeiro ciclo de direitos¹⁴ estivesse concentrado nos países como França, Inglaterra e Estados Unidos, eles passam a exercer influência sobre a formação das constituições dos demais países (ACCIOLY, 2021). No entanto, ao longo do século XIX e XX, novos modelos de Estado foram surgindo (como a concepção do estado socialista ou o *welfare state*), à medida que o Estado passou a abrigar novas responsabilidades como a necessidade de garantir a igualdade material, o direito à prestação (dever de agir) e os direitos transindividuais (NOVAIS, 1998). O Estado, principalmente pelo marco da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, passou a ser visto como um Estado de Direito social e democrático. Isso implicou uma nova dimensão dos direitos fundamentais, que passaram a integrar um grupo mais complexo de leis que protegiam o indivíduo do Estado (LENZA, 2020; DIMOULIS, 2005).

Até a Segunda Guerra Mundial, há todo um processo de consolidação e elaboração dos fundamentos que regem o conceito de dignidade da pessoa humana, que posteriormente viria a ser o centro do âmbito de proteção dos direitos fundamentais e dos direitos humanos (ACCIOLY, 2021). Isso significa que durante a Segunda Guerra, as atrocidades cometidas nos regimes fascistas, sobretudo pela Alemanha nazista, fizeram com que a comunidade internacional sentisse a necessidade de criar um mecanismo para evitar que esses acontecimentos se repetissem, voltando-se para a criação de um “Direito Internacional dos Direitos Humanos” (PIOVESAN, 2008). Isto é,

foi necessário que todas as nações tivessem a obrigação de respeitar os direitos humanos (a dignidade da pessoa humana) e que, no caso de descumprimento, a comunidade e as demais nações tivessem o direito e a responsabilidade de protestar sobre a violação (BILDER, 1996). Os direitos humanos surgem, como tópico de uma política externa, a partir de 1948, com a criação da Carta da ONU.

O conceito de direitos humanos, apesar de pacificado em relação a sua evolução conceitual (MÉNDEZ, 2004), é passível de distinção entre a esfera internacional e doméstica. Isso porque, especialmente no caso brasileiro, em que existe a utilização do termo “direitos e garantias fundamentais” pela constituição, ambas as expressões não deveriam ser submetidas a uma equivalência *a priori* (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2022). Para isso, entende-se que os direitos humanos estão associados aos direitos que independem da vinculação a uma ordem constitucional, isto é, estão previstos nos documentos internacionais de aspiração universal (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2022). Por outro lado, os direitos fundamentais seriam aqueles positivados na ordem jurídica interna (VILLAR, 2005), isto é, “a categoria dos direitos fundamentais é temporal e espacialmente condicionada, visto que se cuida da institucionalização jurídica dos direitos humanos na esfera do direito positivo” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2022, p. 702). Como já observado, os direitos fundamentais estão intimamente conectados com a constitucionalização dos direitos.

Diante disso, os Direitos Humanos podem ser definidos como “o conjunto mínimo de direitos considerado essencial para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, e que ainda se beneficiam de garantias internacionais institucionalizadas” (ACCIOLY, 2021, p. 158). Esses direitos podem ser encontrados em documentos de origem normativa global como a Carta das Nações Unidas (ONU) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); e nos sistemas normativos regionais, que, no caso brasileiro, estaria englobado pelo sistema interamericano, consolidado por meio do pacto de São José da Costa Rica (PIOVESAN, 2008). Ambos os sistemas podem ser considerados como complementares, tendo em vista que eventualmente direitos idênticos podem ser tutelados por esses mesmos sistemas, o que resulta numa escolha individual sobre qual sistema teria o aparato mais favorável para a situação (PIOVESAN, 2008).

Tanto na Declaração Universal quanto na Carta da ONU, os direitos humanos são abordados de forma mais ampla e imprecisa (SARLET; MONDIANI; MITIDIERI, 2022), o que significa não ter uma descrição de uma ação concreta que resultaria na

proteção ou desamparo desses direitos. Assim, outros instrumentos foram implementados para garantir o devido cumprimento dos direitos humanos, que inclui: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção contra a Tortura, Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança entre outros pactos e convenções que englobam a promoção da dignidade da pessoa humana. Por isso, observar esses instrumentos tanto no processo interno de validação como também no efetivo cumprimento desses objetivos por parte do Estado é uma forma de avaliar como o país está integrado e comprometido com a temática.

O sistema interamericano, por sua vez, é fruto de quatro diplomas normativos (ACCIOLY, 2021): a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; a Carta da Organização dos Estados Americanos; a Convenção Americana de Direitos Humanos; e o Protocolo relativo aos direitos sociais e econômicos (SAN SALVADOR, 1988). Dentre elas, a Convenção Americana detém ser mais significativa para a presente pesquisa, uma vez que estipulou a criação de uma Corte capaz de julgar os Estados que reconhecessem a sua jurisdição. Essa convenção ficou conhecida como o Pacto de São José da Costa Rica (1969, mas que só entra em vigor em 1978). Fruto de um ambiente no qual “os direitos humanos eram tradicionalmente concebidos como uma agenda contra o Estado” (PIOVESAN, 2014, p.144), a entrada em vigor do pacto ocorreu em um momento paradoxal da História da América Latina, tendo em vista que muitos países ainda estavam sob o regime ditatorial e autoritário (PIOVESAN, 2014). Ainda que as intenções de proteção e promoção dos Direitos Humanos permanecessem na política externa, a realidade do Brasil não permitiu sua incorporação ao ordenamento nacional até 1992 (ACCIOLY, 2021) que, por meio de nota à Organização dos Estados Americanos (OEA), reconheceu a competência da corte em 1998.

No âmbito interno, os direitos humanos, apesar de *a priori* não terem a mesma instância que os direitos fundamentais, estes são responsáveis pela proteção da dignidade da pessoa humana que, por consequência, integram as mesmas instituições de proteção que os direitos humanos. No caso do Brasil, a promoção dos Direitos Humanos está prevista no art. 4º da Constituição Federal de 1988, e posteriormente refere-se ao conceito quando relacionado aos tratados internacionais. Os direitos fundamentais distribuídos na constituição delegam ações específicas a fim de assegurar que o indivíduo tenha sua dignidade instituída (BRASIL, 1988).

3.2 Promoção dos Direitos Humanos pelo Brasil

Os Direitos Humanos no Brasil podem ser divididos em dois aspectos: o jurídico-formal e o empírico de cumprimento efetivo dessas garantias (MONDAINI, 2020). Ainda que os constituintes de 1987 tenham ressaltado a importância dos direitos humanos para o país, a realidade brasileira está intrinsecamente ligada aos resquícios do período ditatorial e da desigualdade que acompanha o desenvolvimento do país (PIOVESAN, 2014). A história da promoção dos Direitos Humanos pelo Brasil nem sempre reflete o real comportamento do Estado no âmbito interno. Um exemplo disso são as condenações que o país vem sofrendo perante o tribunal da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como será melhor abordado posteriormente.

Como será visto durante esse capítulo, nem sempre os poderes convergem no modo de promoção desses direitos (MILANI, 2012), mesmo que a responsabilização internacional recaia sobre a União, interpretada como única para fins de Direito Internacional Público (REZEK, 2021). O resultado dessas diferentes visões que, consequentemente, implicam formas variadas de ação ou omissão diante das temáticas que envolvem direitos humanos é a constatação de uma ambiguidade da imagem brasileira no exercício de sua política externa. Em parte, o Brasil tem uma contribuição ativa nas reações de tratados internacionais como o Estatuto de Roma, por outro, só cria garantias apropriadas para a proteção da mulher, por meio da legislação conhecida como Maria da Penha, quando é condenado na CIDH devido, em parte, à falta de proatividade do Judiciário (PLASTINO, 2021). Nesse sentido, a incongruência imposta entre a aproximação dos considerados “novos temas de relações internacionais” (SILVA, 2008) com a prática dos mesmos é que possibilita diferenciar as prioridades internas que esses temas têm em relação às prioridades da PEB.

Ao observar certos comportamentos do Brasil diante de assembleias da ONU ou de comissões específicas ou contribuições do país para o manuscrito de pactos e tratados, há uma certa contraposição com a prática e exercício dessas garantias, que são transportas por meio das reiteradas condenações na corte interamericana (dez sentenças desde 2006¹⁵) ou pelas recomendações proferidas pela Revisão Periódica Universal

¹⁵ Casos: Ximenes Lopes (sentença proferida em 2006); Nogueira de Carvalho (sentença proferida em 2006); Escher e outros (sentença proferida em 2009); Garibaldi (sentença proferida em 2009); Gomes Lund e outros “Guerrilha do Araguaia” (sentença proferida em 2010); Trabalhadores da Fazenda Brasil

(RPU), mecanismo de monitoramento do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Diante disso, cabe avaliar cada uma dessas visões a fim de entender como a política externa brasileira é afetada por elas.

3.2.1 Visão do Legislativo

O Legislativo atua, majoritariamente, como parte *ex post* durante o processo decisório da PEB, tendo em vista sua função de deliberar acerca de tratados, acordos ou atos internacionais (SILVA; SPOHR, 2016). Mesmo com a existência de mecanismos, como dentro do Senado, de pedido de informação, aprovação de nomeação para as missões permanentes, a interação com a formulação de política externa passa por momentos de maior concordância ou divergência com o Executivo. Dessa forma “Assumir a interpretação de que o legislativo delega o poder de formulação de política externa não significa deixar de reconhecer momentos de busca por maiores poderes e momentos de abdicação, como nos casos comerciais” (SILVA, SPOHR, 2016, p. 128).

O Legislativo representado no âmbito federal pelo Congresso Nacional é composto pelo Senado Federal e pela Câmara de Deputados federais. Nesta, os deputados podem participar de comissões (ao todo são 25 comissões permanentes), que são ambientes de debates de pautas tendo em vista projetos de leis. Em princípio, qualquer comissão ou deputado pode propor um projeto que, depois de passado pela análise de admissibilidade (realizada pelas comissões de Finanças e Tributação (CFT), quando envolve questões orçamentárias, e pela Constituição de Justiça e Cidadania (CCJC), que avalia a constitucionalidade do projeto), é votado em plenário. Caso seja aprovado, vai para avaliação no Senado que faz nova ponderação e votação que, se sancionada sem veto, é então publicada (pode ser sancionada ou vetada pelo Presidente).

Entretanto, esse caminho nem sempre é seguido, tendo em vista que projetos podem ter a tramitação conclusiva nas comissões, isto é, se forem aprovadas por todas as comissões, vai direto para o Senado, sem votação no plenário -cerca de 80% do processo legislativo ocorre dessa forma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Se o projeto já tiver ido ao Senado, vai direto para a sanção ou veto presidencial, já que o projeto estaria na fase de retorno à Câmara por alguma mudança solicitada pelos

Verde (sentença proferida em 2016); Cosme Rosa Genoveva, Evando de Oliveira e outros “Favela Nova Brasília” (sentença proferida em 2017); Povo Indígena Xucuru e seus membros (sentença proferida em 2018); Herzog e outros (sentença proferida em 2018); Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares (sentença proferida em 2020).

senadores ou veto deles. Além da parte de edição de leis, a Câmara é composta por secretarias, Centro de Estudos e Debate Estratégico, conselho, corregedoria, procuradoria entre outras estruturas organizacionais.

Para a pesquisa proposta, cabe destacar a função da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Secretaria de Relações Internacionais. Apesar de existirem outras comissões que também versam, devido à temática, sobre DH, como a de Defesa do Idoso, das Pessoas com Deficiência, dos Direitos das Mulheres etc., a comissão permanente de DH consegue ser mais ampla e abarcar o conteúdo para a pesquisa. Cabe avaliar o comportamento do Legislativo por meio principalmente dessas duas estruturas.

Atualmente (atualização de 23 de novembro de 2022), a comissão é composta de um presidente (Orlando Silva do PCdoB de SP) e três blocos parlamentares, distribuídos entre 24 partidos. O bloco é “uma aliança entre dois ou mais partidos que passa a atuar como uma só bancada, representada por um líder” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Criada em 1995, como resultado da participação do Brasil na Conferência de Viena de 1993 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022), ela tem, dentro de suas atribuições, a responsabilidade de receber, avaliar e investigar denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Hoje, a comissão tem 164 projetos em tramitação, a maior parte delas são propostas a partir de 2010, mas ainda há propostas desde o ano de sua criação que ainda não foram finalizadas.

A Secretaria de Relações Internacionais detém, entre suas principais funções, a análise de solicitações de missões oficiais no exterior feitas por deputados a instituições ou organismos internacionais. É responsável ainda por reuniões a fim de manter a interlocução da Câmara com o Itamaraty e também a elaboração de memorando de entendimento entre a Câmara e parlamentos estrangeiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Cabe notar que se inclui o conceito de diplomacia parlamentar, que ocorre por meio de intercâmbio para o desenvolvimento das políticas internacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). O órgão foi criado em 2015 e teve sua primeira Secretária, a deputada Soraya Santos do PL-RJ.

O poder Legislativo, devido a sua natureza de múltiplos representantes da sociedade, é de uma visão fragmentada em relação aos DH. Isso pode ser comprovado pela influência que os acordos internacionais têm sobre a estrutura e organização, como no caso da criação da comissão de DH, que veio de uma pressão externa, como também

pela demora na tramitação de projetos e decretos¹⁶. A título de exemplo, observa-se a tabela abaixo que mostra o tempo do processo de ratificação dos principais tratados multilaterais internacionais de DH da ONU:

Quadro 1- Relação de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, de acordo com o tempo para promulgação

Title	Registration Number	Registration Date	Date of Conclusion	Dias entre a criação e a celebração	Data da promulgação	Diferença entre a celebração e a promulgação em dias
Convention on the Rights of the Child		02/09/1990	20/11/1989	286	22/11/1990	81
Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict	A-27531	12/02/2002	25/05/2000	628	11/03/2004	758
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	I-20378	03/09/1981	18/12/1979	625	13/09/2002	7680
Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	A-20378	22/12/2000	06/10/1999	443	30/07/2002	585
International Covenant on Civil and Political Rights	I-14668	23/03/1976	16/12/1966	3385	06/07/1992	5949
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	I-9464	12/03/1969	07/03/1966	1101	12/07/2003	12540
Rome Statute of the International Criminal Court	I-38544	01/07/2002	17/07/1998	1445	26/09/2002	87
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	I-14531	03/01/1976	16/12/1966	3305	06/07/1992	6029
Convention relating to the Status of Stateless Persons	I-5158	06/06/1960	28/09/1954	2078	22/05/2002	15325
Vienna Convention on the Law of Treaties	I-18232	27/01/1980	23/05/1969	3901	14/12/2009	10914
Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	I-24841	26/06/1987	10/12/1984	928	15/02/1991	1330

¹⁶ Decretos não necessitam do aval presidencial, eles são matéria de competência exclusiva do poder legislativo.

Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	A-24841	22/06/2006	18/12/2002	1282	19/04/2007	301
Agreement establishing the Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean	I-30177	04/08/1993	24/07/1992	376	01/07/1999	2157
Constitution of the International Refugee Organization*	I-283	20/08/1948	15/12/1946	614	06/09/2013	23758
Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime	A-39574	28/01/2004	15/11/2000	1169	12/03/2004	44
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime	A-39574	25/12/2003	15/11/2000	1135	12/03/2004	78
Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities	A-44910	03/05/2008	13/12/2006	507	25/08/2009	479
International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance	I-48088	23/12/2010	20/12/2006	1464	10/05/2016	1965
Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância		10/05/2016	05/06/2013		10/01/2022	2071

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados retirados de <https://treaties.un.org/> e do banco de dados do MRE Concórdia (www.itamaraty.gov.br).

É possível analisar que a mediana entre a celebração do tratado e sua promulgação é de um pouco mais de 5 anos. Ainda que não seja a melhor ferramenta,

tendo em vista a discrepância entre alguns tratados, houve os que demoraram um pouco mais de dois meses (como o A- 39574 que se refere ao tráfico de migrantes e a Convenção do Direito da Criança), e houve os que demoraram mais de 30 anos (como no caso do I-5158 e I-9464, que tratam sobre a situação dos apátridas e da discriminação racial respectivamente), ela apresenta um quadro representativo de como a matéria de DH é tratada dentro do legislativo.

É possível perceber que, apesar do tempo relativo, o Legislativo procura convergir com as celebrações produzidas pelo Executivo (SPHOR, 2020). A matéria de DH parece assumir, cada vez mais, importância no âmbito interno, tendo em vista a tendência de aprovar mais tratados a partir dos anos 2000 e o empenho da comissão em promover debates sobre o assunto. Mesmo com as diferenças de representatividade que existem no parlamento, o que poderia dificultar ainda mais a negociação dos interesses internos, o Legislativo vem colaborando para que o Brasil continue com uma imagem de um país com “relativo destaque no regime internacional de direitos humanos” (MILANI, 2012, p. 44).

3.2.2 Visão do Executivo

O Poder Executivo brasileiro possui uma peculiaridade a mais em relação aos demais poderes: ele, por meio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), é o mais atuante na formulação e implementação da PEB (SALOMON; PINHEIRO, 2013). Diante disso, o posicionamento tomado pelo Brasil durante conferências, fóruns, congressos internacionais, quando representados por diplomatas brasileiros ou servidores do Ministério, estão representando os interesses já previamente estabelecido pelo órgão. Como visto no capítulo anterior, essa ponderação prévia do nível um de Putnam (1988), estabelece um *win-set* que nem sempre representa os interesses da maioria, mas do grupo de interesse que conseguiu se sobrepor diante dos demais.

Na prática, a configuração dos poderes possui uma complexidade maior do que divisões previamente estipuladas tanto pelos teóricos formuladores da administração do poder do Estado, como Montesquieu, quanto dos níveis de Putnam. O poder executivo é predominante na representação internacional dos interesses da União. Isso se desenvolveu porque “A normatização das funções e a organização da máquina administrativa [do] (...) Estado foram desenhadas pela primeira vez na Constituição brasileira de 1824, quando se definiram as divisões de tarefas e os instrumentos

interativos entre os poderes políticos do país” (HERZ, 2013, p. 63), por isso cabe analisar brevemente o processo histórico que levou o Executivo se tornar o protagonista da PEB.

Primeiro, foram identificados dois dos elementos históricos que justificam em parte essa concentração: a Constituição originária do país (1824), que pelas próprias características do regime monárquico atribuiu quase que exclusivamente¹⁷ a formulação de PE ao Executivo (HERZ, 2013); e ao período da Ditadura militar, que consolidou o processo de insulamento burocrático do Itamaraty já em andamento (SILVA, 2004). O MRE já possui um histórico de liderança nas conduções da PEB, em que se considerou, por muito tempo, que devido à alta capacidade técnica de seus servidores, teria ainda mais legitimidade para agir de forma mais autônoma possível em relação aos demais poderes e instituições (MILANI; PINHEIRO, 2013). O resultado disso foi um processo de baixa representatividade democrática na PEB (SILVA, 2017).

O processo de insulamento burocrático se consolidou durante a ditadura militar¹⁸ de 1964, com a supressão ou fragilização de canais da sociedade civil (SILVA, 2004). Nessa época, o poder executivo se sobressaía em relação aos demais poderes. Os atos institucionais suspenderam garantias constitucionais que resultaram na perda de direitos políticos, cassação de mandato, demissões entre outros atos que reduziam a capacidade política e de manifestação das pessoas, principalmente, na esfera política. Segundo Furmann (2011),

(...) entre 1964 e 1973 foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas, sendo maior a concentração de punidos em 1964, 1969 e 1970. Só o AI-1 atingiu 2.990 pessoas. Foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores. Perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos, dentre os quais 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos. O expurgo nas forças armadas foi particularmente duro, dadas às divisões existentes antes de 1964. A maior parte dos militares, se não todos, que se opunham ao golpe foi excluída das fileiras. Foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos, 30 soldados e marinheiros. Nas polícias militar e civil, foram 206 os punidos. (p. 155)

Esse ambiente de insegurança e censura foi dificultando a atuação ativa dos funcionários dentro do poder executivo e diminuindo a capacidade de ação dentro do

¹⁷ Com exceção ao artigo 142 da Constituição que atribuía ao legislativo questões relacionadas à cessão de território.

¹⁸ Alguns teóricos já consideram mencionar essa época pelo nome de ditadura cívico-militar, tendo em vista que houve apoio popular para o golpe.

poder legislativo e judiciário que ficava à mercê das autoridades militares. A constituição de 1967, por mais que tenha previsto alguns direitos fundamentais, foi logo inutilizada tendo em vista que o Ato Institucional 5 (AI-5) foi sancionado no ano seguinte.

O AI-5 representou a certeza de “uma ditadura centralizada na figura do Presidente da República, dotado de vastos poderes” (JUNIOR, 2013). O cargo de Presidente passou a ter a autoridade máxima no país, podendo decretar recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores e intervir nos Estados e Municípios. O Poder executivo, pela própria contradição da separação dos poderes, passou a poder legislar sobre todas as matérias. As eleições passaram a ser indiretas para a maioria dos cargos do legislativo e para alguns cargos do executivo como governadores (chamados de interventores) e para o cargo de Presidente. Na esfera judiciária, a centralização do STF com a escolha de novos juízes e possibilidade de afastamento e demissão por parte do presidente, também dificultaram o exercício da separação dos poderes, enfraquecendo o sistema de pesos e contrapesos (JUNIOR, 2013).

Nessa época, o Ministério das Relações Exteriores, por meio do Itamaraty, atuava diretamente com o Conselho de Segurança Nacional para a formulação da política externa (SETEMY, 2018). Determinados autores alegam que foi nesse período que o processo de insulamento burocrático do Itamaraty se assentou. Devido à alta habilidade dos funcionários do ministério em conjunto com a estrutura organizacional do órgão (CASTILHO, 2022), os militares pareceram ter menos influência sobre o Itamaraty, já que consideravam os diplomatas “aptos” para exercerem os cargos, conseguindo o órgão uma certa blindagem em relação a intervenções mais incisivas por parte do governo (SILVA, 2004).

A ditadura, portanto, impactou a configuração da divisão dos poderes e, sobretudo, contribuiu com uma visão mais pedante do Itamaraty enquanto formulador e executor da política externa brasileira. Isso refletiu diretamente na Constituição de 1988, que procurou reestabelecer o sistema de pesos e contrapesos dos poderes, permitindo maior isonomia entre eles. Como resultado, o Congresso Nacional, sobretudo por meio do Senado, passou a ter mais peso nas decisões relacionadas a PEB, prevendo, por exemplo, a necessidade de sabatina de eventuais representantes do país para missões permanentes.

Diante disso, a herança do período anterior a 1988 foi sucedida por um conjunto de articulações propostas pelos constituintes que, apesar de “tímidas”, foram uma tentativa de induzir uma maior dependência entre os poderes (FIGUEIRA, 2013). O resultado disso foi a crescente mudança na participação do legislativo, comprovada pelo crescimento de PECs e comissões que pautaram sobre temas internacionais (SPOHR, 2020). Pode-se inferir que o legislativo, a partir dessas mudanças constitucionais, começou a prestar mais atenção na pauta internacional.

“A hipótese do insulamento burocrático do Itamaraty não nos parece mais expressar a realidade empírica da política externa brasileira em tempos de globalização e democratização do Estado” (MILANI, 2012, p. 34). A consequência disso foi, especialmente para a matéria de Direitos Humanos, ter essas diferentes visões que “não são isentas de contradição” (MILANI, 2012, p. 34). A partir de 1988, o Brasil passou a reconhecer a importância dos Direitos Humanos, desempenhando um papel de relativo destaque nessa temática internacionalmente (MILANI, 2012).

O Executivo teve um papel ativo na defesa e promoção dos Direitos Humanos. Além da busca por celebração dos tratados, convenções e pactos tanto no sistema global quanto regional, houve também a participação ativa de diplomatas brasileiros nas redações desses projetos. Como exemplo dessas diversas contribuições, tem-se desde a eleição do diplomata Sérgio Viera de Mello para o Alto Comissário de DH da ONU, até a idealização da Revisão Periódica Universal (RPU) da ONU (ACCIOLY, 2021). Somado a isso, tem-se a contribuição do Brasil para a redação do Estatuto de Roma (MILANI, 2012), pois durante a Conferência Mundial de Direitos Humanos “o representante brasileiro, na qualidade de presidente da Comissão de Redação, trabalhou intensamente no sentido de encontrar um denominador comum entre as diversas visões projetadas sobre a atuação da comunidade internacional na defesa dos direitos humanos” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 12). No entanto, mesmo dentro do Executivo a imagem brasileira pode se tornar ambígua tendo em vista a posição tomada pelo Brasil em se manifestar nos casos de abusos persistentes de países específicos como da China, Chechênia, Coreia do Norte e Sri Lanka (MILANI, 2012).

3.2.3 A visão do Judiciário

O Judiciário, ao contrário dos demais poderes, não possui prerrogativa direta para atuar na política externa livremente. Ou seja, ele acabando impactando a PEB

quando, ao se deparar com um litígio, tem a necessidade de proferir uma decisão que interfere diretamente na forma como o Estado deve ou não agir. A atuação do Judiciário também pode impactar a responsabilização internacional do Brasil, como no caso Ximenes Lopes da CIDH, em que a inércia desse poder fez o Brasil ser condenado por essa corte (ACCIOLY, 2021). Cabe compreender como é a estrutura organizacional, para entender como e quais as principais decisões que comprovam isso.

Primeiro, esse poder se manifesta sob a atuação do juiz. Esse cargo funcional é único investido de jurisdição, isto é, é o único que tem a autoridade de exercer a soberania do Estado para ministrar a justiça. As decisões do juiz são, em última análise, a manifestação do Estado sobre a matéria. Ainda que não haja diferença sobre a jurisdição dos juízes (todos representam o Estado), a complexidade da incidência das leis na realidade exige que haja uma separação na administração dos conflitos da sociedade. Por isso, surge o conceito de competência do juiz.

Tendo em vista que o trabalho proposto não tem a função de realizar uma análise jurídica aprofundada sobre o poder judiciário, simplifica-se o tema de competência como uma forma de ajudar os juízes a se aprofundar e, portanto, ter mais conhecimento para julgar os conflitos. A competência se divide em duas principais categorias: a competência absoluta (da qual somente o designado pelo previsto em lei pode julgar o caso, sob pena de nulidade do processo) e a competência relativa (na qual as partes podem eventualmente ter liberdade de escolha).

As competências são relevantes para entender como o poder judiciário pode se manifestar e influenciar a política externa. Em geral, a maioria das decisões observadas para o tema advém de dois principais órgãos: o supremo tribunal federal (STF) e o superior tribunal de justiça (STJ). Isso ocorre porque o STF tem competência para julgar elementos da constitucionalidade das leis e aplicação delas. Como será visto posteriormente, o STF abarca também uma série de prerrogativas estipuladas na constituição não só em razão de matéria constitucional, como também em casos de julgamentos especiais em decorrência do cargo assumido por funcionários do governo (prerrogativa de foro). Já ao STJ, compete, para o que estamos analisando, o julgamento de casos que uma das partes for Estado estrangeiro ou organismo internacional (previsto no art. 105 da Constituição). Como resultado de suas competências, que são absolutas, a maior parte da influência do poder judiciário na política externa brasileira advém das decisões proferidas por esses dois órgãos. Essas duas instituições merecem ser mais

aprofundadas, uma vez que as competências a elas atribuídas estão mais relacionadas ao contexto histórico de sua formação no Brasil.

O Supremo Tribunal Federal (STF) é um órgão do poder judiciário que tem a função de “guarda da Constituição” (STF, 2021), isto é, tem o dever de julgar a constitucionalidade de leis e atos normativos independentemente de um caso concreto. O supremo pode, por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ou por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), declarar que certas leis ou atos não estão de acordo com os preceitos fundamentais da CF e, por isso, devem ser desconsiderados do ordenamento jurídico, ou então, que leis anteriores à CF não foram recepcionadas pela nova constituição e, por isso, deixam de ter seus efeitos sobre a sociedade.

Ainda que o STF tenha sido criado no Brasil a partir de sua independência, sob o nome de Supremo Tribunal de Justiça, é com a conclamação da República em 1890, que o órgão se estabelece. Campo Salles ampliou a competência do órgão na época, por meio do decreto 848 (BALEEIRO, 1972), dando possibilidade de “sancionar” ou não as leis que, por devido exame de direito, não comprometessem demais leis orgânicas (Decreto 848 de 1890). Essas novas competências vinham, sobretudo, da influência que o sistema-político federalista norte-americano exercia sobre o imaginário dos “homens cultos” brasileiros (BALEEIRO, 1972). No entanto, pelo sistema já posto no Brasil de forte influência lusitana e britânica, as funções do STF se adaptaram ao que existia no momento do Império, remanescendo a função de, segundo o art. 164 da constituição de 1924, “2º conhecer os delitos e erros de ofício que cometerem seus ministros, os das Relações, os empregados no corpo diplomático e presidentes das Províncias; 3º conhecer e decidir os conflitos de jurisdição”.

Pouco menos de 100 anos depois (e após 5 constituições), o STF permaneceu com a base dessas características citadas e de outras que foram incorporadas durante esse tempo. Na constituição cidadã de 1988, preservou sua competência de julgar pessoas que exercem cargos políticos por meio da prerrogativa de foro como Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros, Procurador-geral da República, chefes de missão diplomática de caráter permanente, entre outros. Como “guardião da Constituição” (BRASIL, 1988), o órgão é responsável por julgar os casos de descumprimento de direitos fundamentais, que refletem, no ambiente interno, casos envolvendo os princípios dos direitos humanos.

A decisão mais emblemática sobre a temática refere-se ao relatório do STF sobre Pacto de San José no caso que versava sobre a prisão civil de depositário infiel. Diante do exposto, o voto de Gilmar Mendes pelo Recurso Extraordinário nº 466.373 sistematizou a interpretação do caráter supralegal dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos. Retomando a já proferida intencionalidade do ex-ministro Celso de Mello no caso de concessão de *habeas corpus* nº 91361, o relator profere as razões pelas quais, em caso de conflito entre as leis infraconstitucionais e os tratados internacionais sobre Direitos Humanos, haveria a prevalência dos tratados internacionais, configurando-as como normas supralegais. O resultado disso é uma atribuição de peso ainda maior sobre a decisão de assinar ou não esse tipo de tratado que, em caso de ratificação, deslegitima as leis produzidas pelo Legislativo no âmbito municipal, estadual e federal, sem que isso tenha sido debatido pelo próprio Legislativo. Mesmo assim, o poder Judiciário já foi o responsável por condenações do Brasil da CIDH, especificamente no caso Ximene Lopes (ACCIOLY, 2021), em que a demora do sistema judiciário foi a razão pela condenação.

3.3 Conclusão do capítulo

Os direitos humanos é um conceito que passa a ter maior visibilidade a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Os acontecimentos do Holocausto fizeram a comunidade internacional criar uma área do Direito Internacional específica para tratar das garantias mínimas de vida que um indivíduo tem, independentemente de sua nacionalidade. Esse novo regime a ser estabelecido a partir da segunda metade do século XX, é dividido em duas vertentes: o âmbito global e o âmbito regional. No primeiro, subtende-se as ações e convenções propostas pela ONU, enquanto a segunda está relacionada aos pactos da região em que cada país está inserido. No caso do Brasil, a OEA foi a organização que atuou para a construção do regime regional interamericano, que inclui a criação de uma corte capaz de ser acionada por indivíduos contra seus Estados em caso de esgotamento das vias internas. O Brasil ratifica e reconhece a competência da corte em 1998.

A política externa de DH passa a ser parte da agenda brasileira mais ativamente a partir da década de 1990, que continua a se desenvolver durante os anos 2000 até a nova mudança política no país a partir de 2016, que passa a modificar o eixo de prioridades desse tipo de agenda. A partir de 2018, então, tem-se um governo que

também coloca os direitos humanos como um plano secundário e complementar as políticas externas praticadas no período. Ainda assim, a conformação tripartite do Estado procura se manifestar a favor dessa causa, ainda que de uma forma menos ativa. Por fim, o capítulo aborda a construção histórica de cada um dos poderes para entender como a promoção dos Direitos Humanos ocorre em cada um. O Legislativo tenta promover ações por meio da comissão permanente de DH do congresso, mas, em contrapartida, demora para o processo de ratificação dos tratados internacionais que versam sobre o tema. Como abordado, a revisão de literatura sugere que essa demora se deve à falta de interesse de gerir aspectos da pauta internacional por essa ter menos impacto no ambiente eleitoral. O Executivo, por sua vez, procura manter um papel ativo nas comissões internacionais, tornando o Brasil reconhecido por seus esforços, ainda que em certos votos e declarações o país nem sempre mantém essa postura de prestacional dos DH. Por último, o Judiciário também procura reconhecer a importância do tema, principalmente a partir do marco histórico de 2008, mas seu histórico de garantir a tutela desses direitos não está consolidado, como mostra as condenações do Brasil na CIDH.

4 A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM INTERNACIONAL DO BRASIL SOBRE DIREITOS HUMANOS

A partir do período de redemocratização, o Brasil “tem se pautado por uma política de respeito às regras do regime multilateral de direitos humanos” (MILANI, 2012, p. 44). Isto é, o país vem construindo uma imagem internacional de postura ativa na consolidação da agenda humanitária, colocando-o como um papel de relativo destaque no regime de DH (MILANI, 2012). Essa necessidade de reafirmação do país em relação ao cumprimento e participação na construção de um regime cada vez mais abrangente ocorre, em parte, pela própria natureza do tema, uma vez que a eventual violação traz a obrigação dos demais Estados de protestar e se manifestar sobre ela (PIOVESAN, 2008). Ademais, os direitos humanos estão diretamente relacionados às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, o que contribui para que o país que pratique violações ou que seja passivo ao tema tenha menos respaldo internacional em outras áreas de negociação.

Dito isso, ao mesmo tempo que o Brasil tem uma tendência de atuar ativamente na Comissão de Direitos Humanos da ONU, por exemplo, o país ainda tem uma realidade econômica e social permeada de desigualdades que dificultam o efetivo cumprimento dos DH em território nacional (DIMOULIS, 2005). A realidade brasileira ainda conta como o país que mata pessoas transgênero pelo 13º ano consecutivo (ONU-BRASIL, 2021), o país que número de mortes em relação a ativistas ambientais no mundo (GLOBAL WITNESS, 2021; CONECTAS, 2021), em que a violência contra mulher chega a ter um índice de feminicídio de 4 vítimas por dia só em 2021 (FBSP, 2022), além da alta letalidade policial, que entre 2013 e 2021 foram 43.171 vítimas sendo 84,1% delas pessoas negras (FBSP, 2022). Além desses fatores de violação da vida, o Brasil possui números elevados de pessoas que vivem sem saneamento básico, com falta de acesso à internet, baixa escolaridade, crescentes índices de desmatamento entre outras dimensões que também englobam os DH e que ainda estão aquém do mínimo necessário para o efetivo cumprimento desses direitos.

Apesar disso, a dimensão jurídico-formal do Brasil, mesmo com avanços e retrocessos já que dependem de políticas governamentais, apresenta uma tendência de avanço na proteção dessas garantias. Um exemplo disso, no meio executivo, é a criação, por meio do Decreto nº 9.937 de 2019, do Programa de Proteção aos Defensores dos

Direitos Humanos (PPDDH) que procura atuar “no atendimento e acompanhamento dos casos de risco e de ameaça de morte de defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas em todo território nacional” (BRASIL, 2022) e, no âmbito jurídico, a criminalização da homofobia como forma de racismo por meio do mandado de injunção 4.733 do STF. Todas essas contribuições aumentam o saldo positivo para a visibilidade do Brasil internacionalmente.

Não obstante, é necessário levar em conta o processo histórico do Brasil como país colonizado e periférico. Esse fator também contribui para que o país tenha dificuldade de implementar internamente a agenda que defende externamente. Essa dificuldade pode se manifestar tanto economicamente quanto politicamente, uma vez que o gerenciamento dos recursos da União depende de orçamentos que são limitados e das prioridades políticas de alocação das áreas de preferência. A presença do Brasil, ao fazer sua voz ser ouvida (MILANI, 2012), no Conselho de Direitos Humanos na ONU, por exemplo, ajuda o país a obter cooperação internacional, utilizando-a como ferramenta para proteção e promoção desses direitos (MENEZES, 2012).

A imagem do Brasil no sistema ONU é vista como um país de condição pacífica e com uma democracia ativa (MENEZES, 2012). No entanto, também é reconhecido que “importantes avanços registrados desde a redemocratização ainda convivem com a persistência de graves violações de direitos” (RPUm 2008). Não é ignorada a realidade brasileira, mas, de alguma forma, leva-se em conta os fatores históricos, sociais e econômicos que dificultam o desenvolvimento do Brasil como uma nação livre de violações. O resultado disso é um reconhecimento internacional do esforço da União em tentar solucionar esses problemas estruturais, ainda que haja diferenças na abordagem de cada governo que assume o poder. Isso pode ser comprovado por meio do primeiro relatório da Revisão Periódica Universal (RPU) (2008): “fatos demonstram que, não obstante as inúmeras conquistas que expandiram a proteção dos direitos humanos, exigem-se, ainda, muitas outras iniciativas e mudanças no âmbito dos poderes públicos”.

Por outro lado, em termos do sistema regional (interamericano), o Brasil já possui um recorde de condenações na CIDH. Esse sistema, em especial a corte, é relevante para a compreensão da imagem que o Brasil passa no âmbito externo, uma vez que “a apresenta uma particular institucionalidade marcada pelo protagonismo de diversos atores, em um palco em que interagem Estados, vítimas, organizações da sociedade civil nacionais e internacionais” (PIOVESAN, 2014, p. 149). Uma das consequências do sistema regional, em relação ao sistema global, é a força das decisões

que impelem o Estado a agir ativamente na reparação das violações, estipulando um quadro mais impositivo no fortalecimento do Estado de Direito, da democracia e dos DH numa região que possui um histórico ditatorial “marcado por acentuada desigualdade social e violência sistêmica” (PIOVESAN, 2014, p. 153).

O Brasil, em seu aspecto regional, pode ser tomado como um país que recebe críticas mais incisivas em relação a sua posição no regime internacional de DH. Isso porque o Estado brasileiro está sendo comparado com outros países da mesma região, que também passam por problemas estruturais semelhantes. Ao contrário do sistema ONU, em que há uma disparidade maior entre os países, o sistema regional possibilita uma “eficácia jurídica, imediata e obrigatória” (PIOVESAN, 2014, p. 153) no âmbito interno do ordenamento, que colabora ainda mais para haja o efetivo cumprimento dos DH. O Brasil, nesse sentido, ainda tem um longo percurso para que seu discurso consiga representar, de fato, sua realidade.

Em vista do que foi observado, pode-se concluir que o Brasil tem tentado construir uma imagem proativa e de certo protagonismo no regime global de DH. Isto é, visto pelos demais países e organizações internacionais como algo positivo, que ajuda a pensar o Estado brasileiro como promissor na DH. Ainda assim, é notório as dificuldades internas para atingir o objetivo de um país-modelo nesse sentido. O Brasil enfrenta essa dificuldade de manter sua imagem, que transita na ambiguidade entre discurso e prática e também entre os discursos proferidos por diferentes atores estatais devido ao processo decisório. Nesse sentido, cabe avaliar o mais profundamente as diferenças e semelhanças (contradições e ratificações) entre os discursos de cada um dos poderes e também as eventuais contradições que podem existir dentro do mesmo poder.

4.1 Dualidades entre cada um dos poderes

O processo decisório da PEB-DH, como já mencionado no terceiro capítulo, envolve o Legislativo, o Executivo e o Judiciário devido à transdisciplinaridade da matéria e às prerrogativas constitucionais para tal. De modo geral, não apenas os projetos de direitos humanos, como também outros temas de política externa envolvem mais de um poder para sua formulação e implementação (SPHOR, 2020). Segundo Sphor e Reis (2016), a relação específica entre o Executivo e Legislativo constrói-se no estabelecimento de um vínculo de conformidade e complementariedade, sendo predominante a influência do executivo. Essa tendência de o Legislativo ir ao encontro

do que é proposto pelo Executivo foi comprovada tanto pela tendência de apreciação dos atos internacionais (apreciação acima de 95% no Senado Federal entre o período de Fernando Henrique Cardoso a Dilma Rousseff) (SPHOR, 2020), quanto da participação de membros de representante do Legislativo em comissões internacionais (ALESP, 2020).

O judiciário, por sua vez, é incorporado na atuação a partir de situações *ad hoc*, em que é provocado para tomar uma decisão com base em casos específicos (LEÃO, 2011). Nesse sentido, esse poder intervém na política externa por dois meios: quando os atores não-governamentais procuram a justiça para questionar certa legislação ou tratado internacional que tem como consequência influenciar a política externa, ou quando o poder Executivo, a fim de conseguir executar alguma etapa da política externa, recorre aos mecanismos judiciais para atingir seu objetivo (LEÃO, 2011).

No caso de matéria dos DH, tem-se como exemplo para o primeiro meio citado, o caso conhecido como Changri-Lá. Resumidamente, os familiares da Deocleciano Pereira da Costa buscaram a justiça brasileira para que fosse feita a reparação da morte do pescador, que teve seu barco afundado por um submarino nazista durante a Segunda Guerra Mundial. Tal debate versava sobre a imunidade de jurisdição que a Alemanha teria, uma vez que seria, a primeiro momento, incompatível o Judiciário brasileiro julgar outro Estado estrangeiro. Foi necessário que o STF proferisse uma sentença favorável em relação a demanda dessa situação, que teve como resultado o tema 944 de repercussão geral do órgão. A decisão teve como consequência a fixação da tese de que os atos ilícitos praticados por Estados estrangeiros em violação a direitos humanos não gozam de imunidade de jurisdição, podendo, então, a corte brasileira julgar o caso (STF, 2017). Essa decisão de 2017 trouxe outras implicações jurídicas que estão sendo debatidas até os dias atuais, como a delimitação da tese e até mesmo das interpretações que definiriam o que seria “ato ilícito” (CONJUR, 2021).

Esse caso, portanto, expõe não só a direta influência que o Direito Internacional, o regime internacional de direitos humanos tem sobre o ordenamento nacional, mas também como a judicialização dessas temáticas trazem implicações internacionais para o país. Por exemplo, como irá ocorrer a execução da coisa julgada? A Alemanha reconheceria a decisão e pagaria a indenização? Em termos de eventual negociação dessa execução, não estaria, eventualmente, vinculando o Executivo a fazer esse trabalho? Tendo em vista as boas relações entre Brasil e Alemanha, o caso traria algum abalo, desconfiança ou modificação da relação tanto na esfera bilateral como

multilateral entre os países? Poderia ter algum boicote, por parte do outro Estado, como resposta a essa decisão? Poderia outro Estado, com base na decisão, também possuir reservas, ou levantar preocupações em relação à decisão? Todas essas perguntas são um exercício para pensar o impacto que o Judiciário pode trazer para a política externa. Mesmo que o Executivo resolva por pormenorizar tal acontecimento, ignorando-o nas suas relações, a decisão pode trazer à tona novas negociações promovidas por outro Estado estrangeiro, que levam em conta a nova situação jurídica.

Não obstante, para o segundo meio observado, tem-se como exemplo um caso recente que versa sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 34 do Senado. O conteúdo dessa proposta se refere a possibilidade de que parlamentares que foram investidos como chefes de missão diplomática permanente não percam o seu mandato ao voltarem para o Brasil. É necessário que o parlamentar abandone seu cargo para que consiga assumir como embaixador ou embaixadora. O sindicato dos diplomatas (Associação dos Diplomatas Brasileiros - ADB) já se manifestou contrário a esse tipo de modificação, uma vez que fere o princípio da separação dos poderes que “fundamenta o Estado Democrático de Direito” (Faria, 2021). A presidente da Associação, Maria Celina de Azevedo Rodrigues, salientou que seria uma mistura as funções, sendo que os “parlamentares são eleitos para cumprirem suas funções” (FARIA, 2022). Em resposta a essa proposta, começou-se uma articulação com Ex-Ministros do STF para propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), em vista de vetar que se torne uma emenda constitucional (WALTENBERG, 2022).

Diante desse exemplo, tem-se uma possível ação do Judiciário que afeta diretamente a política externa. Ainda que não se tenha concretizado tal ação, essa possibilidade já é um dos mecanismos possíveis para que o Judiciário exerça uma função significativa da PEB, que resulta num processo de judicialização desse tipo de política pública (MILIANI, 2012). Para o caso específico de DH, esse mecanismo é mais difícil de ser encontrado, podendo se resumir que o a judicialização da política ocorre por meio de três principais formas:

- 1) o ato do Poder Judiciário que acarreta responsabilidade internacional do Estado;
- 2) as condições colocadas sobre o Poder Executivo na condução das relações exteriores, na medida em que os tribunais (especialmente o Supremo Tribunal Federal) exigem uma conformidade com determinada interpretação sobre os princípios e normas constitucionais que regulam a ação externa do Estado;
- 3) mecanismos institucionais internacionais, investidos de funções judiciais, aos quais são atribuídos papéis de equacionamento de impasses entre poderes ou entre o Estado e o indivíduo/sociedade, ou que impõem

outros tipos de constrangimentos sobre a política externa do Estado” (COUTO, 2004, p. 148).

Cada uma dessas formas, como já dito anteriormente, pode levar a embates tanto entre o Executivo quanto ao Legislativo. A utilização dos dois meios expostos por Leão (2011) complementa essas possibilidades previstas por Couto (2004), demonstrando que é possível inferir que o Judiciário pode vir a ter diferenças de interpretação em relação às matérias de política externa.

O caso de Changri-Lá, o caso da intimação do ministro para depor sobre a situação do termo “gênero” em relação ao pronunciamento do Ministro Ernesto Araújo, o caso do depositário infiel que culminou o caráter supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos, foram alguns exemplos utilizados na pesquisa que procurou demonstrar concretamente esse processo de interferência que a política externa pode ter por parte do Judiciário. Não apenas isso, esses casos também demonstram que o Judiciário, em seu aspecto formal, procura promover e assegurar os DH. Em contrapartida, o Judiciário, no aspecto material, ainda necessita melhorar seus instrumentos a fim de garantir o acesso à Justiça (SARLET, 2005).

Para Miranda e Cunha (2010), “ainda não se percebe profundo envolvimento do Poder Judiciário brasileiro em relação à utilização das normas internacionais de proteção aos direitos humanos” (p. 15) tendo em vista que a justiça comum (estadual) evita utilizá-la, resultando em uma ineficácia social do Direito, que somada a inefetividade das leis, conduz a não solução real das lides (BUENO 2009). Essa falta de ineficiência dos órgãos estaduais, especialmente o Judiciário (MARÇAL 2009), produz essa dissonância entre a proteção jurídica-formal e sua concretização, que, como proferida em uma decisão proferida no STJ (2005), “a apuração e punição desses delitos [de DH] demonstraram-se insuficientes e, até mesmo, ineficientes, expondo de forma negativa a imagem do Brasil no exterior que, frequentemente, por meio de diversos organismos internacionais, além da mídia, tem sofrido severas críticas quanto à negligência na apuração desse tipo de crime (...)” (p. 7).

O Judiciário pode vir de encontro com as intenções do Brasil de ser um protagonista de potência média (MILANI, 2012), uma vez que os discursos proferidos pelos representantes do Brasil tanto no sistema global de DH, sobretudo na Comissão de DH da ONU, quanto sistema regional, dentro da OEA, são enfraquecidos pela prática do Judiciário, ainda que haja uma tentativa, principalmente nas cortes superiores, de formalmente atribuir maior importância à matéria. Não obstante, o Judiciário também

contrariar, quando provocado, expectativas do Legislativo quando este procura fazer um ato de modificação da constituição ou mudança de legislação que contrasta com o disposto na Constituição. Por fim, o papel do Judiciário pode também assumir como um decisor final quando o Legislativo e Executivo discordam em relação a modificação de algum ponto da PEB.

Em relação ao Legislativo, cabe fazer uma ressalva em relação a esse poder. Devido a sua conformação por meio de votação, é naturalmente composto por diferentes representantes de grupos sociais divergentes. A consequência disso é uma grande quantidade de opiniões que, em maior ou menor grau, divergem entre si, de acordo com os interesses representados. Mesmo na tentativa de agregar cada opinião dos parlamentares segundo o partido, o que já ajuda a homogeneizar parcialmente as visões dos diferentes setores sociais, ainda seria necessária uma pesquisa mais robusta, devido à quantidade de informações, documentos, entrevistas, que são fornecidas de forma dispersa, dificultando o emprego de um método científico mais eficiente.

A fim de evitar uma imparcialidade e fazer eventual injustiça a um partido ou parlamentar, não será considerado importante quem e de qual partido houve a manifestação em relação aos casos a serem expostos, assim como a utilização de eventuais discursos que figuram apenas como recurso argumentativo para representar as contraposições que existem entre o Legislativo e o Executivo naturalmente. Os exemplos utilizados, portanto, foram escolhidos como casos que assumem maior destaque histórico ou conjuntural, com a finalidade de demonstrar as diferentes dimensões que os DH podem assumir no plano interno.

Em relação ao Legislativo, ao tratar de questões de política externa, “e a maior parte das indicações relacionadas à política externa brasileira foi produzida pelos deputados individualmente” (SPHOR, 2020, p. 29), o que resulta em questões pontuais destinadas ao MRE. Na prática, são os requerimentos que conseguem demonstrar algum posicionamento por parte dos deputados, pois tem a finalidade de criar seminários, audiências ou moções. As reuniões realizadas a pedido dos deputados trazem *insights* de como os representantes pensam em relações a certos temas que podem ir de encontro com os discursos internacionais proferidos pelo Brasil em fóruns multilaterais.

Ao observar alguns requerimentos da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados, tem-se alguns requerimentos interessantes para fins de exemplificação dessas contrariedades. Um desses requerimentos trata sobre a questão de um projeto de lei que estipula regras de conduta

da abordagem policial (REQ 101/2022). Durante a reunião, em que esteve presentes policiais, representantes da Polícia Rodoviária Federal, delegados, entre outros membros da sociedade civil. Nessa audiência pública, há os que defenderam que deveria continuar sem a criminalização das abordagens da polícia, os que disseram que com base nos julgamentos do STJ, “99.9% das abordagens não resultam em nada [e que, portanto,] (...) não resultam em violência” (Audiência Pública Ordinária 2022). Resumidamente, durante a audiência é possível perceber um grupo de interesse em estabelecer regras para evitar que os índices de letalidade policial continuem altos e atinjam desigualmente à população. Por outro, existe a contrapartida os que defendem que levantar essas regras poderia dificultar a atividade policial.

Diante de um assunto tão complexo como a situação de violência estrutural, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara parece estar tentando buscar soluções para que esse problema seja minimizado. Por outro lado, o Itamaraty parece assumir uma posição internacional procurando a neutralidade no assunto. Como demonstrado no voto de oposição dentro do Conselho de DH da ONU, o Brasil se mostrou contra abrir uma investigação, em 2020, de casos de violência policial contra pessoas pretas nos EUA (FREELON, 2020). Devido ao caso do George Floyd, houve essa discussão no Conselho, que culminou num *report* que não mencionava a possibilidade de abrir uma investigação contra o EUA (OHCHR, 2021). Nem sempre as contradições internas se refletem na posição internacional, tendo em vista que as instituições sofrem orientações diferentes.

Outro exemplo de contradição entre esses poderes é a situação do reconhecimento do território do Saara Ocidental, especificamente da situação em relação a autodeterminação do povo saarai. Esse território está atualmente sob o domínio de Marrocos, que acaba por praticar “inúmeras violações de Direitos Humanos como supressão cultural, discriminação racial, trabalhista e educacional, violação de mulheres e ativistas, prisões arbitrárias constantes e o uso constante e desmesurado de violência repressiva para com os saarauis” (SMOLAREK, 2013, p. 36). Tal ação tem implicação direta sobre os direitos humanos e a imagem do Brasil na sua promoção, devido a essa situação do Marrocos, ainda que se tenha uma “condenação em escala global no que diz respeito às violações do Marrocos em termos de Direito Internacional e dos Direitos Humanos” (ALMEIDA, 2018, p. 56).

Uma das diferenças apresentadas é a posição do Legislativo em relação a esse caso. Enquanto o Brasil, por meio dos diplomatas do MRE, não reconhece oficialmente

a independência do Saara Ocidental e nem o Estado da República Árabe Saaraui Democrática (DAUDÉN; SMOLAREK, 2013), em 2022, o presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias dos Deputados federais prestigiou a vinda do representante da Frente de Polisario, Ahamed Mulay Ali Ahmadi, ao Brasil (CAMÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Durante a visita, ele mencionou a autodeterminação dos povos e prezou pelo fim pacífico da guerra. Essa atitude de trazer a autoridade ao país e prestigiando-a, o que traz ainda mais legitimidade para sua causa, coloca, implicitamente, em xeque esse não-reconhecimento. Por outro lado, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, há os que se posicionam a favor do não-reconhecimento e os que defendem audiência pública para o reconhecimento (CAMÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

O resultado disso é a incongruência entre os poderes, que demonstra como o processo decisório na esfera pública e, em particular, na área de política externa está cada vez mais interligado, sendo difícil obter uma imagem em sua totalidade sem levar em consideração aspectos internos e externos. A análise dos direitos humanos como agenda do Brasil no exterior, merece ser cuidadosamente avaliada, tendo em conta as diferenças que cada um dos representantes estatais tem sobre como abordar essa temática.

4.2 Dualidades entre discurso e prática

O Brasil, assim como os demais países da América Latina, possui altos índices de violência e desigualdade (PIOVESAN, 2014). Além desses aspectos estruturais que perpassam todos os períodos históricos em maior ou menor medida, a região também teve momentos históricos que dificultaram o desenvolvimento dos direitos humanos. Destaca-se o período ditatorial dos anos 1960-1980 no Estados latino-americanos. No caso brasileiro, as instituições democráticas criadas a partir da Constituição de 1988 passaram a atuar na reconstrução de uma sociedade ainda habituada com o autoritarismo.

Ao mesmo tempo que a ditadura brasileira já estava se enfraquecendo, cedendo espaço para uma transição “lenta, gradual e segura”, outra instituição significativa para o regime de direitos humanos no âmbito regional se formava, era os princípios de um sistema regional de proteção discutido dentro da OEA (ACCIOLY, 2021). Ainda que nesse período a região estivesse tomada por regimes que vinham de encontro com o ideário dos direitos humanos, os avanços nessa década permitiram que fosse

desenvolvido um mecanismo de resolução litigiosa chamada de Corte Interamericana dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2014). Esse órgão judicial criado em 1979, só veio a ter sua jurisdição reconhecida pelo Brasil em 1998, mediante a nota prestada ao Secretário-Geral da OEA (ACCIOLY, 2021).

Essa corte foi se desenvolvendo durante os anos 2000, que, com a emergência dos novos temas de direitos humanos, passou a incorporar a jurisprudência do sistema regional Europeu, por meio de precedentes da Corte Europeia (PIOVESAN, 2014). Mesmo com a importância adquirida desse órgão judicial, no Brasil, há uma “dificuldade de implementação das decisões da Corte no direito brasileiro reside no cumprimento das sentenças no que se refere à investigação dos fatos e a responsabilização dos responsáveis pelas violações de direitos humanos na esfera penal” (CEIA, 2013, p.134). Em especial, o cumprimento das sentenças não pecuniárias parece as mais difíceis de serem cumpridas, justamente por serem medidas que exigem a articulação de outros atores estatais e não estatais (ANJOS, 2020).

O resultado da interação entre o sistema interamericano e a Constituição foi o estabelecimento de um forte arcabouço jurídico de salvaguarda dos direitos humanos. No entanto, mesmo com esses mecanismos, a prática para efetivar essas garantias ainda parece distante da sociedade brasileira. A comprovação disso foi a condenação do país em dez casos desde o reconhecimento da jurisdição da Corte (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 2018). Todos os casos são resultado da ação entre indivíduos e organizações internacionais que ajudaram a demandar da corte (ACCIOLY, 2021). Isso porque, a corte poderá ser acionada somente quando todas as vias internas forem esgotadas.

As situações suscitadas na corte evidenciam a diferenças existentes entre discurso e prática dentro do poder Judiciário, que, muitas vezes, acaba sendo omissa frente a gravidade da violação. Um dos casos mais conhecidos notoriamente é o caso da Maria da Penha. Farmacêutica cearense, sofreu dupla tentativa de homicídio durante o ano de 1983 (CORREA; CARNEIRO, 2010). Mesmo procurando a justiça, ela não conseguiu que seu marido, o responsável por tentar assassiná-la fosse efetivamente condenado. Isso porque, o primeiro julgamento do júri, que o condenou, foi anulado e, posteriormente, “valendo-se de recursos processuais contra a segunda decisão condenatória do Tribunal do Júri, esta não chegou a transitar em julgado e o condenado nunca foi preso, conseguindo ficar aproximadamente quinze anos em liberdade, razão

que impulsionou a vítima a buscar o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos” (CORREA; CARNEIRO, 2010, p. 154).

Ao entrar com uma ação na corte com a ajuda do Centro Para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino-Americano e de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), Maria da Penha consegue fazer a corte investigar e julgar o Estado brasileiro. “Como resultado da sua luta, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres brasileiras” (MONDAINI, 2020, p. 303). Diante disso, o Congresso brasileiro vê-se responsável por combater a violência contra mulher e a violência doméstica, resultando na aprovação, por unanimidade do Congresso Nacional (tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado), da lei 11.340 sancionada pelo presidente Lula em 2006.

Tal avanço no âmbito de proteção da mulher e do combate contra a violência doméstica só foi possível devido à repercussão que o caso teve diante da esfera regional, possibilitando o avanço das salvaguardas dos DH no âmbito interno. Ainda assim, o Brasil continua, até os dias de hoje, com altas taxas de violência e feminicídio, demonstrando que o sistema jurídico ainda não consegue ser eficaz no seu cumprimento, apesar das melhoras no sistema, sobretudo na esfera penal e jurídica. De acordo com a notícia em comemoração aos 15 anos da Lei Maria da Penha, “por meio dos julgados do STJ é possível perceber que as mulheres estão, cada dia mais, abrindo a porta de suas casas para a entrada da Justiça” (STJ, 2021).

Outro ponto a ser debatido nessa seção são as contradições presentes dentro do próprio MRE. Uma parte importante da contradição entre discurso e prática é, apesar dos eventuais redirecionamentos que a política externa recebe por parte dos diferentes governos que assumem o poder, as posições difusas que o Brasil tem perante a diferentes fóruns e conselhos. Milani (2012) profere que o Brasil é um dos países “que mais ratificaram convenções e tratados internacionais no campo dos direitos humanos, ao lado de Argentina, Chile, México e Uruguai, que também se destacam” (p. 45). Ao mesmo tempo, essas atitudes não são suficientes para mascarar as omissões frente as denúncias de violações, podendo ser encarado como uma forma de evitar, por parte do Estado brasileiro, situações que poderiam prejudicar as relações comerciais ou políticas do país.

Nesse sentido, mesmo com o esforço produzido pelo Itamaraty em divulgar uma imagem positiva do país, “ainda é uma política pública pouco transparente, pesando

fatores como o desconhecimento das prioridades do MRE na área dos direitos humanos” (SILVA; KLEIN, 2016, p. 212). Isso é um reflexo dessa dificuldade de conciliar essa agenda com os demais interesses do Estado brasileiro. Nesse sentido, cabe avaliar o trabalho realizado por Borges (2014), em que realizou uma análise descritiva da atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU de 2006 a 2011. Nessa dissertação, ela reforça o argumento de que “embora tenha se posicionado sobre a necessidade de se evitar a politização (...), não apoiou nenhuma proposta ou iniciativa concreta favorável ou contrária (...)ao tratamento de situações de violações de direitos humanos em países específicos”. (BORGES, 2014, p. 82). Desse modo, ela reitera que não houve um padrão de votação, votando a favor de medidas no Afeganistão, Iraque, Mianmar, Sudão, mas abstando-se nas votações referentes à China, Cuba, Irã, Rússia e Ruanda. Diante disso, ela expõe que o país se resguarda de atuar em prol dos direitos humanos.

Primeiro, os direitos humanos possuem sua dimensão conceitual, em que os temas de meio ambiente, liberdade, igualdade, cultura, saúde são abordadas mais diretamente. Surgem diferentes fóruns, conselhos, comissões, convenção no âmbito multilateral para tratar desses assuntos, criando diretrizes, convenções, pactos que podem ser mais abstratos como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou mais específicos, versando sobre definições, penalidades, responsabilização, como o tratado sobre a proibição da tortura. Nesses casos, os direitos humanos são o tema central e, como já visto anteriormente, o Brasil procura ter uma voz ativa e contribuir ao máximo para que se tenha um desenvolvimento justo dos objetos discutidos, tendo em vista as desigualdades vividas entre os países.

Por outro lado, tem-se a dimensão objetiva dos direitos humanos, que se cumpre por meio das ações práticas dos países sobre seus territórios. Outra forma de observar o cumprimento dos direitos humanos é observando o respeito a natureza vinculativa dos regimes regionais e mundial. O Brasil já não consegue ter um posicionamento tão enfático quanto na dimensão conceitual, seja por causa do processo histórico do país que propiciou desigualdades estruturais, seja por causa da ineficácia e ineficiência do aparato estatal, que também decorre de um regime democrático recente e frágil.

A dimensão objetiva implica a dificuldade do país em balancear seus interesses nas situações que podem ser parte da temática de direitos humanos apesar de tratarem outras questões ao mesmo tempo, mas que o eventual posicionamento brasileiro reverenciando os DH poderia ser prejudicial no jogo internacional. Por exemplo, em um

caso de eventual negociação comercial com um país que é condenado globalmente pela violação de direitos humanos, a omissão do Brasil em um voto de condenação seja no Conselho de Segurança, Organização Mundial do Comércio ou outras instituições pode enfraquecer o discurso do Brasil no que se refere à promoção dos direitos humanos. Porém, no momento desse tipo de decisão, as vezes o interesse comercial, a possível parceria poderia trazer contribuições financeiras significativas que “justificariam” esse tipo de ação.

Ademais, os direitos humanos, como já explorado no segundo capítulo, é permeado por uma carga semântica forte. Isto é, devido a sua origem e a sua intenção de tutelar os direitos mínimos dos indivíduos, um país ser reconhecido como violador de direitos humanos ou carregar esse histórico é problemático para futuras negociações do país. Isso porque, outros países também terão maiores dúvidas na hora de apoiar um país que descumpra com o que se considera, pelo sistema global, o mínimo de proteção para manter a dignidade da pessoa humana intacta, porque estes também serão, em parte ou no todo, condenados por, de certa forma, promover, mesmo que indiretamente, esse tipo de comportamento. A imagem do Brasil frente aos DH não refere apenas ao seu aspecto interno e promoção em nível internacional, mas também nas suas relações comerciais, políticas e sociais que interferem na sua posição frente a temas de dimensão objetiva do DH. O MRE, em algumas situações, entra em contradição com aquilo que prega em fóruns que abordam temas conceitualmente específicos dos DH (MENEZES, 2012).

Por fim, no âmbito do Legislativo, há uma tendência natural e democrática de maior divergência. Isso porque cada parlamentar representa partes específicas da sociedade e que, portanto, convergem e divergem umas com as outras dependendo dos temas e dos interesses. Tornou-se mais complicado fazer uma avaliação institucional do parlamento, tendo em vista a quantidade de parlamentares do Congresso Nacional. Mesmo que houvesse eventual delimitação entre Deputados Federais e Senadores, seria uma escolha entre avaliar 513 na câmara baixa ou 81 no Senado, que ainda seria um número elevado. Optou-se por abordar o Legislativo no seu aspecto conceitual, isto é, entendê-lo como um ambiente tradicionalmente construído para o debate e pela persuasão das ideias e que sofre forte variação das pressões dos grupos de interesse que representam.

Para Souza e Rubiatti (2020), que analisaram a produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado, é notória a importância que o

Executivo, sob a figura do Chefe de Estado, pode ter sobre o Legislativo. O mecanismo inclui “as Medidas Provisórias (MP) com alteração imediata do *status quo*, o Poder de Veto (total e parcial) permitindo ao Executivo afirmar sua posição após o trâmite legislativo; Pedido de Urgência sobre seus, permitindo acelerar o tramite das matérias originadas por ele mesmo; exclusividade em pautas administrativas e orçamentárias; disposição de cargos Ministeriais a sua escolha” (SOUZA; RUBIATTI, 2020, p. 4). Essas prerrogativas permitem, para eles, que o Executivo tenha capacidade de montar e administrar uma coalizão no Legislativo, que o permite evidenciar, pela agenda formada, os assuntos prioritários do governo.

No entanto, a atuação das comissões, com a ação exclusiva dos parlamentares, é importante, pois tem poder conclusivo sobre os projetos que passam pela comissão. Amaral (2011) salienta que as comissões da Câmara baixa apresentam alto índice de poder negativo, isto é, são rejeitadas ou arquivadas. No caso da CDH, entre 2005 e 2018, houve alta taxa de participação do PT e do PMDB (agora MDB), com 20,7% e 20% respectivamente (SOUZA; RUBIATTI, 2020). No mesmo estudo, eles pontuam que apenas 1,4% dos projetos analisados pela comissão tiveram origem no Executivo, mas que desses 9 projetos, 8 foram aprovados e um emendado. Isso vai ao encontro do proposto por Spohr (2020), em que avaliou os Projetos de Decretos Legislativos da Câmara (PDC) entre 1990 e 2014, que obtiveram uma taxa de aprovação acima de 90% dos atos internacionais. A explicação dada para essa alta de aprovação resume-se ao processo de delegação de poderes, em que se assume um papel de concertação de posições (SPOHR, 2020).

No caso da CDH, a atuação do Executivo também tem a predominância de aprovação por parte dos Senadores. Para Souza e Rubiatti (2020), isso ocorre devido ao fato de o projeto já passado pela Câmara baixa, bem como em razão de que a coalizão do governo também coincidia com quem realizou as propostas ou relatorias. Eles acrescentam ainda que no período Temer houve a menor taxa de proposição, o que estaria diretamente relacionado com “deixar a oposição ou partidos não membros da coalizão agir pode demonstrar a falta de interesse do Executivo pela área temática da comissão, o que configura que a pauta deste governo não está ligada aos Direitos Humanos como objetivo principal” (SOUZA; RUBIATTI, 2020, p. 15).

4.3 Conclusão do capítulo

Este capítulo teve como finalidade demonstrar que a política externa de Direitos Humanos e, conseqüentemente, a sua análise necessita maior aprofundamento. O que contribui para isso são as diferentes dimensões que o tema pode abarcar, gerando uma necessidade de alinhamento entre tantas instituições e setores que não consegue se concretizar no Brasil. O país, apesar de possuir um papel de relativa importância nos fóruns multilaterais, não consegue efetivar internamente um sistema de proteção capaz de proteger eficientemente as pessoas, em especial as minorias. Isso traz uma contraposição entre discurso e prática, que deslegitima, em parte, a imagem brasileira. Isso é comprovado principalmente por meio das condenações sofridas na corte interamericana.

O capítulo explica também que a análise da PEB-DH encontra, na própria natureza dos poderes, ambigüidades e contradições que contribuem ainda mais para uma imagem difusa internacional. Por um lado, o ambiente jurídico-formal promovedor de garantias constitucionais e infralegais contundentes, mas que se estabelece de forma mais abstrata, não atingindo a tutela material dessas proteções. Ademais, os discursos que retomam a autodeterminação dos povos promovem um ambiente de igualdade e liberdade por parte do Executivo, porém ao entrar em conflito com outros interesses os direitos humanos acabam sendo abordados de forma secundária. Por fim, o Legislativo é notoriamente reconhecido como um ambiente de debates entre os interesses da sociedade e que trata com seriedade o tema dos direitos humanos por meio de comissões e relatórios. A imagem internacional que o Brasil passa não é uniforme, assim como sua política externa não é retilínea. Além das mudanças governamentais, a PEB-DH ainda permanece como um tema que oscila entre os próprios agentes, desenvolvendo uma política que ainda tem contradições.

5 CONCLUSÕES GERAIS

O objetivo central deste trabalho foi explicar como se deu a interação entre os três poderes na política externa de direitos humanos a partir da constituição de 1988. Para isso, foi traçado as bases teóricas que permitiram fazer o elo de ligação entre cada um dos poderes. Verificou-se, portanto, que a lógica de dois níveis (PUTNAM, 1988) se aplica tanto para explicar a dinâmica interna dos três poderes, como também para explicar a construção da imagem internacional do Brasil. Isso porque a teoria pressupõe que existem diferentes grupos sociais que fazem pressão doméstica, no tabuleiro nacional, e que isso reflete diretamente no tabuleiro internacional devido aos interesses que são defendidos neste tabuleiro. No caso avaliado, os DH são geralmente negociados no plano multilateral tendo diversos países e organizações internacionais como agentes no plano internacional. O Legislativo e o Judiciário exercem pressão no nível doméstico o que faz o Executivo, como representante do país no nível internacional, ter que levar em consideração os interesses dos demais poderes, uma vez que o acordo firmado internacionalmente pode ser rejeitado no âmbito interno pelos demais poderes. Essa é a contribuição dessa teoria para o trabalho.

O segundo capítulo, desse modo, fez a distinção entre as teorias tradicionalistas e as pluralistas, enfatizando a importância que estas têm para a compreensão de que o Estado é composto de vários grupos que influenciam as decisões e o comportamento do país. Foi evidenciado que a interpretação da política externa como uma política pública é fundamental para entender a dinâmica estabelecida entre os poderes, uma vez que, somado com a contribuição da análise de dois níveis de Putnam, as possibilidades de acordo no nível internacional, que, em geral, é representado pelo Executivo, depende fortemente da conformação dos interesses no âmbito doméstico, estando sujeito ao Legislativo, em caso de tratado internacional, ou ao Judiciário, em caso de litígio ou descumprimento de preceito fundamental. Utilizou-se análise de casos, a fim de reafirmar como a relação prática existente entre cada um dos poderes pode também ser explicada em nível teórico.

Apresentou-se a discussão sobre o sistema de pesos e contrapesos, focando no papel que o judiciário vem exercendo diante de temas de política externa, sobretudo de direitos humanos. A explicação proposta para isso foi de que, com os modelos burocráticos contemporâneos, de política e administração pública, as atribuições de cada

poder podem se justapor, já que a formatação original da teoria da separação dos poderes não consegue mais comportar essas mudanças. O Estado passa a ter obrigações mais ativas perante a sociedade e com modos de gestão inovadores, capazes de comportar política públicas mais modernas, que influenciam também no modo de fiscalização e interação entre cada poder. Diante disso, o segundo capítulo foi destinado à justificação teórica e pertinente de permitir estabelecer uma interação entre os três poderes na política externa.

O terceiro capítulo teve o propósito de analisar o comportamento de cada poder, identificando os interesses de cada um deles no que se refere à política externa de direitos humanos. Para isso, foi necessário, primeiro, conceituar os direitos humanos como uma expressão que se refere ao conjunto de garantias mínimas de proteção dos indivíduos no âmbito internacional e que independem de uma constituição. Ainda, o regime de direitos humanos pode ser dividido entre o nível global, interposto pela ONU, ou regional, que para o Brasil é por intermédio da OEA.

Diante disso, após a contextualização da trajetória do Brasil na promoção dos direitos humanos, houve a descrição de como cada poder age diante dos desafios de tentar lidar com essa temática. Foi identificado que os interesses do Legislativo são: i) voltados para uma promoção institucional desses direitos, tendo em vista a criação de uma comissão permanente de Direitos Humanos, que vem ganhando mais projetos de lei desde 2010; ii) difusos em relação as tentativas de efetivamente assegurar esses direitos em termos de tratados do tema, já que a mediana para ratificação ultrapassa 5 anos; iii) mas com tendência de apresentar debates sobre o assunto, incluindo relatórios em relação a denúncias de violações dos direitos.

O Executivo, por sua vez, apresentou interesses perenes na busca por celebração de convenções e pactos sobre o tema, na figura do Itamaraty. Cada Presidente teve uma postura de maior ou menor ligação com o tema, podendo ser um aspecto chave da política externa ou, por vezes, secundário. Mesmo dentro do sistema ONU, o Brasil possuiu momentos de se abster, quando o posicionamento pudesse vir a prejudicar alguma relação bilateral, como no caso das denúncias de violação a direitos humanos na China e Rússia, não havendo uma posição formal de condenar as ações do país. Ainda assim, conseguiu ter uma contribuição ativa dentro do sistema global, sendo reconhecido como um país de relativa importância nas negociações dentro das convenções e fóruns multilaterais.

Por fim, o Judiciário teve seus interesses divididos em duas dimensões: a primeira se refere ao aspecto formal da promoção desses direitos, que são fortemente defendidos dentro das cortes superiores, o que incluiu a decisão que modificou a estrutura hierárquica das leis brasileiras, colocando os tratados internacionais acima da legislação ordinária (infraconstitucional); e a segunda se refere a dimensão prática de aferir um efetivo cumprimento dos DH. Nesse quesito, o Judiciário ainda enfrenta sérias dificuldades em conseguir manter essas garantias, comprovadas pela condenação do Brasil pela CIDH no caso Ximenes Lopes (2006), em que houve a violação das garantias judiciais e da proteção judicial de Damião, devido a ineficácia do sistema judiciário.

Diante da identificação desses interesses, pode-se perceber que todos os poderes tentam promover os direitos humanos, ao menos em seu discurso. A explicação para essa semelhança é motivada pela repercussão da temática, em que o não cumprimento dessas garantias é motivo de desaprovação por parte da comunidade internacional, podendo afetar relações com outros países e empresas. Por outro lado, as dificuldades enfrentadas pelos poderes para garantir a eficácia desses direitos estão relacionadas ao i) processo histórico do país e da região (América-Latina) que produziu desigualdades e violências estruturais de difícil solução ii) a restrita experiência democrática que o país vivenciou, o que contribuiu para que as instituições sejam de historicamente novas, assumindo papéis e atribuições que não eram plenamente exercidas anteriormente à Constituição de 1988.

O último capítulo, portanto, apontou as consequências dessas interações para a imagem internacional do Brasil. Primeiramente, demonstrou-se que os discursos proferidos no âmbito internacional, notadamente pela ação do Executivo por meio do MRE, favoreceram uma imagem positiva dentro do sistema da ONU. Isso incluiu a contribuição do país na criação da Revisão Periódica Universal, na redação de tratados como do Estatuto de Roma. No entanto, verificou-se que a construção dessa imagem não se sustenta no âmbito regional e prático, tendo o país sido condenado em 10 casos na CIDH, além dos dados de violação de DH no que se refere à proteção de minorias. Segundamente, identificou-se como consequência das interações, atritos entre os poderes, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, que foi exemplificado pelo caso do reconhecimento da independência do Saara Ocidental e dos projetos de lei a fim de atribuir maior participação da Câmara no processo decisório da PEB.

Diante disso, o quarto capítulo teve a função de fazer essa identificação entre incongruências de discurso e prática, que tem como resultado essa imagem ambígua do país no que se refere a DH. A partir de sua elaboração, percebeu-se a necessidade de aprofundar estudos em relação a esta questão, estabelecendo métodos de análise que pudessem agilizar o processo de avaliação, sobretudo em relação ao Legislativo, uma vez que os dados se encontram mais dispersos e difíceis de filtrar.

Dessa forma, um dos desdobramentos possíveis, seria criar uma base de dados da quantidade de projetos de lei da CDHM, classificando as propostas por partido e avaliando os resultados dos pareceres, isto é, separando 4 categorias: aprovados, emendados, rejeitados e arquivados. Diante disso, caberia fazer a avaliação dos projetos, com base também na origem do mesmo, que pode ser dos próprios senadores, deputados (ou seja já tramitados na câmara), do Executivo ou da sociedade civil. A soma dos dois primeiros em termos de proposição poderia representar o Legislativo, subdivido pelos partidos e comparado historicamente com o partido do Presidente da República (verificando, assim, se o partido que mais propõe tem relação com o partido que ocupa a presidência ou não). Os dados Executivo serviria para também verificar como a relação com o Legislativo se comportou, com base na relação aprovação-arquivamento.

Em síntese, o trabalho ressaltou a relevância de se considerar os três poderes na política externa de direitos humanos, um tema que ainda é pouco abordado dentro da literatura de Relações Internacionais e que se relaciona diretamente com o campo jurídico e prático-político da PEB. Dessa forma, tem-se que o protagonismo assumido pelo Executivo na política externa ainda está presente na promoção dos direitos humanos, mas que os demais poderes também incorrem sobre o PEB-DH.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. 2018.
- ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza**. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39480>. 2019

ALMEIDA, Maria Thereza Heringer Lisboa de. **O sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos/>. 2018. Acesso em: 27 fev. 2023.

ALESP. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. 2020. Disponível em: <Comissão de Relações Internacionais é instalada na Alesp>. Acesso em: 15 de jan. 2023.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada**. In: Nicolau, Jairo e BRAGA, Ricardo de João. Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara. 2011.

AMORIM, C.; SILVA, A. L. R. . **O Itamaraty e o Movimento Negro: interesses, ideias e práticas nas relações Brasil-África**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2021.

ANJOS, Priscila Caneparo dos. **A harmonização das políticas públicas no cumprimento das sentenças da corte interamericana como forma de efetivação dos direitos humanos na América Latina**. Revista Direito das Políticas Públicas, v. 2, n. 1, p. 151-182, 2020.

BARBOSA, Oriana Piske de A; SARACHO, Antonio Benites Saracho. **Considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos (Checks and Balances System)**. Disponível em: <https://www.tjdf.t.jus.br/institucional>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BILDER, Richard B. **An overview of international human rights law**. Guide to international human rights practice. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

BILLIG, O. A.; FARIAS, R. M. S. **A Diplomacia Cultural no Governo Lula (2003-2011)**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 7, n. 5, 2021. p. 98–104. DOI: 10.51891/rease.v7i5.1179. Disponível em: <https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/1179>. Acesso em: 6 jan. 2023.

FRELON BRAZIL Opposes UN Investigation into Police Violence against Blacks in The US, 2020. World – Folha. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2020/06/brazil-opposes-un-investigation-into-police-violence-against-blacks-in-the-us.shtml>

BORGES, Caroline Bastos de Paiva. **A Atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU à luz do Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais**. Tese da Universidade Federal da Paraíba. 2014.

BUENO, Gustavo Lima. **Direito penal mínimo: a solução para a justiça penal sobrecarregada**. 2009.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History Remaking the Study of International Relations**. Oxford University Press 2000. Oxford University Press on Demand, 2000.

BUZAN, Little. **International Systems in World History**. Oxford, Oxford University Press, 2000.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CEIA, Eleonora Mesquita. **A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o desenvolvimento da proteção dos Direitos Humanos no Brasil**. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 113-152, 2013.

CORREA, Alzira Josiane; CARNEIRO, Simone Rezende. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e o caso Maria da Penha**. Revista CEPPG, v. 23, p. 147-160, 2010.

CHADE, Jamil. **Com ditaduras, Brasil se opõe na ONU a debater direitos humanos na China**. Disponível em: www.uol.com.br. Acesso em: 29 set. 2022.

COELHO, Socorro Gomes. **Não reconhecimento pelo Brasil da República do Sahara Ocidental divide opiniões**. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 29 set. 2022.

CONJUR. **Itamaraty deve explicar ao Supremo orientação sobre gênero**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-08/itamaraty-explicar-supremo-orientacao-genero>. Acesso em: 2 mar. 2023.

CONJUR. **MPF embarga decisão do STF que afastou imunidade estrangeira**. Disponível em: https://ww2.stj.gov.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=1735835&sReg=200500293784&sData=20051010&sTipo=91&formato=PDF. Acesso em: 3 mar. 2023.

COUTO, Estêvão Ferreira. **Judicialização da política externa e direitos humanos**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, p. 140-161, 2004.

DIAMOND, Larry et al. Introduction. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner and National Endowment for Democracy, 1999

DIMOULIS, Dimitri. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: problemas de concretização e limitação. **RT 832/22**, São Paulo, fev. 2005.

DUCHIADE, André. **Com abstenção do Brasil, China vence votação na ONU e impede debate sobre violação de direitos humanos**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/10/com-abstencao-do-brasil-china-vence-votacao-na-onu-e-impede-debate-sobre-possiveis-abusos-de-direitos-humanos.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FARIA, Susan. **Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB) questiona a PEC.** Diplomacia Business. 2021. Disponível em: <https://www.diplomaciabusiness.com/associacao-dos-diplomatas-brasileiros-adb-questiona-a-pec-34-2021/>. Acesso em: 3 mar. 2023.

FBSP. Fórum de Segurança Pública. **Anuário de violência.** 2022. Disponível em: Homepage - Fórum Brasileiro de Segurança Pública (forumseguranca.org.br)

FURMANN, Ivan. **O Supremo Tribunal Federal e o regime militar de 1964.** Jus Navigandi, Teresina, v. 16, n. 3076, 3 dez. 2011. Disponível em: . Acesso em: 11 set. 2023

GLOBAL WITNESS. 2021 World report. Disponível em: [Global Witness annual reports | Global Witness](#)

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados** [online]. v. 40, n. 2, 1997. pp. 307-324. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200006>. Acesso em: 4 dez. 2022.

HOBBSAWM, E.-J. En Angleterre: révolution industrielle et vie matérielle des classes populaires. In: **Annales. Histoire, Sciences Sociales.** Cambridge University Press, 1962. p. 1047-1061.

Junior, Américo Bedê. "**Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85.**" *Revista de informação legislativa* 50.197 (2013): 161-174.

LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida Luisa. **A Política Externa é Política Pública? A Política Pública a partir das categorias: Atores e Agenda Pública no contexto da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica,** 2015.

LEÃO, Ênio Saraiva. **Revisão judicial e seu impacto na política externa brasileira pós-1988: o STF é um novo ator em política externa.** Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional, 2011.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation.** Princeton: Princeton University Press, 2000.

MÉNDEZ, Emilio García. Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: reflexões para uma nova agenda. **Sur, Rev. Int. Direitos Humanos.**, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452004000100002>

MENEZES, Ana Karina Frota de. **Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020).** Dissertação (Mestrado). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa, 2021.

MICHAEL, Barnett. High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977. **World Politics**, v. 42, n. 4, 1990. p. 529-562.

MILANI, Carlos RS; SANTANA, FPA. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro, FGV Editora, p. 33-70, 2012.

MILNER, H. **Interests, institutions, and information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILZA, Pierre. **Política Interna e Política Externa**. IN: RÉMOND, René (org.). Por Uma História Política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos: Breve história de uma grande Utopia**. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**, 2010.

NUNES, Mariana Martins Coelho Almeida. **Acolhimento institucional e acolhimento familiar: uma análise sobre os desafios e entraves na implementação do Família Acolhedora em São Luís – MA**. 2020. 162 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. Saraiva Educação SA, 2017.

OHCHR. **George Floyd verdict**. 2021. Disponível em: <[OHCHR | George Floyd verdict - 'a momentous verdict'](#)>

PLASTINO, Luisa Mozetic. **As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Brasil**. Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/As-decis%C3%B5es-da-Corte-Interamericana-de-Direitos-Humanos-sobre-o-Brasilnexojournal.com.br>. Acesso em: 11 de fev. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF**, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/piovesan-tratados.pdf>

PIOVESAN, Flávia. **Poder judiciário e os direitos humanos**. *Revista USP*, n. 101, p. 99-112, 2014.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha. **Repositório do Conhecimento do Ipea: Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8487>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PUTNAM, Robert; EVANS, Peter; JACOBSON, Harold. **Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level- -games**. International bargaining and domestic politics:

double-edged diplomacy. Los Angeles: University of California Press, 1993.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e política**, v. 18, p. 147-174, 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2021.

RIGUEIRA, Paulo. Relações Internacionais como disciplina. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 36, 2012. p. 23-46.

RODRIGUES, Gilberto M. A; Maciel, Tadeu Morato. **Direitos Humanos e Cooperação Sul-Sul: qual a contribuição do Brasil? Dossiê Direito Humanos e Relações Internacionais: os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9110>

ROTHENBURG, Walter Claudius. Constitucionalidade e convencionalidade da Lei de Anistia brasileira. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 681-706, 2013.

RUSSELL, R. **Política Exterior y toma de Decisiones em America Latina**. BUENOS AIRES: GEL, 1990.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Brasil - Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). Dossiê Política Internacional: Temas Emergentes. **Ver. Sociol. Polit.**, 27, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>

SARLET, Ingo; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma?) do Judiciário e a assim designada “federalização” dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação dos princípios e direitos fundamentais? **Arquivos de Direitos Humanos**, v. 7, 2005. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2005.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, André Luiz Reis da. Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016). **Revista Brasileira de Política Internacional** [on-line]. v. 64, n. 1, 2021.

SILVA, André Luiz Reis da Silva. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, A. P. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais** (Lisboa), v. s/v, p. 123-140, 2016.

SILVA, Danielle Costa da. **Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira.** *Revista Neiba*, Cadernos Argentina Brasil, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. **A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Luiz Eduardo Garcia da. **Política externa e regime político.** 2017.

SILVA, Danielle Costa; KLEIN, Magno. **A Política Externa Brasileira como Política Pública: a proposta de um Conselho Nacional e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa** | Brazilian foreign policy as public policy: the proposal of a National Council and the exp. *Mural Internacional*, v. 7, n. 2, p. 203-218, 2016.

SETEMY, Adrianna C. L. **Vigilantes da moral e dos bons costumes: condições sociais e culturais para a estruturação política da censura durante a ditadura militar.** Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro, 2018.

SMOLAREK, Adriano Alberto; MIRANDA, João Irineu de Resende. **Política Externa Brasileira para o Saara Ocidental: pragmatismo e ruptura.** Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa (PR). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Qmzp8hBbbKcZbqyNfrH5gYf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 11 fev. 2023.

SNYDER, R; BRUCK, H; SAPIN, B. **Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics.** New York Free Press, 1962.

SOUZA, Danielle Aleixo Reis do Valle. **A judicialização da política externa brasileira: a disputa na OMC sobre os pneus reformados e a arguição de descumprimento de preceito fundamental no STF.** 2010. 86 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SOUZA, Klayton Andrade de. **A separação dos poderes no Brasil: uma análise comparativa entre as constituições de 1824 e 1988.** Universidade do Sul de Santa Catarina. Palhoça, Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/19535/1/TCC%20-%20Klayton%20Andrade%20de%20Souza.pdf>

SOUZA, Jonatas Nogueira Aguiar; DE CASTRO RUBIATTI, Silva1 Bruno. **A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH) DO SENADO FEDERAL NO PERÍODO DE 2005.** 2020.

SPOHR, Alexandre Piffero. **O papel do Legislativo na política externa brasileira: estudos acerca dos instrumentos do Congresso Nacional.** Tese Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

STF. **Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos**, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos>. Acesso em: 3 mar. 2023.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

VILLAR, Gregorio Cámara. **El sistema de los derechos y las libertades fundamentales**. In: Callejón, Francisco Balaguer (Coord.). Manual de derecho constitucional, v. 2, 2005.

VIS, Barbara; KUIJPERS, Dieuwertje. **Prospect theory and foreign policy decision-making: Underexposed issues, advancements, and ways forward**. Contemporary Security Policy, v. 39, n.4, 2018. P. 575-589. DOI: 10.1080/13523260.2018.1499695

WALTENBERG, Guilherme. **ADB busca ex-ministros do STF para entrar com ADIN contra PEC 34**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/author/guilherme-waltenberg/>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WALTZ, Kenneth N. Theory of. **International Politics**, p. 121-122, 1979.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, [s.d.], 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1991.