

**CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA
FONSECA
DEPARTAMENTO DE LÍNGUAS ESTRANGEIRAS APLICADAS DO ENSINO
SUPERIOR
LÍNGUAS ESTRANGEIRAS APLICADAS ÀS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUCAS TORRES MORAES SILVA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E
DIREITO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

RIO DE JANEIRO

2022

LUCAS TORRES MORAES SILVA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE
DA INTERAÇÃO ENTRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais, do Departamento de Línguas Estrangeiras Aplicadas do Ensino Superior, do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.

Professor orientador: Prof. Dr. Elizeu Santiago
Tavares de Sousa

RIO DE JANEIRO

2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do CEFET/RJ

S586 Silva, Lucas Torres Moraes
A judicialização da política externa brasileira: uma análise da
interação entre relações internacionais e direito / Lucas Torres
Moraes Silva. — 2022.
50f. : il. ; enc.

Projeto Final (Graduação) Centro Federal de Educação
Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, 2022.
Bibliografia : f. 48-50
Orientador: Elizeu Santiago Tavares de Sousa

1. Brasil - Relações exteriores. 2. Poder judiciário. 3. Relações
econômicas internacionais. I. Sousa, Elizeu Santiago Tavares de
(Orient.). II. Título.

CDD 327.81

Dedico este trabalho aos meus pais e à minha
irmã. Seu esforço não tem sido em vão.
“Lança o teu pão sobre as águas, porque
depois de muitos dias o acharás.” (Ec 11,1)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois do acaso, ele fez uma história de sucesso. Estou convicto de que o LEANI não estava nos meus planos, mas antes de tudo, já estava escrito no seu livro.

Aos meus pais Luciene e Andre, porque nessa trajetória, nunca duvidaram da minha capacidade. Foram muitas orações e noites mal dormidas. Aquilo que a princípio era um erro, tornou-se benção.

A minha irmã Layra, por ter iluminado a minha vida desde que chegou ao mundo. O seu sorriso é o remédio para dias ruins. Todo 27 de setembro, um anjo faz aniversário.

Ao meu professor orientador e amigo, Elizeu Santiago. Desde o primeiro período até esse trabalho. O elo que nos une poderia ser apenas o Vasco da Gama, mas graças a suas aulas, percebi que havia uma caminho a trilhar nas Relações Internacionais. O desejo de pesquisar esteve presente nesse percurso, desde a iniciação científica até este TCC.

Ao professor e amigo Alessandro Biazzi, que de igual maneira, sempre foi eficaz. Desde a minha primeira matéria eletiva de Relações Internacionais na América Latina até os recentes processos seletivos de mestrado e o aceite de compor a banca de TCC. Cada conselho, cada ligação, cada indicação de leitura foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

A professora e amiga Andrezza Costa, que pôde acompanhar de perto o meu desejo de aprender o Direito em suas aulas. É perceptível o quanto as matérias de Direito Constitucional e Direito Internacional contribuíram para que esse trabalho fosse desenvolvido. O aceite de compor a banca de TCC só poderia coroar o quanto esse núcleo foi importante para minha formação.

Por último, agradeço aos meus avós José Faustino e Edeir, que me ofereceram abrigo e companhia quando precisei ficar mais próximo da faculdade. Nesse tempo que aí permaneci, a distância de Realengo ao Maracanã parecia ser nada. Obrigado.

RESUMO

O propósito deste Trabalho de Conclusão de Curso é analisar o tema da judicialização da política externa brasileira e o papel do Poder Judiciário como ator influente nas dimensões nacional e internacional, utilizando o recorte temporal desde a Nova República até os dias atuais. Para isso, o trabalho é dividido em três seções. Na primeira, investiga-se o que é o fenômeno da judicialização e como o Poder Judiciário atua. Na segunda seção, elucida-se o como a política externa brasileira é um campo passível de judicialização. Por fim, na terceira seção, a pesquisa concentra-se nas perspectivas futuras para a política externa brasileira. Os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho serão o da pesquisa bibliográfica e documental, com análises de fontes primárias - sentenças e acórdãos do Poder Judiciário que influem no mundo das relações internacionais - e, as principais fontes secundárias, - livros, artigos e revistas especializadas no assunto.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Judicialização; Poder Judiciário; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The purpose of this Course Conclusion Paper is to analyze the issue of judicialization of Brazilian foreign policy and the role of the Judiciary as an influential actor in the national and international dimensions, using the time frame from the New Republic to the present day. For this, this paper is divided into three sections. In the first one, we investigate what the phenomenon of judicialization is and how the Judiciary works. The second section, it is elucidated how Brazilian foreign policy is subject to judicialization. Finally, in the third section, the research focuses on the future perspectives for Brazilian foreign policy. The methodological procedures used in this work will be the bibliographic and documentary research, with analysis of primary sources - sentences and judgments of the Judiciary that influence the world of international relations - and, the main secondary sources, - books, articles and magazines specialized in the subject .

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Judicialization; Judiciary Power; Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Comparação entre o Judiciário e o Legislativo

FIGURA 2 - Quadro esquematizado sobre a adoção dos atos internacionais e a incorporação no ordenamento jurídico interno

FIGURA 3 - País de origem e número de participantes do Programa Teixeira de Freitas

FIGURA 4 - Países de origem e número de participantes recepcionados pelo STF no Programa Joaquim Nabuco

FIGURA 5 - Países de destino e número de servidores enviados pelo STF no Programa Joaquim Nabuco

FIGURA 6 - Eventos internacionais com a participação do STF de 2010 a 2017

FIGURA 7 - Eventos internacionais com a participação do STF por país

FIGURA 8 - Finalidade dos eventos internacionais com a participação do STF

FIGURA 9 - Processo de Tomada de Decisão, suas Principais Causas e Resultados Políticos

LISTA DE SIGLAS

CF/88 - Constituição Federal de 1988

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MP - Ministério Público

PEB - Política Externa Brasileira

STF - Supremo Tribunal Federal

TJ/RJ - Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO	12
2.1 SOBRE O PODER JUDICIÁRIO	14
2.2 O CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO	18
2.3 JUDICIALIZAÇÃO: UM FENÔMENO MUNDIAL	20
3. A JUDICIALIZAÇÃO E A POLÍTICA EXTERNA	23
3.1 ABORDAGENS CLÁSSICAS DE POLÍTICA EXTERNA E JUDICIALIZAÇÃO	23
3.2 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?	28
3.3 COMO A PEB PODE SER JUDICIALIZADA?	30
4. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	41
4.1 O QUESTIONAMENTO CONTEMPORÂNEO SOBRE A IMPARCIALIDADE JUDICIAL	41
4.2 O QUE ESPERAR DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?	45
5. CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

Neste Trabalho de Conclusão de Curso investiga-se o tema da judicialização da política externa brasileira e o papel do Poder Judiciário no processo de produção e implementação de suas políticas públicas, utilizando o recorte temporal desde a Nova República até os dias atuais.

A partir da década de 80, com a consolidação das instituições democráticas, houve uma maior intercomunicação entre o campo da política e o campo jurídico (FILHO 1996). A proposta, então, é examinar a inflexão na formulação e condução da política externa brasileira, sob a ótica da judicialização como efeito da democracia e políticas públicas. Entende-se que há fases no processo de produção da política externa como: definição da agenda que será negociada internacionalmente, negociação internacional, recepção dos tratados internacionais no ordenamento jurídico pátrio e implementação das normas acordadas internacionalmente no plano nacional (GRIBEL, 2009).

Para isso, o trabalho dialoga com os campos de Estudos de Política Externa Brasileira (doravante PEB), Direito Internacional e Políticas Públicas. Primeiramente toma-se como parâmetro Milani e Pinheiro (2013) na premissa de que a política externa é política pública, sendo necessária uma abordagem que caracterize o aumento da demanda social com novos desdobramentos conceituais e políticos.

Ao longo do artigo, propomos uma abordagem que abra a caixa-preta do Estado, para que seja possível romper com a abordagem tradicional realista. Esse motivo nos leva a valorizar os estudos interdisciplinares na área de *Policy Studies* e *Foreign Policy Analysis*.

O objeto da pesquisa é a judicialização da política externa brasileira contemporânea, cuja motivação pode ser encontrada em Filgueiras e Marona (2012) ao afirmarem que há uma desconfiança generalizada nas instituições representativas tradicionais, principalmente no Legislativo. A sociedade civil busca uma instância em que possa se afirmar junto ao poder público, essa propensão faz com que a comunicação com o Judiciário preencha essa lacuna, suprimindo as demandas sociais.

Os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho serão o da pesquisa bibliográfica e documental, com análises de fontes primárias - sentenças e acórdãos do Poder Judiciário que influem no mundo das relações internacionais - e, as principais fontes secundárias - livros, artigos e revistas especializadas no assunto. Na persecução desse caminho, objetiva-se levantar as consequências da atividade de deliberação judicial, analisando os seguintes problemas: a) O que é o fenômeno da judicialização? b) De que forma

a PEB pode ser um campo passível de judicialização? c) Quais são as perspectivas para o futuro entre a interação do Poder Judiciário e a PEB?

Estruturalmente, este Trabalho de Conclusão de Curso é composto de três seções. Na primeira, aborda-se o que é o fenômeno da judicialização da política e como o Poder Judiciário atua. Na segunda seção, elucida-se como a política externa brasileira é um campo passível de controle através dos meios judiciais. Por fim, na terceira seção, a abordagem concentra-se nas perspectivas futuras para a política externa brasileira.

Esse trabalho argumenta que as fronteiras entre o direito pátrio e o direito internacional encontram-se cada vez mais fluidas, possibilitando às cortes internacionais, às cortes superiores nacionais e, conseqüentemente, ao Judiciário como um todo, a capacidade de impactar as trajetórias políticas nacionais e internacionais, em especial a PEB.

2. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO

Ao se debruçar sobre o fenômeno da judicialização, é necessário compreender que o convívio em sociedade precisa ser regulado por um ente em que concentre as funções de administrar, legislar e julgar. Este ente, é o que chamamos de Estado, que através da equipotência, confiou ao Poder Judiciário a atribuição de ser a entidade imparcial no conflito de interesses (MONTESQUIEU, 1973). Entretanto, o autor francês afirma que o Judiciário seria um poder nulo, ou seja, seria “a boca” que pronuncia as palavras da lei (ALBUQUERQUE, 2006).

Este artigo, por sua vez, destaca a importância dos tribunais para além da função típica de julgar. A judicialização é uma ferramenta de controle de excessos, fazendo com que os magistrados sejam atores influentes na produção e implementação de políticas públicas.

Nesse íterim, a PEB, como política pública, foi desenvolvida no Brasil, como resultado de uma tradição diplomática secular, conduzida pelo Itamaraty até os anos 1980 (SALOMÓN; PINHEIRO 2013). Esse desenvolvimento da política externa, por ter sido conduzido por um órgão competente, fez com que a administração pública não enxergasse a necessidade da criação de órgãos de controle político-burocrático específicos da atividade-fim diplomática. Logo, essa lacuna na organização político-administrativa possibilitou ao Poder Judiciário a legitimidade institucional para o aperfeiçoamento da democracia brasileira: o papel de controlar e limitar a produção da PEB, conforme notado por Milani (2013).

O que falta, no caso da diplomacia e da política externa brasileira, são órgãos de controle político da burocracia (indo além do controle administrativo e financeiro

realizado pelo Tribunal de Contas da União). O Legislativo, por várias razões históricas e políticas, ainda exerce muito timidamente essa função. (MILANI 2013, p. 72)

Refletimos sobre a atual política externa brasileira a partir da constatação da sua diversificação em termos de agendas e atores. A pluralização de atores ocorre tanto no âmbito burocrático (fragilizando a tradicional primazia do Itamaraty) como na diversidade de atores não estatais (mídia, ONGs, empresários, etc.). Com a internacionalização da vida cotidiana, surgem novas demandas a respeito da agenda internacional, pressionando por novas dinâmicas nas práticas da política externa.

Um constrangimento doméstico, de forte pressão social, foi a convocação dos “Diálogos de Política Externa”¹, cujos resultados serviriam de base para a elaboração do documento Livro Branco, documento que reuniria as diretrizes para a atuação internacional do país. Até o ano de 2014, havia uma certa disposição do MRE para colaborar com medidas de maiores transparências (KLEIN; SILVA, 2016, p. 6).

Interessante ressaltar ainda, que a falta de controle político da burocracia do Itamaraty, apontada anteriormente por Milani, poderia ter sido resolvida com a proposta da criação de um Conselho Nacional de Política Externa – CONPEB, que foi uma tentativa articulada por entidades da sociedade civil.

O CONPEB seria inovador no campo das relações exteriores brasileiras, pois seria uma instituição que atribuiria maior transparência e eficiência - princípios constitucionais explícitos da administração pública - à formulação e condução da PEB. A realização da Conferência Nacional 2003-2013: Uma nova política externa (2013), pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais em parceria com a Universidade Federal do ABC, foi uma etapa importante na defesa desse organismo.

O organismo que seria composto por representantes da sociedade civil e agências burocráticas com o objetivo de assessorar o Poder Executivo e garantir maior participação popular, controle social e democratização da política externa, tanto em suas etapas de formulação e execução quanto na tarefa de monitorar e avaliar os resultados (KLEIN; SILVA, 2016, p. 7).

Há no ministério (MRE) de duas lógicas administrativas: a lógica da mudança, voltada para a maior porosidade, diminuição do insulamento burocrático e incorporação de preceitos gerenciais e demandas oriundas dos cidadãos, e a lógica da resistência, voltada para a manutenção do status quo, da centralização administrativa hierarquizada e rígida. (FIGUEIRA, 2010, pp. 20-21)

¹ Conjunto de debates realizados entre os dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, em Brasília.

Caso este Conselho tivesse sido aprovado, o resultado poderia ser o de uma mitigação ao insulamento burocrático do Itamaraty, ratificando a lógica da mudança. Contudo, a participação de diversos setores da sociedade civil organizada foi combatida pela lógica da resistência. O que ocorreu, de fato, foi a manutenção do status quo de PEB centralizada e rígida.

Dessa forma, o Poder Judiciário, pode ser considerado uma réplica à essa ala administrativa insulada. A democratização da PEB, institucionalizando-se em Conselho pode ter sido frustrada, mas sua judicialização, não.

2.1 SOBRE O PODER JUDICIÁRIO

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1996, *apud* SOUZA 2010), o Poder Judiciário entra em cena, na tratativa das lides. Para ele, há basicamente três estágios distintos dessa atuação - o Estado liberal, o Estado-Providência e o período atual². No decorrer desses estágios, o Judiciário passou de uma função passiva (decisões válidas apenas entre indivíduos) para uma função proativa atuando em áreas que demandam conhecimento técnico especializado. Como a judicialização da PEB é um exemplo de área que requer capacitação técnica no assunto, os magistrados realizam intercâmbio de informações, prática chamada na literatura especializada de diplomacia judicial (NEVES 2019).

Para Gribel (2009), a atribuição de legitimidade das cortes nacionais como instituição política é uma abordagem recente na literatura especializada. Dentro das repartições de competências, o órgão foi o último a desenvolver suas prerrogativas de forma plena, haja vista a revisão judicial ter sido uma ferramenta que veio à tona tardiamente na máquina estatal (FILHO 1996).

Com isso, o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuaram com poucas interferências advindas das cortes ao longo do desenvolvimento das sociedades ocidentais. Somente com a reforma das Constituições nacionais e o avanço da democracia como regime símbolo do

² Boaventura de Sousa Santos (1996) - Os Tribunais na Sociedade Contemporânea: o Caso Português. O Período Liberal se estende do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Nessa etapa, o Judiciário exerce uma função passiva, restringindo-se a legalidade dos casos concretos, com sentenças válidas apenas interpartes. No Estado Providência, o Judiciário volta-se à garantia do bem-estar social. A onda dos direitos fundamentais de segunda geração (trabalho, saúde, habitação, educação e segurança) são objetos de lides. Há uma característica marcante de Estado hiperintervencionista. Por fim, o período atual é apontado, pelo autor, com o final da década de 70, há uma falência do Estado de bem-estar social. Souza (2010, p.15) afirma: “a periodização formulada (por) Boaventura dos Santos, há uma evolução dos significados da função judicial e um acúmulo gradual de responsabilidades políticas por parte do Poder Judiciário”.

desenvolvimento, foi possível elevar o Judiciário ao status de ator influente tanto no jogo político doméstico, quanto na política externa (GRIBEL 2009).

O aprofundamento da globalização fez com que um Poder Judiciário imparcial permanente e independente fosse considerado fundamental para a reorganização das sociedades (BARREIRO; FURTADO 2015). A tomada de decisão em relação às cortes judiciais, pode ser considerada como meio mais recente de resolução de conflitos. O entendimento de que uma sentença judicial vincula todo o aparato estatal é uma característica moderna.

O aperfeiçoamento do capitalismo, a ideia de modernidade e a codificação de direitos faz com que o Poder Judiciário obtenha uma rotina organizacional, permitindo que a instituição possa ser um *locus* legítimo para resolução de controvérsias. Isso é fundamental para entender a judicialização, pois, na Antiguidade, a ideia de propriedade, posse e direito sobre algo estava coligado à capacidade de manter seus bens à força; seja o cidadão, seja o Estado. O direito sobre algo recaía na medida em que aquele que se dizia detentor poderia oferecer vigilância/defesa ou que poderia se apropriar de algo. Portanto, entende-se que um Judiciário forte é uma condição para o desenvolvimento das sociedades modernas que dispensem a barbárie e se organizem em torno de princípios fundamentais para o bom funcionamento da vida em sociedade (MONTESQUIEU, 1973).

Dessa maneira, no pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua codificação nos ordenamentos pátrios, com a difusão dos constitucionalismos e a elevação do cidadão como sujeito de direitos, o poder Judiciário se tornou um órgão proativo na promoção de maior bem-estar.

Isso faz com que os problemas sociais não sejam resolvidos apenas pela lei, mas também por meio de sentenças. Logo, fazer uso de uma metodologia comparativa entre a tomada de decisão judicial e a tomada de decisão legislativa é interessante (SOUZA 2010).

Figura 1 - Comparação entre o Judiciário e o Legislativo

Características	Judiciário	Legislativo
Atores	Duas partes e um terceiro participante (juiz)	Várias partes
Método de trabalho	Audiências públicas Ponderação de argumentos	Barganha, muitas vezes de portas fechadas,

		compromissos, <i>logrolling</i> ³
Regras básica do processo decisório	Decisão tomada por um juiz imparcial	Princípio majoritário
Resultados	Resolução de casos individuais (cf. precedentes de controle judicial)	Normas gerais (leis, orçamentos) Política públicas
Implicações	Determinações dos fatos (o que aconteceu) e a lei pertinente (o que deve ser aplicado) “a única solução possível”	Alocação de valores (geralmente econômicos) “a solução politicamente possível”

Fonte: Vallinder (1995:14 *apud* SOUZA 2010)

Essa tabela ilustra como o Poder Judiciário atua. Ao entender que o Judiciário é um ator de políticas públicas, assim como o Legislativo é, faz com que seja possível comparar a diferença da atuação de ambos. Os juízes, por serem dotados do atributo da imparcialidade judicial, diminuem consideravelmente as possibilidades de barganha, ao contrário do que acontece no Poder Legislativo.

Esse método de trabalho diferente, em cada um dos casos, produz resultados diversos. A única solução possível advinda do Judiciário faz com que a decisão seja encarada pelas partes envolvidas como pertinente ao problema que foi proposto. Já em relação ao Legislativo, a solução “politicamente possível” deixa uma impressão de que a decisão não foi parcial, mas atendeu a critérios subjetivos.

Nessa análise, o Judiciário, poderia ser visto como órgão de maior prestígio social para o tratamento de lides. Ou seja, se na sociedade há um problema, o cidadão preferiria uma sentença ao invés de um acordo político, devido à sua instabilidade.

Por fim, a decisão judicial é dotada de características intrínsecas à função judicial, a saber: a imparcialidade, o devido processo legal e a coisa julgada (SOUZA, 2010).

A imparcialidade judicial garante que o exame das matérias em lide serão julgadas de acordo com as normas técnicas. O Estado-juiz coloca-se entre as partes de maneira equidistante, demonstrando a independência do magistrado em relação aos litigantes do processo. Aqui, cabe também fazer menção ao artigo 95 da CF/88⁴ que garante aos juízes:

³ Termo oriundo da língua inglesa sem correspondente no léxico português. Pode ser percebido como troca estratégica de votos. O *Cambridge Dictionary* define como “the practice of voting for something that someone else wants in return for them voting for something that you want”.

⁴ De acordo com o art. 95: Os juízes gozam das seguintes garantias:

vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Dispositivo esse que protege a imparcialidade judicial.

O devido processo legal⁵ garante aos litigantes o contraditório e ampla defesa. Característica fundamental para um processo justo no direito constitucional. O Estado deixa de ser arbitrário.

Já a coisa julgada é a decisão judicial que não cabe mais recursos. Logo, ela é irretratável e condiciona as partes do processo a acatarem o que foi decidido. O Estado democrático de direito funciona e é estável quanto mais o Poder Judiciário for forte, pois assim suas decisões têm presunção de veracidade, justiça e certeza.

Segundo Belém Lopes (2014), poderíamos fazer uma comparação também entre o estamento diplomático e os juízes, em relação aos privilégios conservados desde o Brasil Império. Entretanto, o autor considerou que ainda assim, o Poder Judiciário soube, com o passar do tempo, atualizar-se com órgãos de controle administrativo. O que significaria uma evolução institucional. Logo, é mais uma vez demonstrado que a PEB carece de instâncias de controle.

No que toca aos privilégios conservados desde os idos do “Império do Brasil”, compara-se com alguma frequência o estamento diplomático brasileiro ao Poder Judiciário. A aproximação é cabível, sobretudo porque ilumina o cenário mais amplamente. O Itamaraty não é – e nem deve ser tratado como – teratologia no seio da República. (...) No entanto, pondere-se, até os bacharéis do Judiciário souberam desenvolver, ao longo do tempo, instâncias de monitoramento e controle democrático – tais como o combativo CNJ – que indicam alguma evolução institucional. No organograma do MRE, não se encontrará nada parecido (BELÉM LOPES, 2014, p. 71)

Essa evolução institucional pode ser atestada inclusive pela inovação brasileira de constituir para o Estado uma Justiça Eleitoral. Esse pioneirismo do Brasil, faz com que ele seja um dos poucos países que regula as suas eleições pelo Judiciário. Nos Estados Unidos,

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio (BRASIL, 1988)

⁵De acordo com o art.5º, LIV: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (BRASIL, 1988).

por exemplo, tal tarefa é feita pelo Poder Executivo. (DEVENS, 2017). Para esse controle, argumenta-se que é fundamental valer-se da imparcialidade, do devido processo legal e da coisa julgada. A judicialização é um fenômeno emergente, e ao que tudo indica, irá aprofundar-se nos regimes democráticos.

2.2 O CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO

Dentro da literatura especializada, pode-se perceber que judicialização é um termo polissêmico. Autores do ramo do Direito entendem “judicializar” como submeter determinado tema à apreciação judicial. Após a redemocratização, essa apreciação judicial foi estendida às decisões de mérito e legalidade das políticas públicas (FILHO 1996).

De maneira diversa, cientistas políticos caracterizam a judicialização como fenômeno político-social e jurídico. Este último é vinculado à característica qualitativa do sistema judicial, uma emergência da representação funcional devido à crise da representação política (MOTTA, 2011 *apud* BARREIRO; FURTADO 2015).

Apesar de sua polissemia, as diferentes visões não se revelam como pontos de vista distintos. O âmbito qualitativo do sistema judicial sempre passará irremediavelmente pela submissão de novos casos ao crivo judicial.

Dessa forma, Souza (2010), define que:

[...] a judicialização da política estaria vinculada ao exame pelo Judiciário de temas de conteúdo eminentemente político, assuntos que, em geral, são tratados de forma independente pelo Executivo ou pelo Legislativo, mas que, por alguma circunstância, foram submetidos à apreciação judicial.

Surgem duas abordagens possíveis para o fenômeno da judicialização: uma perspectiva mais otimista caracteriza o movimento como “processo de aperfeiçoamento das democracias” (AVRITZER; MARONA 2014). Em contrapartida, a perspectiva pessimista caracteriza a judicialização como “ativismo judicial”, ou seja, a usurpação da função típica do Judiciário para fazer política, o que seria deturpar a essência jurídica de apenas ater-se a legalidade dos casos concretos quando provocados (SOUZA, 2010). Nesse prisma, se

vislumbra uma judicialização que decorre do modelo constitucional, a consequência lógica do modelo de *check and balances* - o sistema de freio e contrapesos.

Principalmente em Estados federativos, a política externa se vê enormemente afetada pela divisão de responsabilidades entre os Poderes estabelecida pela Constituição. A margem de liberdade de ação do Poder Executivo dependerá, em última instância, dos *checks and balances* impostos tanto pelo Legislativo como pelo Judiciário. (SANCHEZ, MICHELLE RATTON et al. 2006 *apud* SOUZA 2010)

Na citação acima, os autores argumentam que, os Poderes afetam enormemente a política externa. A judicialização está englobada nesse processo. Dessa forma, é possível inferir que o Brasil, como Estado federativo, organiza sua política externa precipuamente pelo Executivo, mas nada obsta que o Legislativo e o Judiciário regulem a atividade administrativa pela divisão de responsabilidades constitucionais.

Outra forma de controle à função administrativa, pode ser observada pela participação popular nos espaços públicos. Diamond (1999) caracteriza essa limitação como “responsabilidade vertical” - por meio da qual os cidadãos, a mídia de massa e as associações civis procuram impor padrões de boa conduta aos funcionários públicos.

Cada vez mais é colocado sob escrutínio a condução do Executivo na formulação de políticas públicas. De acordo com Filho (1996), a intensificação da interação sociedade-Judiciário passou a apresentar para o mundo o chamado fenômeno da “judicialização da política”.

Semelhantemente, Avritzer e Marona (2014), apontam uma agenda de pesquisa:

A discussão acerca das vantagens ou desvantagens desse novo padrão de interação entre os Poderes conformou uma agenda de pesquisa que tende a atribuir sentido positivo ao que ora reconhece como transferência, ora como delegação de autoridade das instituições políticas representativas em direção ao Judiciário, captando o fenômeno no âmbito de um processo de aperfeiçoamento das democracias.

Na citação acima, os cientistas políticos verificam uma concepção positiva à judicialização. Essa interação entre os Poderes intensifica-se na contemporaneidade, o que dialoga com o objeto deste artigo. A ideia de *horizontal accountability* faz-se como consequência dessa interação. São instituições estatais capazes de verificar abusos de Poderes

e outros órgãos públicos. O aperfeiçoamento da democracia é limitar sempre a noção de um poder absoluto (DIAMOND 1999).

Por outro lado, a judicialização pode ser interpretada por uma perspectiva pessimista. Nos debates constitucionais há aqueles que apontam a tese de que o Judiciário estaria extrapolando e usurpando suas competências, podendo inclusive desgastar sua relação independente e harmônica com os outros Poderes. Filho (1996) preocupa-se com a “politização da justiça”, ou seja, um Judiciário que se posiciona em correntes partidárias e ideológicas. A intensa pressão da opinião pública e dos meios de comunicação pode fazer o juiz abandonar a imparcialidade.

Os argumentos de Lynch (2003), vão ao encontro desse prisma. Para ele, a explosão da demanda jurisdicional não foi acompanhada por uma reforma estrutural dos quadros das cortes brasileiras, o que fez os processos ficarem excessivamente morosos. Surgem também críticas de que o Judiciário não teria ferramentas idôneas para resolução de controvérsias de política externa, haja vista a tecnicidade do assunto.

Deste modo, privilegia-se a ideia de que o fenômeno da judicialização promove, principalmente, a democracia. A compreensão acerca do aprimoramento das instituições, faz surgir um “efeito pedagógico”. O Estado-juiz aprende qual é a carência de suas políticas públicas.

2.3 JUDICIALIZAÇÃO: UM FENÔMENO MUNDIAL

Para ratificar que a judicialização da política é um fenômeno mundial, podemos encontrar exemplos na literatura versando sobre diversos Estados. No ano de 1994 na *International Political Science Review* alguns autores publicaram nesse sentido.

Nos Estados Unidos, para Martin Shapiro, vê-se uma judicialização mais avançada com o chamado *Judicial Review*. Na Alemanha, observado por Christine Landfried, há uma judicialização em conjunto com a “inconstitucionalidade por omissão” - uma ação que tem por objetivo declarar a inconstitucionalidade de normas por conta da inércia de qualquer Poder ou órgão administrativo. Na Grã-Bretanha, segundo Maurice Sunkin, seria um processo de judicialização recente, mas que com diferentes formas, induzidas pelas cortes, pelos políticos e administradores. Em Israel, Martin Edelman informa, que o Judiciário civil estaria exercendo poder às custas dos políticos e administradores, reivindicando autoridade inclusive para revisar a atuação internacional do Parlamento (FILHO, 1996).

Ainda sobre o fenômeno da judicialização no mundo, podemos pormenorizar o caso sueco. Segundo especialistas, o país passou de “Estado cético” a país atuante na judicialização do processo político, caracterizando o novo interesse das organizações nessa maneira "americana" de influenciar a política (HOLMSTRÖM 1994).

2.3.1 O EXEMPLO DA SUÉCIA

Ao exemplificar que essas manifestações não são uma peculiaridade do Brasil, mas é um movimento mundial, Barry Holmström (1994) em *The judicialization of Politics in Sweden* versa sobre o fenômeno da judicialização política na Suécia. Mas esse movimento não se deu de maneira repentina. Para ele, os social-democratas defendiam uma visão de democracia que seria a expressão popular e majoritária da soberania, não adeptos ao controle judicial sobre as ações dos representantes eleitos.

Em contrapartida, com o passar do tempo, os julgamentos do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e o florescimento gradual da social democracia na política sueca fizeram com que o papel do Poder Judiciário fosse mais significativo em litígios. Essa judicialização política recebeu o estigma de “maneira americana” de influenciar a política.

O sistema jurídico é dividido - segundo o artigo - em quatro legislações fundamentais: o instrumento de governo (equiparado às constituições dos outros países), o Código do *Riksdag*⁶ (norma reguladora do parlamento), o Ato da Sucessão (regras da monarquia hereditária) e o Ato de Liberdade de Imprensa. A depender das legislações nacionais, haveria os requisitos pré-existentes para uma atuação jurisdicional mais criativa no quesito função revisional.

O autor destaca que a antiga Constituição estipulava que dentre os quinze ministros, no mínimo dois deveriam ser qualificados como “juristas”. Além dos profissionais do ramo do Direito serem maioria no funcionalismo público, em cargos do alto escalão. Na Suécia pré-democrática, o elemento judicial era mais constituído como o tipo *Beamtenherrschaft*⁷ alemão do que por burgueses e liberais. E mais, o Poder Judiciário não era separado e independente à la Montesquieu. Antes, era um braço do Poder Executivo.

Esses traços históricos são nevrálgicos para fundamentar como que o Poder Judiciário foi alheio ao jogo político, como sua atuação era limitada e como definitivamente não era

⁶ Parlamento sueco.

⁷ *Beamten* são funcionários públicos civis com status privilegiado em relação aos demais. Já o *beamtenherrschaft* seriam as normas que regulam a atividade dessa classe. (HOLMSTRÖM 1994).

visto como uma função de contrapeso aos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo Holmström (1994), esse momento de desjudicialização do Estado sueco foi útil para que com o passar do tempo a revisão judicial fosse gradativamente viável, desde o recrutamento ao funcionalismo público de fontes diversas, como um crescimento do papel mais ativo essencialmente do Poder Judiciário.

Portanto, desde a metade do século XX, com a ratificação da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e o reconhecimento da jurisdição da Corte de Estrasburgo, criava-se uma nova realidade para a Suécia. Até 1990, o país tinha sido culpado por violações à Convenção em 14 casos, fato este que gerou um constrangimento para a sua imagem internacional. Então em 1988, o *Riksdag* aprovou um novo procedimento para judicialização nas cortes do país.

Sobre as 14 violações, Holström (1994, p. 156) afirma:

In nine of these the Court ruled that Sweden did not protect the right to a dispute concerning the determination of an individual's "civil rights and obligations" adjudicated by an independent and impartial tribunal (European Convention, Art. 6, 1)

Sobre os novos procedimentos, Holmström (1994, p.156) afirma que “...*plaintiffs were permitted to appeal to the Supreme Administrative Court concerning many, but not all, decisions hitherto finally made by the government or an administrative board not headed by a judge.*” Assim, fica inequívoco que os ajustes domésticos foram gerados por pressão externa, fruto do constrangimento internacional causado pela falha judicial interna.

Na segunda metade dos anos 90, demonstrou-se que as ambições do welfare state seriam difíceis de se alcançar pela aplicação tradicional da lei na Suécia. O Judiciário ficava até este tempo adstrito a funções apenas concernentes à legalidade. O Legislativo deixava claro que os juízes deveriam se abster de decisões políticas ou discricionárias da administração pública, que seria julgar o mérito das decisões (oportunidade e conveniência). A revisão judicial da legislação foi objeto de desavenças, no decorrer do século XX, por social-democratas, liberais, conservadores e partidos agrários de centro. Em 1976, depois de 44 anos de social-democratas no poder, a nova coalizão burguesa iniciou uma reforma constitucional. Esse processo culminou no reconhecimento constitucional do direito de se exercer a revisão judicial, conforme nota Holmström.

In conclusion, then, it may be the case that "the corporate state" is moldering, but the organized interests are not. They have found new ways of doing politics and promoting their interests. One of these is the court option, or the American way: if you cannot win by negotiation or pressure group politics, sue them! (HOLMSTRÖM 1994, p. 162)

Logo, ao escrever esse artigo, Holmström (1994) já descrevia uma mudança de cenário, apontando para o fenômeno da judicialização da política, de maneira que as cortes suecas seriam utilizadas para alinhar os interesses da maioria do parlamento, ou do contrário, quando era utilizadas como instrumento de embargos a decisões não partidárias não interessantes.

O autor declara que a intervenção judicial tornar-se-á mais comum para questões que antes eram vistas como puramente políticas. No mesmo sentido, Olof Peterson (1990/1991), analisou como o desenvolvimento doméstico suéco tinha uma estrutura de poder ampla, complexa e fragmentada em padrões de influência. O padrão judicial não é diferente.

3. A JUDICIALIZAÇÃO E A POLÍTICA EXTERNA

3.1 ABORDAGENS CLÁSSICAS DE POLÍTICA EXTERNA E JUDICIALIZAÇÃO

3.1.1 REALISMO

Dentro do campo das Relações Internacionais, podemos destacar o Realismo como uma das escolas de pensamento mais tradicionais para se abordar o fenômeno da política externa. Nesse panorama, os pontos importantes são oriundos de Edward Hallett Carr e Hans Morgenthau, considerados os patronos dessa tradição⁸.

Na contribuição realista, o estudo da judicialização da política internacional seria subsidiário, ainda assim, Neves (2019) define que apesar dos diversos órgãos identificados na política internacional, não há uma hierarquia, nem centralidade nos pólos de produção, execução e interpretação do Direito no plano internacional.

⁸Em Carr a obra seminal é *Vinte anos de crise: 1919-1939*. 2.ed. Brasília: UNB, 2001. Já em Morgenthau, seria *A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB, 2003.

O Realismo, para Carr, tem a moral internacional como força motriz, além de considerar apenas o Estado como ator importante para as relações internacionais. O entendimento de que há uma anarquia internacional reinante nas relações entre Estados soberanos é diretamente proporcional à pressuposição de que não existe de igual maneira um “sistema judicial internacional” (NEVES, 2019, p. 18).

Como o Estado é visto como uma caixa-preta, nessa tradição, a homogeneidade faz com que as demandas domésticas não sejam tidas como objeto de análise importante que pudesse influenciar e constranger o cenário internacional para mudanças. Por isso, a maioria dos analistas poderiam desconsiderar, de pronto, as contribuições realistas como modelo teórico para explicar a judicialização da política externa. Mas, Maria Regina Soares de Lima (2018) nos ajuda a entender como algumas considerações de Morgenthau são fundamentais para atender problematizações da atualidade.

Em *A atualidade do pensamento de Hans Morgenthau*, Lima (2018) argumenta que a Escola da Política do Poder, ao interpretar e reproduzir as contribuições de Morgenthau, deturpou e simplificou sua teoria realista. A autora destaca a influência de Max Weber e Carl Schmitt para a produção literária do autor germano-americano.

O homem político virtuoso - o “tipo ideal de estadista” de Weber - seria aquele que atua em conformidade com as leis que governam a sociedade e não contra essas leis de acordo com suas preferências. O sucesso de suas políticas estaria condicionado às limitações de lugar e tempo, além dos limites cognitivos ao conhecimento e à incerteza na apreensão da realidade social.

Lima defende que há possibilidade de uma abordagem contemporânea como política de prestígio, diplomacia e como *soft power*. A política de prestígio dependeria do cálculo interno do poder nacional. Assim, o estadista virtuoso levaria em conta suas limitações nacionais para saber como proceder nas disputas internacionais. Esse estadista desprovido de recursos materiais amplos, como seus possíveis adversários, poderia se utilizar de meios judiciais no âmbito internacional para resolver controvérsias que dificilmente teriam êxito se fossem utilizados apenas recursos de *hard power* - como exército, economia forte etc.

Com uma diplomacia competente, a judicialização de conflitos no cenário internacional teria o condão de compensar as eventuais falhas. A diplomacia judicial é um meio menos drástico, que mantém a paz e evita derramamento de sangue. O *soft power* seria a alternativa para Estados que desejam protagonismo internacional, mas não teriam disponíveis recursos econômicos ou militares para equilibrar a balança.

3.1.2 LIBERALISMO

A tradição liberal nas relações internacionais não é uma tradição coesa. O liberalismo pode ser caracterizado como teoria econômica ou como teoria de Relações Internacionais. Entretanto, pode ser apontada uma ideia básica que permeia toda a tradição: a racionalidade como fio condutor das ações dos indivíduos. O Liberalismo pode ser dividido em 4 vertentes: Liberalismo Sociológico, Liberalismo Institucional, Liberalismo de Interdependência Complexa e Liberalismo Republicano⁹ (JACKSON; SORENSEN 2018).

Por pertinência temática, cabe ressaltar o liberalismo institucional e o liberalismo de interdependência complexa. No contexto da globalização judicial, Alter (2014, apud NEVES 2019) identifica que foram necessárias décadas de desenvolvimento institucional por meio de criação de normas e órgãos internacionais. Nesse bojo, são apontadas três conjunturas histórico-políticas responsáveis pelo desenvolvimento do direito internacional contemporâneo, a multiplicação de órgãos internacionais e posteriormente o fenômeno da judicialização das políticas domésticas e da política externa.

Nos anos 70 e 80, através do chamado debate neo-neo, os neoliberais ganham força com o livro de Keohane e Nye em 1978, destacando a interdependência complexa. As instituições internacionais são tidas como fomentadoras do desenvolvimento, da resolução pacífica dos conflitos, o poder da informação e o papel facilitador das instituições em cooperação estatal. Nesse panorama, a judicialização se apresenta como uma das ferramentas que está no âmago da resolução pacífica, o fluxo de informações aumenta com a troca de experiências entre cortes supranacionais e nacionais, e os organismos judiciais internacionais facilitarão a cooperação (KEOHANE; NYE, 1978).

Assim, a Escola Liberal de Relações Internacionais pode ser utilizada para substanciar o surgimento do fenômeno da judicialização da política externa. E isso pode ser observado

⁹ No Liberalismo Sociológico, podemos citar a influência de Rosenau (1980), como o estudo das relações estatais em conjunto com as relações transnacionais, entre pessoas, grupos e organizações pertencentes a diversos países. Observa-se uma ênfase na sociedade, como no Estado.

No Liberalismo de Interdependência, podemos citar a influência de Richard Rosecrance (1986, 1995, 1999), como o estudo que analisa o efeito do desenvolvimento sobre as políticas estatais. Essa linha de raciocínio prioriza a força de trabalho altamente qualificada, o acesso à informação e o capital financeiro que geram a dependência mútua entre pessoas e governos.

No Liberalismo Institucional, podemos citar a influência de Keohane 1989; Acharya e Johnson 2007; Jönsson e Tallberg 2008, todos concordam que as instituições internacionais podem tornar a cooperação mais fácil e mais provável. As instituições internacionais são mais do que simples subalternas dos Estados fortes, elas são importantes autonomamente e são capazes de promover a cooperação entre os países.

Por último, no Liberalismo Republicano, podemos citar a influência de Kant (1992 [1975]), como vertente que baseia-se na afirmação de que democracias liberais são mais pacíficas e cumpridoras da lei do que outros sistemas políticos (JACKSON; SORENSEN 2018).

por conjunturas críticas. A primeira pode ser apontada como as Conferências de Paz de Haia de 1899 a 1927. Apesar de seu fracasso inicial em propor a criação de cortes internacionais, são ali, semeadas ideias sobre formações jurídicas internacionais que fundamentariam, por exemplo, as futuras concepções da Corte Internacional de Justiça (CIJ), do Tribunal de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Tribunal Internacional de Direito Marítimo.

Uma segunda conjuntura crítica pode ser compreendida do ano de 1945 a 1952, na atuação intensa de diplomatas para a criação de instituições internacionais que evitariam uma nova quebra do mercado mundial e uma nova onda de governos nacionalistas. Nesse período, foi instituído a Corte Internacional de Justiça, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que resultaria na OMC e no Tribunal de Nuremberg. (ALTER, 2014). Além disso, cortes regionais também surgiram, como a Corte de Justiça da União Europeia e a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A terceira conjuntura crítica é entre 1990 e 2005. Com o fim do bloco soviético, os Estados recém-criados correm para ingressar nas instituições internacionais ocidentais. O preço dessa adesão foi definido pelo Consenso de Washington e prescrevia uma cartilha liberal para políticas econômicas, a adoção de regimes democráticos e instituições judiciais autônomas e independentes no cenário nacional. Isso fez com que o número de cortes internacionais em funcionamento saltasse de seis para vinte e cinco (ALTER, 2014).

3.1.3 INTERPRETAÇÃO MARXISTA-LENINISTAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A tradição marxista das relações internacionais tem sua teorização com Lênin (1916) na obra *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. Esse ponto de ignição foi necessário, haja vista que Karl Marx havia apenas teorizado sobre as contradições verticais (entre classes) e, para ele, havia uma teleologia das relações internacionais, ou seja, o fim da interação entre os Estados seria pré-estabelecido por conta das contradições intrínsecas do capitalismo.

O fenômeno da judicialização da política externa, para Marx, seria insustentável a longo prazo, pois nessa visão, o interesse burguês e o interesse do proletariado não poderiam mais achar guarida nas instituições.

Para argumentar a importância da judicialização da política e seu aprofundamento seria necessário abandonar, segundo Romano (1999, *apud* NEVES 2019) o pensamento dessa

escola, pois, no mínimo três fatos históricos das últimas duas décadas do século XX impossibilitariam sua utilização.

O primeiro fator de óbice para adoção do marxismo-leninismo é o fim da bipolarização e o advento do multilateralismo nas Relações Internacionais. Isso gerou um sentimento de necessidade de renovação das organizações internacionais, com um aumento dos órgãos judiciais na política internacional.

O segundo fator de óbice é que as interpretações marxista-leninistas nas Relações Internacionais não compactuam com o propósito dos órgãos judiciais internacionais. Para o Marxismo, o Estado e o Direito Internacional não passam de um instrumento de luta de classes. Já os socialistas, não consideravam a adjudicação para um *third-party* uma opção viável. Órgãos judiciais, nessas interpretações, são uma ferramenta de manutenção do status quo, com uma representação das divisões de classes inclusive dentro das instituições internacionais.

O último fator é consequência lógica dos dois primeiros. Os Estados, antes socialistas, com a queda da cortina de ferro, começaram a reconhecer as jurisdições internacionais. Isso gerou uma multiplicação dos regimes regionais de integração econômica. Essas zonas de livre mercado são, portanto, fundamentais para uma estrutura judicial comum a todos. Aqui, tem-se o casamento perfeito entre Economia, Direito e Política Internacional. A garantia do sucesso são remédios legais pactuados entre todos. Assim, “quanto mais os Estados se movimentam a favor da integração econômica, maior será a necessidade pelo crescimento de garantias de proteção legal” (ROMANO, 1999. p. 735 *apud* NEVES 2019).

3.1.4 ABORDAGENS PARA A PEB

Diante do exposto acima, foi verificado que as teorias clássicas de Relações Internacionais têm sua importância para o objeto de análise. Entretanto, o exame da política externa brasileira se daria de forma mais útil, valendo-se de teorias brasileiras para as RI.

Perceber o que disse Cervo (2003, p.5) é fundamental, haja vista, que “toda teoria envolve uma visão de dentro das relações internacionais, porque veicula valores, desígnios e interesses nacionais”. Uma teoria alheia (estrangeira) é necessariamente formulada para a realidade de outro Estado e leva em consideração os problemas locais que deseja superar. Essa “teoria do outro”, muitas vezes se apresenta como inadequada/nociva para outros interesses, comportados dentro de outras realidades. Mentres críticas entendem que o conhecimento em

Relações Internacionais se traduz em poder, e por isso, é mais adequado traçar o perfil da PEB por autores brasileiros.

Com isso em mente, utiliza-se Belém Lopes, Letícia Pinheiro, Mônica Solomon e outros como perspectivas teóricas brasileiras para conceituar como a PEB se desenvolveu num continuum de um mesmo processo decisório e, como houve uma incorporação de uma concepção de gestão mais permeabilizada, que a aproximasse das demais políticas públicas (SALOMON; PINHEIRO 2013).

3.2 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

Primeiramente, é preciso definir o que se entende neste trabalho por políticas públicas. Para Vargas (1992) as políticas públicas são a implementação da política, quando adotada por instituições governamentais, feita através de planejamento composto por etapas. Ainda na conceituação do que é política pública, Faria (2003) afirma que é o conjunto de ações direcionadas a problemas sociais, econômicos e políticos por parte dos governos, sendo caracterizada pela disputa entre diferentes valores, interesses, normas e tipos de conhecimento dos vários atores sociais que buscam incidir nas agendas do Estado.

O institucionalismo é essencial para que a política pública seja um produto do administrador, mas não se pode menosprezar que a sociedade também contribui para sua produção. Ainda que o Estado possa cobrar lealdade dos cidadãos, a finalidade das agendas sempre deve buscar o bem comum, pois as políticas públicas são dotadas de universalidade, sua produção não faz menção apenas a um partido, do contrário, diz respeito a toda sociedade.

3.2.1 POLÍTICA EXTERNA É POLÍTICA PÚBLICA?

Ao definir o que são políticas públicas, cabe argumentar qual seria a natureza da política externa. Como apontado anteriormente, muitos trabalhos de pesquisa já foram desenvolvidos na direção de mapear o chamado insulamento burocrático do Itamaraty. Belém Lopes (2014) salienta que o formalismo outorgou uma notável manutenção de estabilidades de princípios na PEB.

Entretanto, com a redemocratização, a estratégia formalista da PEB entrou em declínio. Milani (2015) ratifica que o monopólio e o insulamento do Itamaraty não se sustentam mais nos dias atuais. Há uma pluralidade de visões, práticas e atores que são

influenciados pela democratização, internacionalização da política e das interdependências econômicas (global e local).

Essa transição da condução da política exterior coincide com a nova Constituinte. Mónica Salomón e Letícia Pinheiro (2013) acrescentam que até os anos 70, a reflexão sobre Política Externa e Relações Internacionais se concentrava nas mãos dos diplomatas ou em campos disciplinares diversos - como Direito Internacional, Jornalismo Especializado e História Diplomática.

Isso fez com que a área da Política Externa por muito tempo tivesse um estigma de política hermética. Conforme bem nota Belém Lopes, “O Itamaraty está inserido em um caldo de cultura que, por séculos e séculos, manteve a sociedade brasileira apartada do seu Estado”(BELÉM LOPES 2014, p. 72). Entretanto, a institucionalização do curso de Relações Internacionais e o fenômeno do constitucionalismo propiciaram uma mudança no *locus* sobre o fazer política externa.

Belém Lopes (2013) sustenta que a globalização remodelou a visão de mundo de muitos chefes de Estado em duas maneiras diferenciadas em se fazer política externa: a primeira supõe diferentes atores dentro do organograma estatal assumindo diferentes níveis de competência. A segunda toma o Itamaraty como principal encarregado do mundo exterior. Todavia, o autor ressalta que contemporaneamente evidencia-se uma nova perspectiva:

(...) as duas perspectivas são tornadas anacrônicas pela intensificação sem precedente dos fluxos transnacionais, pelas novas tecnologias e modelos de comunicação, que embaçam as fronteiras que separam as competências soberanas, e, também, pelo fato de que a natureza da interação entre o Estado e a sociedade está mudando rapidamente, e estimulando novas formas de interação da sociedade com a própria sociedade. (BELÉM LOPES 2013, p. 144)

Por todos os argumentos expostos, pode-se asseverar que sim. Política externa brasileira é política pública. O conceito de “horizontalização da política externa” permite um maior compartilhamento entre os Poderes sobre competências internacionais. Belém Lopes (2013), diz que é um equívoco conceitual imaginar que a PEB esteja confinada apenas ao MRE. Para ele o advento do fenômeno da diplomacia pública, realizado pelas autarquias federais, bancos de desenvolvimento e estatais, tiveram o condão de horizontalizar a política externa.

Durante as últimas décadas, a política externa brasileira vem passando por transformações que evidenciam o caráter político do seu processo de formulação e que só podem ser plenamente compreendidas a partir do entendimento de que ela é também uma política pública. (KLEIN; SILVA, 2016)

Os autores argumentam, portanto, que as inflexões da PEB podem evidenciar, como que há um caráter político em seu processo de formulação, o que faz com que PEB seja política pública.

3.3 COMO A PEB PODE SER JUDICIALIZADA?

Há uma clara diferenciação, dentro da literatura especializada, sobre qual seria o papel de cada um dos poderes na condução da PEB. O Poder Executivo, com o Poder Legislativo desempenhando tarefas como aprovação das decisões do Executivo sobre assinatura de tratados, na manutenção das relações com outros Estados e na participação do país nas organizações internacionais (KLEIN; SILVA, 2016, p.5). Por seu turno, o interesse em participar na PEB, do Poder Legislativo, tende a variar de acordo com a repercussão interna da agenda: quanto maior o impacto, maior o interesse dos parlamentares em participar do processo decisório (Castro Neves 2006, p. 379).

O Poder Judiciário se caracterizaria pela sua eventual participação *ad hoc* nas fases de implementação e avaliação de tratados (Sanchez et al 2006, p. 131). Porém, esse artigo argumenta que, além disso, a PEB pode ser judicializada, demandando participação do Judiciário, quando atua no procedimento de adoção de tratados internacionais, quando atua em organismos judiciais internacionais ou quando o STF atua no exterior (NEVES, 2019).

De acordo com Lima (1993) em *Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira* (1993), a política externa é a síntese das ações dos representantes de Estado, que sincronicamente é interferida e interfere no jogo político doméstico. Além do mais, os executivos centrais assumem a estratégia de negociação mais politicamente viável no plano externo e interno. Temos aqui, mais uma contribuição que possibilita a leitura do Poder Judiciário como ator capaz de impactar a política externa. Essa capacidade do Judiciário, acaba por condicionar todo negociador a não desprezar a opinião pública, nem os grupos domésticos.

Na redemocratização, o governo civil foi instaurado e isso gerou algumas transformações políticas. Há uma universalização das relações internacionais brasileiras. Podemos citar como exemplos: o reatamento da relação diplomática com Cuba, uma nova

prioridade definida entre a cooperação econômica com a Argentina, derrubando as antigas rivalidades fomentadas pelo regime militar e, uma atuação diplomática mais visível e perspicaz no âmbito político multilateral (LIMA, 1993).

No entanto, o trade-off dessas transformações condicionou a uma atenuação da autonomia prévia do Itamaraty na condução da política externa brasileira. De acordo com Lima, na década de 1990, o presidente Fernando Collor tentou adotar a chamada *modernização via internacionalização*¹⁰, uma tentativa de adotar padrões políticos e culturais dominantes do mundo capitalista avançado.

Logo, essas motivações ideológicas e pragmáticas gerariam um problema dentro do enfoque interativo. Os interesses das elites, empresarial, sindical e militar eram difusos, e portanto essa estratégia de política externa não tinha o aporte doméstico político-social relevante. Caberia ao MRE a formulação de um novo paradigma, pois foram esgotados os seus 2 modelos históricos: a aliança especial com os Estados Unidos e o paradigma globalista.

O enfoque interativo de Maria Regina Lima prescreve que o paradigma que opera por impulsos domésticos na política externa pode enfraquecer a posição do Estado-nação frente aos seus parceiros. Caso o realista, no seu jogo de xadrez, se comprometa em acordos internacionais além daquilo que a sua sociedade está disposta a conceder, poderia acarretar naturalmente uma judicialização da política externa. A CF/88, por exemplo, aumentou consideravelmente as partes capazes de propor uma ação de controle de constitucionalidade e instituiu a Defensoria Pública como órgão garantidor do acesso gratuito à justiça aos hipossuficientes (LYNCH, 2003).

Como mencionado, no campo do Direito, a Carta Magna institui o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos¹¹. Essa ferramenta institui novos atores para o processo de controle judicial. Há, por isso, um reequilíbrio dos Poderes. O constitucionalismo é uma reabertura dos canais de comunicação entre Estado e sociedade civil.

Segundo Couto (2004), o Judiciário, a partir da CF/88 está suprindo uma lacuna deixada pelo Poder Legislativo. Esse Poder, que deveria controlar a atuação externa do Estado, se mantém omissa permitindo que inúmeros acordos internacionais sejam feitos sem seu referendo.

¹⁰ Denominada por Adam Przeworski, “A Falácia Neoliberal”, Lua Nova, no 28/29, 1993, p. 222.

¹¹ De acordo com o art. 102: Compete ao STF, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (BRASIL, 1988).

Esse papel ganha relevância diante do aumento do Poder “legislador” do Executivo e da relativa inércia do Legislativo no controle das ações governamentais externas do Estado. Uma inércia que decorre em parte do fato do Legislativo ser cúmplice do Executivo na formação da vontade estatal, conferindo uma espécie de sanção tácita para atos posteriores à aprovação de tratados internacionais. Nessa equação, o Judiciário torna-se uma incógnita, pois, não participou do processo que levou à assumpção do compromisso internacional. (COUTO 2004)

Assim, fica evidente que o fenômeno da judicialização da política externa não é um fenômeno precisamente datado com início, meio e fim. Ao contrário, pode-se alegar que a política doméstica e a política internacional estão cada vez mais sendo objetos de frequente judicialização.

3.3.1 OS ORGANISMOS JUDICIAIS NAS AMÉRICAS

A globalização judicial é um processo complexo e diversificado. Os órgãos judiciais trocam informações e interagem para além das fronteiras nacionais e os tribunais cooperam entre si em casos envolvendo direito internacional (NEVES 2019). Mais ainda, Slaughter (2000, p. 1104 *apud* NEVES) diz que há uma convergência de interesses para criação de uma “Comunidade Global de Direito”.

Dessa maneira, instituições judiciais nas Américas se tornaram realidade. Na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), foi criado a partir do Tratado de Assunção de 1991. Isso gerou uma nova ordem legislativa sulamericana. Outros documentos importantes foram o Protocolo de Ouro Preto de 1994 e o Protocolo de Olivos de 2002. O primeiro, reformulou o arranjo institucional e o sistema legal do bloco, e o segundo, aperfeiçoou os procedimentos de resolução de conflitos entre os membros - surgindo o Tribunal Permanente de Revisão (NEVES 2019, p. 26).

O sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL é formado, resumidamente, por três etapas: i) negociações diretas entre os países membros conflitantes, com a intervenção opcional do Grupo do Mercado Comum (GMC) – órgão executivo do bloco; ii) se infrutíferas as negociações, remete-se o caso para apreciação por um tribunal de arbitragem ad hoc, normalmente formado por três árbitros selecionados de uma lista do Secretariado do MERCOSUL; e iii) caso a questão não se dê por resolvida por alguma das partes, aquela ainda insatisfeita pode apelar para o Tribunal Permanente de Revisão do bloco, que analisará o caso conforme a legislação do MERCOSUL, com vistas à adoção de uma interpretação uniforme do direito de integração regional. Contudo, assevera-se que a segunda etapa do processo é

opcional, podendo o Estado denunciante levar o caso diretamente ao TPR, sem passar pelo crivo do tribunal arbitral (OLIVEIRA, 2007 *apud* NEVES, 2019).

3.3.2 A ADOÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS

Nesta seção, utiliza-se o processo de adoção de tratados internacionais como objeto que adentra na seara do Poder Judiciário. Nas últimas décadas, ficou pacificado o entendimento do STF que no ordenamento jurídico brasileiro os tratados internacionais que são adotados e entram em vigência possuem distintamente 3 níveis de hierarquia com relação às demais normas jurídicas¹². O tratado internacional pode ter status de emenda constitucional, status de “supralegalidade” ou status de lei ordinária.

Em dezembro de 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento de uma série de casos que modificaram significativamente sua compreensão do nível hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos no direito brasileiro. Embora o artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição de 1988 tivesse inovado ao prever a incorporação dos direitos reconhecidos em tratados internacionais, o STF mantivera a jurisprudência firmada sob o regime da Constituição de 1969, segundo a qual os tratados possuíam o mesmo nível hierárquico das leis ordinárias. (MAUÉS, 2013, p. 1)

Em alternativa, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, os tratados internacionais que tratam sobre direitos humanos e desde que aprovados pelo mesmo *quorum* exigido para Emendas Constitucionais, a essas se equivalem. (MAUÉS 2013, p. 3). Já os tratados de direitos humanos anteriores à EC 45/04 recebem o status de “supralegalidade”, a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica de 22 de novembro de 1969, promulgado pelo Brasil pelo decreto 678, de 6 de novembro de 1992.

¹² De acordo com o Recurso Extraordinário 349.703-1/RS, o Supremo Tribunal Federal consolidou no Brasil a chamada Teoria Dualista Moderada. A partir de então, os Tratados Internacionais recebem status de Lei Ordinária, de acordo com a Constituição Federal de 1988. A exceção seriam os tratados internacionais sobre direitos humanos, haja vista a previsão do §3º do artigo 5º da Constituição que passou a atribuir-lhes eficácia de norma supralegal (GONÇALVES, 2019).

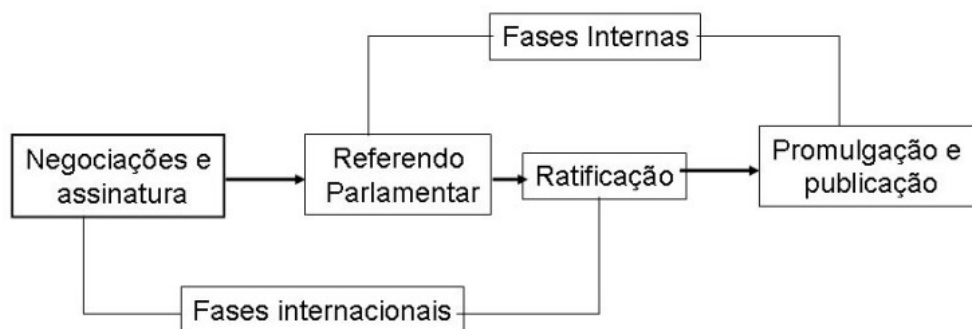
3.3.3 PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA: NEGOCIAÇÃO, DEFINIÇÃO DE AGENDA E RATIFICAÇÃO

O argumento suscitado é que o Judiciário é capaz de influenciar todas as fases da política externa, desde as negociações preliminares até a definição de agenda e ratificação. Lage (2011) explicita que os atores precípuos - Executivo e Legislativo - inclinam-se a mudar o curso de suas atividades a depender do comportamento dos magistrados, haja vista a possibilidade de suas escolhas ensejarem futuras demandas judiciais. Isso decorre da realidade brasileira dualista no Direito Internacional.

Durante a definição da agenda e a negociação dificilmente será possível uma atuação direta do Judiciário, no entanto, poderá influenciar de maneira decisiva via antecipação de reações. Por ser o responsável pela fase de implementação, tanto os negociadores (executivo) como os responsáveis pela aprovação dos atos de política externa (legislativo) terão sempre em mente as preferências do judiciário quando da tomada de decisão. Assim, os demais Poderes tenderão a criar mecanismos de troca de informações para diminuir incertezas em relação às possíveis reações do judiciário diante de normas oriundas de tratados internacionais. (LAGE, 2009)

A figura a seguir, um quadro esquematizado, ilustra como funciona a adoção de atos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, de realidade dualista - caso em que há exigência de procedimento interno que ratifique o tratado assinado pelo negociador plenipotenciário.

Figura 2 - Atos internacionais e incorporação no ordenamento jurídico interno



Fonte: Mazzuoli (2004 *apud* LAGE 2009)

Segundo Secchi (2010), as políticas públicas podem ser entendidas através do “ciclo de políticas públicas” composto em sete fases, sendo elas: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Embora seja importante defini-las teoricamente, o próprio autor deixa claro que raramente essas fases são observadas no mundo real. Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006) ratifica dizendo que políticas públicas possuem ciclos, não sendo linear ou perfeita.

Outrossim, a análise de estudos de casos podem evidenciar também o papel das Cortes Internacionais para o aumento dos pronunciamentos judiciais domésticos. Por exemplo, Souza (2010) correlacionou o MSC¹³ na DS 332¹⁴ (âmbito internacional) e a ADPF 101¹⁵ (âmbito nacional). Já Couto (2004) levanta a hipótese em que um tribunal internacional de direitos humanos poderia vir a ser um novo ator no sistema de pesos e contrapesos. Isso fica claro quando se lê o artigo quinto, parágrafo terceiro da CF/88.¹⁶ Quando tratados internacionais sobre direitos humanos que vinculam o Estado como um todo. Logo, serão equiparados às emendas constitucionais e serão aplicados pelos juízes de acordo com o caso concreto que vier a juízo.

3.3.4 ATUAÇÃO DO STF NO EXTERIOR

Como destacado nas seções anteriores, há um crescimento de cortes e tribunais internacionais. No caso brasileiro, a tendência de expansão do Poder judicial pode ser explorada pela atuação do STF no nível externo.

Pela CF/88, o Poder Judiciário é aquele responsável pelo controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos emanados pelo poder público, algo que pode ser feito pelo controle difuso de constitucionalidade nos tribunais dos estados¹⁷ ou pela corte suprema, no controle concentrado de constitucionalidade.¹⁸ Essa função típica faz do Judiciário o responsável pela revisão de normas que não estão adequadas ao ordenamento jurídico vigente no Estado. Essa revisão pode ser referente a qualquer matéria, seja de política

¹³ MSC - Mecanismo de Solução de Controvérsias

¹⁴ Dispute Settlement 332 - painel aberto pelas Comunidades Europeias contra o Brasil na Organização Mundial do Comércio (caso dos pneus reformados).

¹⁵ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101 propunha a adequação e observância do princípio da subsidiariedade. Arts. 170, 196 e 225 da CF/88. Constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados.

¹⁶ De acordo com o art. 5º, § 3º: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, 1988).

¹⁷ Ver. art. 97 da Constituição Federal.

¹⁸ Ver. art.102, I, “a”, da Constituição Federal.

pública municipal, estadual ou federal. Como se adota a tese de que política externa é política pública, o Judiciário também é parte legítima para analisar atos normativos que tenham política externa como matéria.

A CF/88 ratifica nesse sentido, quando declara que nenhum projeto de lei não pode afastar da apreciação judicial lesão ou ameaça a direito.¹⁹ Esse é o chamado “princípio da inafastabilidade de jurisdição”. O STF, como corte doméstica brasileira, quando provocado, pode resolver controvérsias que tenham efeito no exterior - vide pedido de extradição²⁰. E mais ainda, o órgão tem acompanhado a tendência internacional de expansão da atuação de cortes nacionais na política global. (NEVES 2019, p. 99).

Essa atuação, nesse trabalho denominada de judicialização da política externa, pode ser verificada através de programas de intercâmbio, acordos de cooperação, participação em organismos internacionais e eventos internacionais.

Sobre os programas de intercâmbio, pode-se citar o “Programa Teixeira de Freitas” e o “Programa Joaquim Nabuco”. Esses programas possuem o objetivo de receber acadêmicos de direito de Estados estrangeiros, enviar e receber servidores e magistrados de outras cortes supremas. Já o Teixeira de Freitas é voltado para diálogos jurídicos regionais com academias dos países do MERCOSUL e associados (NEVES, 2019).

A figura, a seguir, mostra a origem e a quantidade de participantes em cada ano:

Figura 3 - País de origem e número de participantes do Programa Teixeira de Freitas

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Argentina	2	5	4	-	3	1	1	-	1	-	17
Bélgica	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Canadá	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Chile	1	3	1	5	6	3	4	10	4	3	40
Colômbia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	6
Congo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Costa do Marfim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Espanha	-	-	-	-	-	-	2	1	1	-	4
EUA	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Equador	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Paraguai	2	-	2	3	-	-	-	-	-	-	7
Uruguai	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total	5	8	7	10	11	4	8	11	6	11	82

Fonte: Brasil (2019c). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

¹⁹ Ver. art. 5, XXXV da Constituição Federal.

²⁰ Ver. art. 102, I, “g” da Constituição Federal.

Em relação ao Programa Joaquim Nabuco, tem-se buscado a criação de um espaço regional de diálogo jurídico no MERCOSUL (BRASIL, 2019d) , com um viés mais institucional - participação de juízes e servidores judiciais -, com o objetivo de difusão do Poder Judiciário brasileiro em todas as suas instâncias (NEVES, 2019).

A figura a seguir representa os países de origem e a quantidade de servidores ou magistrados recepcionados pelo STF desde o início do programa até 2016:

Figura 4 - Países de origem e número de participantes recepcionados pelo STF no Programa Joaquim Nabuco

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Bolívia	1	-	-	-	6	-	-	1	8
Chile	-	-	9	9	6	4	4	1	33
Equador	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Paraguai	2	-	1	2	-	-	1	-	6
Peru	-	-	-	1	-	-	2	6	9
Uruguai	1	1	2	3	3	4	2	-	16
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Total	6	1	12	15	15	8	9	9	75

Fonte: Brasil (2019d). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

Na figura 5, tem-se a quantidade de servidores enviados em cada ano e os seus destinos:

Figura 5 - Países de destino e número de servidores enviados pelo STF no Programa Joaquim Nabuco

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Bolívia	-	-	-	-	-	2	2
Chile	9	5	4	5	2	2	27
Colômbia	-	2	2	3	-	-	7
México	-	-	-	-	1	-	1
Paraguai	6	-	-	-	-	-	6
Peru	-	2	4	4	2	-	12
Uruguai	4	5	5	-	2	1	17
Total	19	14	15	12	7	5	72

Fonte: Brasil (2019d). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

Pode-se citar os acordos de cooperação bilaterais firmados pelo Supremo Tribunal Federal e as cortes estrangeiras, tais como:

- O Protocolo de Cooperação entre o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil e a Corte Suprema do Reino de Marrocos, firmado em 28 de fevereiro de 2006;
- O Protocolo de Cooperação entre o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil e o Poder Judiciário da República de Gana, assinado em 3 de março de 2014;
- O Terceiro Acordo de Cooperação firmado entre Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil com o Tribunal Supremo de Justiça da República de Angola, assinado no dia 27 de agosto de 2014;
- O Quarto Acordo de Cooperação Internacional entre o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil com o Tribunal Constitucional da República do Peru em 30 de setembro de 2014;
- O Memorando de Entendimento Entre o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil e a Suprema Corte Popular da República Popular da China, assinado em 30 de março de 2015;
- O Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Supremo Tribunal Federal da República Federativa do Brasil e a Suprema Corte da Federação Russa em 2 de junho de 2015 (NEVES, 2019).

Além disso, há acordos multilaterais no âmbito internacional que também cooperam judicialmente com o STF como: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o MERCOSUL, o IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), os BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul).

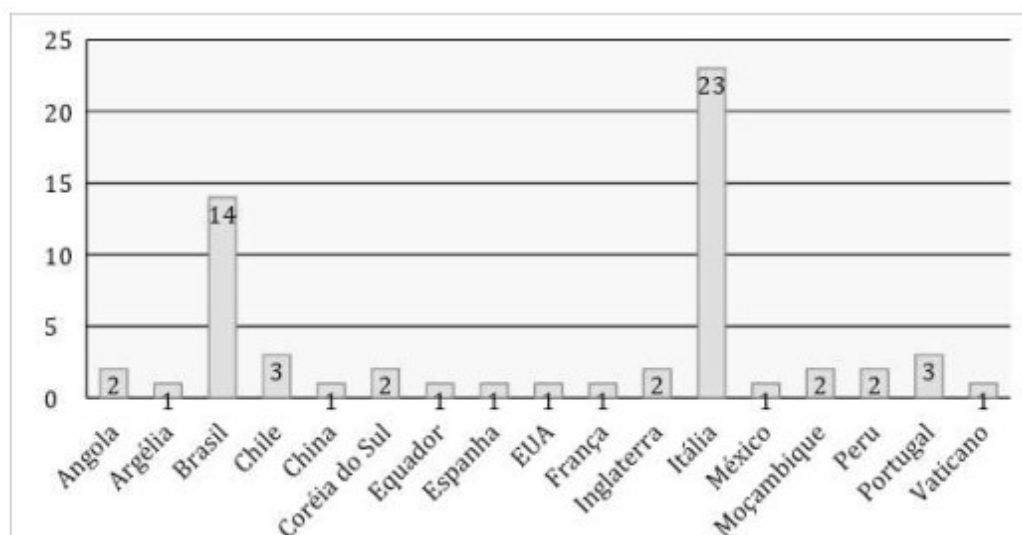
Por fim, demonstra-se nas figuras a seguir (figura 6, figura 7 e figura 8) os eventos internacionais de 2010 a 2017 que o STF participou enviando ministros ou servidores. Na figura 6 é notório que desde o STF participou de eventos internacionais, com o pico de 12 eventos no ano de 2011 e 2015. Na figura 7, demonstra-se que o país que o STF teve mais participações em eventos internacionais foi a Itália, em segundo lugar o Brasil. Por último, na figura 8, é demonstrado que a finalidade dos eventos internacionais com maior participação do STF é em participação em organismo com 64%.

Figura 6 - Eventos internacionais com a participação do STF de 2010 a 2017

Ano	Número de eventos
2010	4
2011	12
2012	3
2013	8
2014	9
2015	12
2016	7
2017	6
Total	61

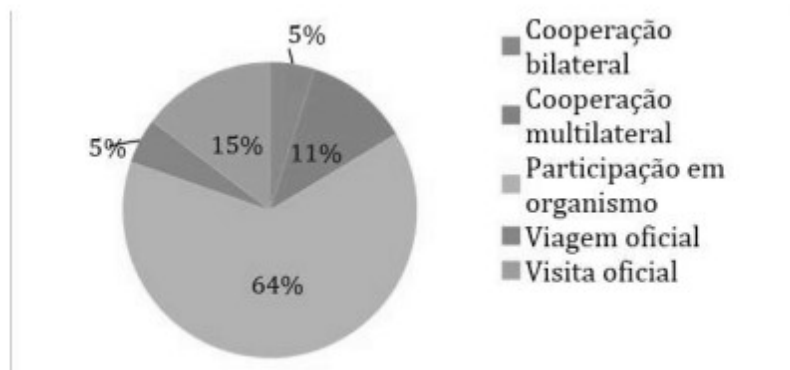
Fonte: Brasil (2019). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

Figura 7 - Eventos internacionais com a participação do STF por país



Fonte: Brasil (2019). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

Figura 8 - Finalidade dos eventos internacionais com a participação do STF



Fonte: Brasil (2019). Elaboração por Neves (2019) com base nos registros do Portal Internacional do STF

Da análise dos dados levantados, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal possui significativa atuação internacional, participando, em média, de 7,6 eventos internacionais ao ano, conforme informações extraídas do Portal Internacional do Tribunal. No entanto, os eventos listados na referida plataforma não representam todas as atividades internacionais exercida pelos representantes da Corte, conforme informações prestadas pela própria Assessoria de Assuntos Internacionais do STF (AIN, 2019) - o que apenas reforça o entendimento de que o Tribunal tem considerável interesse pelas questões judiciais e judiciárias para além das fronteiras nacionais. (NEVES 2019, p. 130)

À vista das figuras acima argumenta-se que o Judiciário brasileiro influencia as relações internacionais, ao atuar além de sua função adjudicativa. O STF, como órgão máximo do Judiciário nacional, faz política externa. O Programa Teixeira de Freitas, o Programa Joaquim Nabuco, os eventos internacionais e os acordos de cooperação exemplificam como que há uma expansão da atuação das cortes além das fronteiras nacionais. A Judicialização da PEB é uma realidade. Há um interesse dos juízes em tratar da temática internacional, além do interesse da sociedade em demandar cada vez mais temas de políticas públicas à apreciação judicial.

4. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

4.1 O QUESTIONAMENTO CONTEMPORÂNEO SOBRE IMPARCIALIDADE JUDICIAL

Nessa seara, o periódico *Insight Inteligência* número 95 de Outubro/Novembro/Dezembro de 2021, se apresenta como uma literatura especializada recentíssima para traçar o que se pode esperar do Poder Judiciário, da Política Externa Brasileira e da democracia. A capa dessa edição tem por título “A dissimulada parcialidade do Judiciário”, o que já é, por si só, muito sugestivo sobre o estado das coisas.

No artigo intitulado “(O HC 164.493/PR e a suspeição do ex-juiz Sergio Moro) Imparcialidade é uma coisa que não existe” de Bárbara Gomes Lupetti Baptista é questionado como a imparcialidade judicial, atributo destacado nas outras seções, na realidade é problemático. Ao aprofundar-se no julgamento do HC 164.493/PR impetrado em favor do ex-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como autoridade coatora o ex-juiz federal Sérgio Fernando Moro.

Enquanto dogma, a imparcialidade judicial pressupõe o dever dos magistrados de conduzir os processos com isenção, sem privilegiar nenhuma das partes. A legislação prevê as causas de impedimento e de suspeição, que autorizam o afastamento do juiz quando se verifica o rompimento de seu dever de imparcialidade. No contexto das práticas judiciárias, entretanto, a imparcialidade assume sentidos e representações particularizadas, a partir do ponto de vista dos operadores do sistema de justiça, especialmente os juízes. (Baptista, 2019, p. 21)

A autora se utiliza de dados coletados de 2008 a 2012 no âmbito do TJ/RJ, através da observação de julgamentos e audiências cíveis, análise de incidentes de impedimento e de suspeição e entrevistas abertas com cerca de 80 (oitenta) interlocutores.

A ação penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, que ficou conhecida como o caso do “triplex do Guarujá”, fundamentou a impetração do Habeas Corpus postulando a declaração de parcialidade do magistrado e a consequente anulação de todos os atos decisórios. Com isso, a defesa do ex-presidente Lula sempre questionou a (im)parcialidade de Sergio Moro (BAPTISTA 2021).

E para mais, a aceitação do cargo de ministro da Justiça após a eleição do atual presidente da República, Jair Bolsonaro, ratificou a falta de imparcialidade do ex-juiz, haja vista que condenara o adversário político de Bolsonaro.

Finalmente, a autora declara que a imparcialidade empírica é um mito. Nos últimos anos, consagrou-se um senso de justiça particular materializado na “cruzada anticorrupção”. Esse *modus operandi* pôde ser confirmado pelos mesmos dados de campo da pesquisa feita, por ela, de 2008 a 2012. A autora conclui que, quando os magistrados tendem a seguir sua intuição do “justo”, geralmente “fazem a justiça”. Assim, a parcialidade de Moro não foi antiestrutural, para ela.

Nesse diapasão, o comportamento do juiz Sergio Moro na condução dos processos da Operação Lava Jato não se apresenta como extraordinário ou incomum, mas sim como revelador de uma lógica e de uma cultura jurídica que centraliza no juiz as escolhas sobre fatos, evidências, verdades, leis, interpretações e sentidos particularizados de justiça. Moro e a Operação Lava Jato são, portanto, a mais pura explicitação do sistema de justiça brasileiro. Assim como, a postura do STF de, por maioria de votos, sem consenso, mais de dois anos após os fatos, condená-lo à pecha de “parcial”, também explicita a lógica pendular e seletiva desse sistema. (BAPTISTA, 2021, p. 30)

Fica evidente que há uma lógica pendular para a atuação judicial no Brasil. A “humanidade” dos juízes levaria a flexibilizar a imparcialidade, além do fato de que a composição dos tribunais sempre sofre variações e essas, por sua vez, se traduzem em mudanças de interpretação.

Como perspectiva futura, pode-se pressupor que por ocasião do possível lançamento da candidatura de Sergio Moro à presidência da república, a imagem do Poder Judiciário no Brasil sofre diretamente implicações negativas. É quase impossível dissociar o candidato à presidência, do ex-juiz declarado suspeito no julgamento do HC 164.493/PR. Consequentemente, a judicialização da política também recebe uma carga negativa no imaginário popular. Indiretamente a judicialização pode virar sinônimo de “ativismo judicial”.

Esse entendimento, poderia suspender o fenômeno da judicialização da política externa brasileira, pois, se a desconfiança da sociedade cresce com relação ao Judiciário, menos se vislumbrariam as cortes como *locus* legítimo para resolver conflitos. Essa primeira perspectiva pode fazer com que o fenômeno da judicialização da PEB diminua.

Em compensação, existem argumentos que podem fundamentar a persistente judicialização vista até aqui. Ao traçar um possível futuro da PEB, argumenta-se que ele dependerá do resultado das urnas em outubro. E, a princípio, os dados do Instituto Datafolha apontam o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em primeiro lugar nas pesquisas (G1, 2021).

Desta maneira, não é incomum pressupor que podemos vivenciar um retorno de uma PEB que tenha por estratégia denominada autonomia pela diversificação (VIGEVANI;

CEPALUNI 2007). A política externa do governo Lula, para os autores, foi focada em negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia. Além de ter sido observado, no período, priorização para com as relações com a América do Sul. O artigo também baseia-se no modelo de Hermann (1990 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI 2007), para avaliar as principais causas que levariam os governos a adotarem novos rumos para as suas políticas externas. Para o autor,

(...) as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um continuum que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: (1o) líderes; (2o) burocratas; (3o) reestruturação doméstica; e (4o) choques externos. (HERMANN 1990 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI 2007, p. 5)

Para uma perspectiva futura, pode-se destacar que prever eleições seja essencialmente difícil com oito meses de antecedência. Mas todas as principais previsões eleitorais e modelos atuais apontam Lula como favorito para vencer, com 70% de chances, embora sua vitória não possa ser considerada uma conclusão inevitável (GARRET JR, 2022).

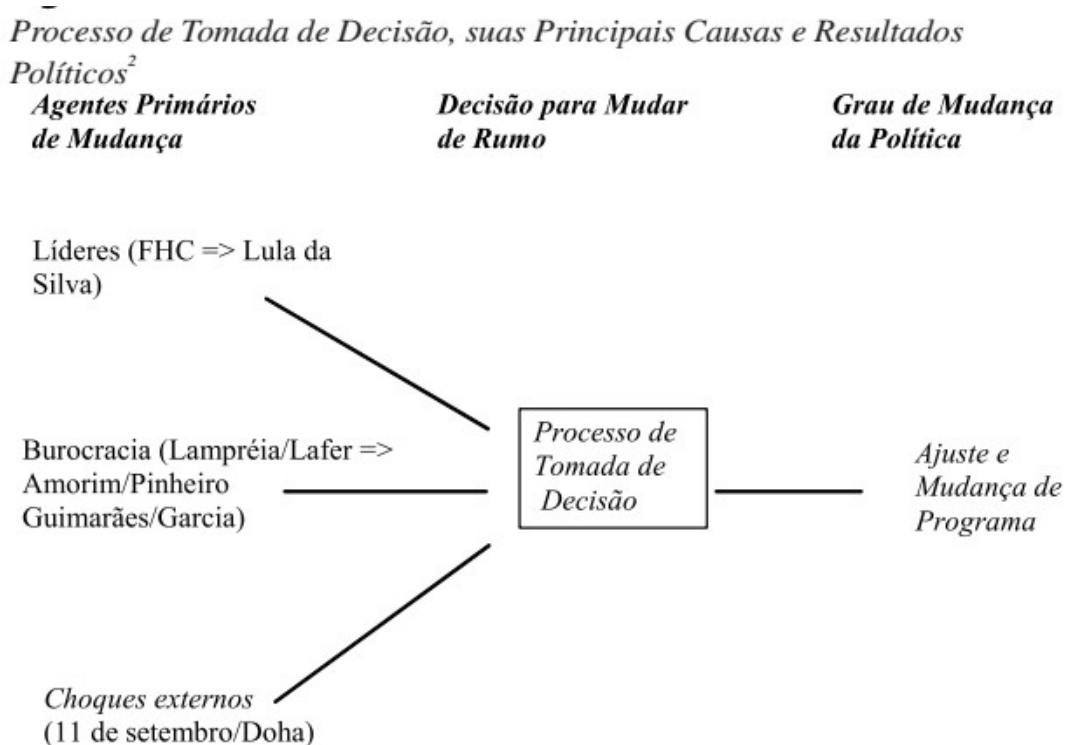
Caso esse cenário se concretize, ter-se-á um novo ajuste, imprimindo maior clareza no que é decidido, como é realizado e os propósitos de certas medidas anteriormente tomadas no governo Bolsonaro. Além disso, pode-se esperar também mudança de programas atuais em curso. Em contraste com os ajustes, que tendem a ser quantitativos, visando, sobretudo, mudanças de ênfases em determinados temas da política externa, as mudanças de programas são qualitativas e envolvem novos instrumentos de ação (VIGEVANI; CEPALUNI 2007).

Como novos instrumentos, as metas poderiam ser atingidas com a permanência da judicialização da política externa, com relação aos programas de cooperação na América do Sul - fortalecendo o MERCOSUL, o das relações Sul-Sul e a renovação das negociações diplomáticas ao invés da imagem de pária internacional, que vinha sendo mantida pelo predecessor.

Afinal, Vigevani e Cepaluni codificam o processo da tomada de decisão, suas principais causas e resultados políticos. Os autores destacam que FHC e Lula tinham um objetivo em comum que era “desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política”(SOARES DE LIMA, 2005; LAFER, 2001b; PT, 2002, p. 6).

Mas o caminho para a formulação e condução da PEB seria traçado de maneira diferente. A figura segue abaixo.

Figura 9 - Processo de Tomada de Decisão, suas Principais Causas e Resultados Políticos



Fonte: Hermann (1990, p. 13 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI 2007, p. 9)

Assim, ao que tudo indica, o Brasil poderia ter novamente, Lula da Silva como chefe de governo e chefe de Estado. Ele seria o agente primário de mudança e como fora presidente anteriormente, teríamos uma breve noção do que há por vir.

Devemos considerar que atualmente há um fluxo de informação muito maior que nos dois primeiros mandatos de Lula. Consequentemente, há uma maior parcela da população acompanhando a atuação exterior, isso alia-se com o fato que há novos atores de política externa - o Poder Judiciário e seus agentes públicos (juízes e serventuários da justiça).

Não se pode olvidar que os choques externos também seriam uma diferente fonte de mudança, pois o mundo vem atravessando uma crise sanitária que transformou a economia mundial e as relações de poder. Isso demanda políticas públicas para a economia, para a saúde, para educação etc. Nesse sentido, pode-se esperar uma grande demanda de coordenação e cooperação no federalismo brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE; SANO,

2010). O Estado e as instituições deverão agir em conjunto para viabilizar, por exemplo, a atenuação da desigualdade, a diminuição do desemprego e a promoção do bem-estar social.

4.2 O QUE ESPERAR DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?

Assim, como Baptista salientou um movimento de lógica pendular do sistema judicial, o cientista político Leonardo Avritzer (2018), chama atenção para o perigo do "pêndulo da democracia" brasileira²¹. Os cientistas políticos tendem a apontar uma crise na democracia brasileira que se deu entre 2016 e 2018, sem a legitimidade das eleições. Além do mais, nos últimos anos, havia o argumento de que o Poder Judiciário tinha especial interferência no processo político-eleitoral, umas das causas que alimentou o sentimento *bolsonarista*.

A crise da democracia brasileira se reforçava a cada gesto e ação do novo governo, em cada nova lei aprovada no Parlamento, e também nas medidas levadas a cabo pelo Poder Judiciário, em especial na interferência no processo político-eleitoral ao longo do ano de 2018, com a condenação de Lula em segunda instância em janeiro e sua prisão em abril, culminando com o impedimento de sua candidatura, em agosto. A combinação dessas dinâmicas internas de crise da democracia com um cenário internacional de radicalização do neoliberalismo e crescimento da extrema-direita, como a vitória de Donald Trump na eleição presidencial dos EUA e a proposta de saída do Reino Unido da União Europeia, ambas em 2016, terminou por favorecer o candidato da extrema-direita, Jair Bolsonaro (PSL) no pleito presidencial de 2018. Este foi eleito com 55% dos votos no 2º turno, derrotando o candidato do lulismo, o ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad (PT) (ALBUQUERQUE, 2018).

No âmbito internacional, Levitsky e Ziblatt (2018) em *Como as democracias morrem*, argumentam que mudanças nas regras eleitorais norte-americanas na escolha de candidatos à presidência e o peso das regras informais possibilitam que "demagogos" invistam em candidaturas e eventualmente alcancem o poder.

No contexto latino-americano, Leticia Rodríguez (2015), se utiliza da perspectiva comparada para abordar como o acesso à internet e o uso das redes sociais surtem efeitos para a inflexão do comportamento eleitoral, além de destacar que a depender da oferta partidária o futuro político de uma nação pode assumir outros rumos.

No Brasil, o Partido dos Trabalhadores tornou-se um partido símbolo, sua possível ascensão, poderia revigorar o sentimento de fidelidade partidária e ao mesmo tempo o sentimento de antipetismo presente na sociedade (PAIVA; KRAUSE, 2017).

²¹ Leonardo Avritzer (2018) entende que a democracia no Brasil é constituída a partir de movimentos pendulares. Para o cientista político, a institucionalidade brasileira possui amplas vias não eleitorais ou contra eleitorais de acesso ao poder que são utilizadas de tempos em tempos.

É evidente que as inovações tecnológicas, as inflexões políticas e a desconfiança no relacionamento entre Estado e sociedade, nos últimos 10 anos, foram inúmeras. O dinamismo que a pandemia de COVID-19 impôs ao mundo, fez com que as políticas públicas de todos os Estados sofressem câmbios radicais para que se atendesse às necessidades urgentes em saúde, economia, educação, segurança etc.

A solução que foi apresentada pelas comunidades internacionais foi a produção de uma vacina, que a depender do fabricante, possuía uma taxa de eficácia diferente, mas que seria efetivamente responsável pela diminuição do número de óbitos, desinternação em massa de pacientes nos sistemas públicos de saúde e redução da ocorrência dos casos graves. Acontece que, em 2022, outros problemas sociais se apresentam para o poder público. Um deles é a negativa deliberada de cidadãos à imunização, além das campanhas do chamado movimento *antivax*²².

Nesse cenário, podemos esperar um Poder Judiciário proativo no interesse nacional de saúde pública, lides trabalhistas etc. As cortes tendem a ganhar notoriedade, inclusive no conflito de direitos fundamentais - a liberdade de não se vacinar e a ameaça à vida em sociedade. Nesse embate, é defendido por inúmeras organizações da sociedade civil organizada a ideia que o Judiciário pode ser um produtor de maior bem-estar social. Por exemplo, em dezembro de 2020, o STF decidiu que os estados, o Distrito Federal e os municípios teriam autonomia para estabelecer regras para a imunização (FALCÃO; VIVAS, 2020). Em outra ação, o Supremo declarou que a vacinação obrigatória não significa vacinação forçada contra a Covid, mas que sanções podem ser estabelecidas contra quem não se imunizar. Esse é, portanto, um exemplo recente com repercussões internacionais, pois cresce na comunidade internacional os problemas advindos do fluxo migratório de vacinados e não vacinados, o controle sanitário na realização de eventos internacionais e o surgimento da chamada “diplomacia da vacina” (UNMÜBIG; SITENKO, 2021).

5. CONCLUSÃO

Neste Trabalho de Conclusão de Curso se propôs a investigar o tema da judicialização da política externa brasileira e qual seria o papel do Poder Judiciário no processo de produção e implementação de suas políticas públicas. Nas páginas anteriores argumentou-se que as

²² O movimento *Antivax* é uma oposição organizada, por meio das redes sociais, contra a vacinação pública. No Brasil, a iniciativa ganhou notoriedade inclusive do governo, quando por exemplo, a ministra Damare Alves, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, propôs abrir o Disque-Denúncia para quem é contra a vacinação da covid poder denunciar casos de “discriminação”(DIAS, 2022)

fronteiras entre o Direito doméstico e o Direito internacional encontram-se mais fluidas possibilitando às cortes, a capacidade de impactar as trajetórias políticas nacionais e internacionais, em especial a PEB. Com base no exposto, parece ser possível concluir que a política externa brasileira, como outra política pública, não está imune a interferências partidárias, nem à atuação dos demais setores interessados na criação e condução das políticas públicas, uma vez que esses fenômenos são inerentes ao jogo democrático.

Por fim, foi visto que apesar de ser um fenômeno mundialmente emergente, a judicialização não está isenta de críticas. Muitos questionam em âmbito doméstico que a capacidade do Judiciário é mínima devido a superlotação de demandas (o inchaço das cortes) ou que provocar um tribunal para resolução de conflitos essencialmente políticos seria deturpar a função típica do poder constituído constitucionalmente. No âmbito externo, as críticas permeiam a falta de um sistema judicial global ou, muitas vezes, a falta de poder vinculante das decisões das organizações internacionais judiciais.

Entretanto, é sabido que dessa judicialização surge um “efeito pedagógico” tanto no plano doméstico, como no internacional. Para a administração pública nacional, as lides judiciais que envolvam relações internacionais demonstram ao Estado-juiz qual é a carência de suas políticas públicas. Ademais, os cidadãos nacionais sempre poderão recorrer ao Judiciário pelo princípio da jurisdição.

Esse exercício regular do Poder Judiciário teria a capacidade de retroalimentar a produção de políticas públicas antecipando ações de outros atores, evitando futuros processos judiciais, definindo corretamente a agenda de política externa e fazendo bom uso dos recursos públicos que são essencialmente limitados. No plano internacional, o multilateralismo, os tratados internacionais, os acordos de cooperação e a participação nas organizações internacionais dotados de função jurisdicional se apresentam como tendência, um *locus* legítimo para se fazer política externa.

Como visto ao longo do artigo, o Brasil é um país proativo nos fóruns internacionais e possui um Poder Judiciário inovador, inclusive com a presença de uma Justiça Eleitoral. Tal característica, consubstancia ao Brasil o pioneirismo de ser um dos poucos países que regula as suas eleições pelo Judiciário. Nos Estados Unidos, por exemplo, tal tarefa é feita pelo Poder Executivo. (DEVENS, 2017).

Com isso, pode-se desta forma concluir que o Poder Judiciário continuará a ser um dos atores influentes no processo de produção de políticas públicas, inclusive em matéria de PEB. A judicialização da política externa prosseguirá como um fenômeno emergente com possibilidades de aprofundamento nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: **Estado, Instituições e democracia: república**. Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA, 2010, p. 177-212.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. Judicialização da Política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 15, p. 20-40, 2014.
- BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. (O HC 164.493/PR e a suspeição do ex-juiz Sergio Moro) Imparcialidade é uma coisa que não existe? **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 95, p. 18-29, 2021.
- BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 2, p. 293-314, abr. 2015.
- BELÉM LOPES, D. Diplomacia de macacão: a classe operária vai ao Itamarati. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 60, p. 136-148, 2013.
- BELÉM LOPES, D. Os últimos parnasianos. Ascensão e declínio do formalismo na Casa de Rio Branco. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 65, p. 66-76, 2014.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, Dec. 2003.
- COUTO, Estêvão Ferreira. Judicialização da política externa e direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 47, n. 1, p. 140-161, jun. 2004.
- DEVENS, Natalia. Justiça Eleitoral do Brasil segue modelo único do mundo. Disponível em <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/08/justica-eleitoral-do-brasil-segue-modelo-unico-no-mundo-1014086475.html>. Último acesso em 23/02/2022.
- FALCÃO, Márcio; VIVAS, Fernanda. Supremo decide que estados e municípios têm poder para definir regras sobre isolamento. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/15/maioria-do-supremo-vota-a-favor-de-que-estados-e-municipios-editem-normas-sobre-isolamento.ghtml>. Último acesso em 23/02/2022.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012.
- G1. Datafolha: Lula tem 59% e Bolsonaro 30% no 2º turno de 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/16/datafolha-lula-tem-59percent-e-bolsonaro-30percent-no-2o-turno-de-2022.ghtml>. Último acesso em 23/02/2022.

Instituto Maria da Penha (IMP). Quem é Maria da Penha? Disponível em <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Último acesso em 22/02/2022.

KEOHANE; NYE. Power and Interdependence: World Politics in Transition. *Political Science Quarterly*, vol. 93, no. 1, pp. 132-134, 1978

Tribunal Regional Federal (TRF). Judicialização da saúde no STF. Disponível em <https://www10.trf2.jus.br/comite-estadual-de-saude-rj/judicializacao/stf>. Último acesso em 22/02/2022.

LAGE, Gabriela F. G.; XAVIER, T. R. O Judiciário Nacional e o Processo de Produção da Política Externa. In: BRANT, Leonardo N. C.; LAGE, Délber A.; CREMASCO, Suzana S.. (Org.). **Direito Internacional Contemporâneo**. 1ed. Curitiba: Juruá, 2011, v. 1, p. 673-688.

LIMA, Maria Regina Soares de (1993). Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In Seminário “**As políticas exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: diversidade, convergência e complementaridade**”, Buenos Aires, 3 a 5 de setembro.

LYNCH, C. E. Christian. Acesso à Justiça e Inchaço das Cortes: conseqüências do aumento do número de juizes como solução para a demanda jurisdicional. Cadernos ADENAUER (São Paulo), Rio de Janeiro, v. III, n.6, p. 34-55, 2003.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013.

MILANI, Carlos R. S.. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75, 2015.

NEVES, Felipe Alvarenga. **A atuação internacional do Supremo Tribunal Federal**. 2019. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

PAIVA, Denise.; KRAUSE, Simone; LAMEIRÃO, Adriana. P. O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva. *Opinião Pública*, Campinas, SP, vol. 22, nº 3, p. 638-674, 2017.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

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.

UNMÜBIG, Barbara; SITENKO, Alexandra. Divididos nós falhamos - Diplomacia das vacinas e suas implicações. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2021/05/06/divididos-nos-falhamos-diplomacia-das-vacinas-e-suas-implicacoes>. Último acesso em 23/02/2022.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.