



BRICS+: Desafios e Impasses para os Sentidos e Legados da Justiça de Transição do Brasil e da África do Sul

BRICS+: Challenges and Deadlocks in the Meanings and Legacies of Transitional Justice in Brazil and South Africa

BRICS+: Desafios y Estancamientos en los Sentidos y Legados de la Justicia Transicional en Brasil y Sudáfrica

Júlia Battistuzzi Penachioni¹

Cláudia Alvarenga Marconi²

Recebido em: 13 de novembro de 2025

Aceito em: 08 de setembro de 2025

RESUMO

Este artigo examina as tensões enfrentadas pelo Brasil e pela África do Sul ao buscarem equilibrar suas relações com o Regime Internacional de Direitos Humanos e legados de Justiça de Transição com a crescente institucionalidade e expansão do Bloco BRICS sob a forma BRICS+, navegando entre a moderação da ordem liberal e a sua contestação/demanda por reforma, compondo uma coalizão ampliada de maioria autocrática.

Palavras-Chave: BRICS+; Justiça de Transição; Regime Internacional de Direitos Humanos; Brasil; África do Sul.

ABSTRACT

This article examines the tensions faced by Brazil and South Africa as they seek to balance their relations with the International Human Rights Regime and the legacies of Transitional Justice with the growing institutionalization and expansion of the BRICS bloc in the form of BRICS+, navigating between moderating the liberal order and contesting/demanding its reform, while forming a broader coalition with a predominantly autocratic majority.

Keywords: BRICS+; Transitional Justice; International Human Rights Regime; Brazil; South Africa.

RESUMEN

Este artículo examina las tensiones que enfrentan Brasil y Sudáfrica al intentar equilibrar sus relaciones con el Régimen Internacional de Derechos Humanos y los legados de la Justicia Transicional con la creciente institucionalización y expansión del bloque BRICS en la forma de BRICS+, navegando entre la moderación del orden liberal y su

1 Doutora em Ciência Política (USP e Philipps-Universität Marburg). Pesquisadora de Pós-doutorado no Instituto de Estudos Avançados da USP.

2 Doutora em Ciência Política (USP). Professora na Graduação em Relações Internacionais e do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (GGFPI) da PUC-SP.

contestación/demanda de reforma, conformando una coalición ampliada con mayoría predominantemente autocrática.

Palabras clave: BRICS+; Justicia Transicional; Régimen Internacional de Derechos Humanos; Brasil; Sudáfrica.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças na geopolítica global desencadearam um cenário internacional que desafia a política externa brasileira. Um mundo cada vez mais multipolar coloca o Brasil diante de decisões estratégicas que podem ter um custo real, sobretudo tendo em vista os compromissos históricos assumidos pelo Brasil com instituições da ordem internacional liberal e aprofundados diante da experiência democrática brasileira. Tais desafios podem ser ilustrados a partir da dinâmica observada dentro do Bloco BRICS, onde o país sul-americano possui um papel importante tanto como moderador quanto como legitimador.

Por ser um país democrático que integra o grupo, a presença do Brasil no BRICS – assim como da África do Sul e, até certa medida, da Índia – funcionaria como uma barreira à alegação imediata de que o BRICS (agora já em sua forma BRICS+) seria uma coalizão de autocracias. Além de serem democracias de mercado emergentes, Brasil e África do Sul, em especial, possuem legados de Justiça de Transição (JT)³ que não podem ser ignorados quando pensamos no papel de potências médias emergentes no cascadeamento regional e global de suas experiências com a não impunidade frente a graves violações de direitos humanos.

Assim, e na mesma direção de colaborar com o que Kathryn Sikkink (2011) denominou de emergência de um *Sistema Interativo e Descentralizado de Accountability Global* a partir dos modos pelos quais a prestação de contas⁴ por graves violações de direitos humanos se fortalece em distintos níveis e a partir de distintas experiências contextuais, culminando na entrada em vigor em 2002 do Estatuto de Roma que funda o Tribunal Penal Internacional (TPI), Brasil e África do Sul são os dois únicos membros do BRICS parte deste instrumento jurídico vinculante⁵.

No encontro de Cúpula dos BRICS em 2023, na África do Sul, momento em que a guerra entre Rússia e Ucrânia se estendia por mais de ano, a Anistia Internacional sul-africana salientou o compromisso do país em cooperar com o TPI frente aos mandados de prisão expedidos contra o Presidente Vladimir Putin e a Comissária para os Direitos da Criança do Gabinete do Presidente, Maria Alekseyevna Lvova-Belova, por uma série de crimes de guerra e outras violações do direito humanitário internacional previstas no Estatuto de Roma (Amnesty International, 2023).

Ecos dessa situação em suspenso levou o presidente sul-africano Cyril Ramaphosa a afirmar que o partido do governo, o Congresso Nacional Africano (CNA), havia decidido que

3 Para fins desse artigo não são levantadas as bases domésticas no Brasil que impõem desafios também significativos para a preservação do que este texto denomina de legados da justiça de transição.

4 Denominamos aqui “prestação de contas” o termo *accountability*.

5 Cf. Estados parte do Estatuto de Roma em <https://asp.icc-cpi.int/states-parties>. Acesso: 28/06/2025.

a África do Sul deveria deixar o TPI (Al Jazeera, 2023). A Rússia acabou representada pelo Ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, e não por Putin, aliviando o dilema que se impôs à África do Sul ao longo de alguns meses que antecederam a Cúpula.

Frente aos compromissos históricos assumidos com uma cultura democrática e de direitos humanos institucionalizada regional e internacionalmente e que ecoa experiências democráticas e legados de JT relevantes em ambos os países, este artigo tem a ambição de analisar um cenário internacional desafiador para o Brasil e África do Sul, especialmente no contexto de pertencimento aos BRICS em sua versão alargada BRICS+: uma em que Egito, Etiópia, Índia, Irã e Emirados Árabes Unidos se somam aos também já membros China, Rússia e Índia. O Brasil, sobretudo considerando seu posicionamento estratégico de multi-alinhamento, equilibra os pesos e contrapesos implicados em uma posição internacional ambígua. A África do Sul, por sua vez, que ingressou na coalizão através de seu primeiro alargamento, vocaliza e representa simultaneamente os seus interesses e os interesses do continente africano (Masters; Landsberg, 2024, p.8), ao menos até a entrada recente da Etiópia e do Egito no Bloco.

Diante do cenário exposto, este artigo problematiza o tensionamento sobre o Brasil e a África do Sul no sentido de conciliar os seus compromissos histórico-políticos com o Regime Internacional de Direitos Humanos (RIDH) e vocalizar as suas experiências com a JT com as pressões políticas e normativas derivadas da crescente institucionalidade e da expansão do BRICS para a forma BRICS+. O objetivo geral é o de enquadrar alguns dos impactos dessa nova configuração do Bloco sobre a postura internacional de ambos os paí-

ses, identificando convergências e divergências em suas estratégias de inserção global. Como hipótese central, propõe-se que a expansão do BRICS acentua os desafios desses dois Estados entre preservar a sua credibilidade democrática e alinhar-se a uma coalizão cujo alargamento mais recente incorpora regimes não democráticos. Para tanto, o artigo busca cruzar e tensionar a nova forma institucional recentemente assumida pelo BRICS+, com o repertório de direitos humanos internacionais e experiências de justiça de transição articulado por Brasil e África do Sul.

2 O BRICS ENTRE SEUS ALARGAMENTOS E SUA INSTITUCIONALIDADE INFORMAL-FORMAL: A PRESENÇA BRASILEIRA E SUL-AFRICANA NO BLOCO

O BRICS, grupo formado até 2023 por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, recebeu esse vernáculo popular (mais do que um mero nome), tal como Chatterjee e Naka (2020) sustentam, de um economista do *Goldman Sachs* que investigava economias emergentes nos anos 2000. O primeiro encontro dos países relacionados a esse grupo ocorreu em Nova York, durante a Assembleia Geral da ONU de 2006 – quando a África do Sul ainda não fazia parte do Bloco – sendo a Primeira Cúpula realizada em 2009, na Rússia.

Acompanhando a definição de Snidal e Vabulas (2021), assumimos que se trata de uma organização intergovernamental informal (OI-GI)⁶. Isto é, um fenômeno institucional cuja ocorrência vem aumentando gradativamente

⁶ Tradução para o termo IIGO: Informal Intergovernmental Organization.

na política internacional e cujas três características principais compreendem a “(i) associações de alto nível de três ou mais Estados, baseadas em (ii) expectativas explicitamente partilhadas, mas sem um tratado formal, e que (iii) realizam reuniões recorrentes, mas sem qualquer disposição institucional formal, como um secretariado” (Snidal; Vabulas, 2021, tradução nossa).

Os mesmos autores salientam que essa definição se constrói na comparação-oposição com a definição de organizações intergovernamentais formais (OIGF). Nessa comparação-oposição, as informais tendem a ser depreciadas pela sua forma flexível e pouco previsível, bem como o seu tamanho tende a ser menor:

A sua dimensão mais reduzida faz sentido porque as OIGI são sobretudo fóruns deliberativos entre Estados com preferências partilhadas sobre uma determinada questão. Além disso, uma vez que as OIGI não têm capacidade burocrática, são menos eficazes na coordenação de um maior número de membros do que as OIGF (Snidal; Vabulas; 2021, p. 865, tradução nossa).

A entrada da África do Sul representou o alargamento viável dessa OIGI em seu primeiro ciclo de vida institucional-informal e ocorreu dois anos depois da Primeira Cúpula, consumando-se durante a Terceira Cúpula ocorrida na China e sob a sua presidência em 2010. De acordo com Zhao e Lesage (2020), entretanto, é interessante notar que pouco antes disso o primeiro exemplo de *outreach* dos BRICs ocorreu quando o então presidente da África do Sul foi convidado pela primeira vez para a Cúpula de Brasília dos BRIC.

A inclusão sul africana se dá sob o signo de uma economia e democracia emergentes: “Em 2011, a África do Sul juntou-se a este grupo de países como um país com um desempenho econômico superior no Sul Global – uma

economia emergente e uma jovem democracia – levando os BRICs a BRICS [...]” (Chatterjee; Naka, 2020, tradução nossa).

De acordo com o Planalto (2023), há três pilares principais em termos de diálogo desde então envolvidos entre seus membros: a “[...] cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica, e cooperação cultural e pessoal”, sendo que o principal objetivo do grupo é “alterar o sistema de governança global, com uma reforma de mecanismos como o Conselho de Segurança da ONU, além de introduzir alternativas às instituições como o FMI e o BID para o fomento às economias emergentes, como é o caso do NDB [Novo Banco de Desenvolvimento]” (Planalto, 2023, p. 1).

Ademais, é possível afirmar que “A crescente legitimidade dos BRICS como “bloco de aspiração” e “alternativa” aos empréstimos ocidentais no mundo pós-crise de 2008 manifestou-se na inauguração do Novo Banco de Desenvolvimento em 2014” (Chatterjee; Naka, 2020, grifos dos autores, tradução nossa), enraizando-se ainda mais a institucionalidade internacional desta coalizão e revelando ainda que desta OIGI poderiam surgir inclusive as condições para que uma OIGF se erguesse.

Em agosto de 2023 ocorreu a 15ª Cúpula de Líderes dos BRICS, em Joanesburgo, na África do Sul. Desse encontro, resultou uma iniciativa de renovação, também pela via da ampliação de membros do referido Bloco, depois de um hiato de quase uma década: “Depois de ter sido concedido à África do Sul o estatuto de membro de pleno direito em 2010, a expansão dos BRICS esteve em suspenso durante mais de uma década” (Kipgen; Chakrabarti, 2022, tradução nossa). Assim, foi possível identificar na Declaração Final da Cúpula

o convite para a entrada de novos membros. Oficialmente, os países que foram convidados a se tornarem membros dos BRICS a partir de 1º de janeiro de 2024 eram a Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irã, Egito e Etiópia. A Argentina sob o governo de Javier Milei, porém, não aceitou o convite.

Importa salientar que já era possível rastrear como uma prática dos BRICS as denominadas iniciativas de amplo alcance, como forma de maximizar o seu poder tanto institucional quanto a sua qualidade de ator da política internacional via *BRICS-Outreach Summit* [Cúpula de Amplo Alcance dos BRICS] (Kipgen; Chakrabarti, 2022). Diante do alargamento dos BRICS consumado em sua composição, tomamos aqui uma das hipóteses iniciais de Zhao e Lesage (2020, p. 72, tradução nossa)⁷, e que aponta o *outreach* como a socialização daqueles que não são membros com a visão do grupo, compreendendo assim “[...] uma estratégia de grupo para influenciar os não-membros, mais precisamente para políticas, pontos de vista e interesses dos seus governos, socializando-os no consenso do grupo em termos de interesses e pontos de vista comuns”.

A hipótese ganha fôlego quando nos aproximamos do conceito de *BRICS Plus*, que era visto de forma pendular entre mais uma tática de exercício do amplo alcance do Bloco e uma

forma de ampliar de modo definitivo os seus membros constitutivos. Conforme Kipgen e Chakrabarti (*apud* Peng, 2022, tradução nossa) apontam, “[...] o conceito *BRICS Plus* foi proposto pela primeira vez e formalmente introduzido para um melhor mecanismo de cooperação com outras nações que não os BRICS”, e que rapidamente acaba pendulando para um sentido de alargamento de seus membros⁸.

O alargamento de 2023 do BRICS chama a atenção por diversos aspectos, alguns mais evidentes do que outros. Particularmente, é considerado por alguns como parte da agenda chinesa⁹, processo do qual tanto o Brasil quanto a Índia se demonstraram resistentes, mas ao qual ambos acabaram por ceder tendo em vista a influência chinesa, em maior grau, e a russa em menor (Garcia; Ibañez, 2023).

O objetivo central do grupo, contudo, enunciado e anunciado em uma chave de contestação-disputa em relação aos mecanismos de governança global liberal, aparentemente consolidados, se fortalece frente a esse alargamento: “[...] alterar o sistema de governança global” (Planalto, 2023). Ademais, com a ampliação recente se torna mais presente a dimensão geopolítica que redimensiona os níveis de prioridade,

7 As outras hipóteses trazidas no bojo da contribuição de Zhao e Lesage (2020) são cinco e indicam que (i) a relação do BRICS com não membros guarda relação com o aumento de sua efetividade no alcance de objetivos de política; e (ii) os BRICS se comunicam com os não membros como forma de maximizar a sua legitimidade em âmbito internacional; (iii) a relação com os não-membros se estabelece por razões materiais ou constitutivas por iniciativa de membros individuais dos BRICS e ecoam os seus interesses individuais; (iv) a coesão política no seio do grupo no que concerne à estratégia de proximidade/aproximação conduz a uma forte institucionalização e vice-versa; (v) a institucionalização da aproximação com as grandes potências é difícil de se sustentar sem que haja uma apropriação total do processo.

8 Compuseram o *BRICS Plus* no contexto da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS, presidida pela China em maio de 2022, os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Egito, Indonésia, Cazaquistão, Nigéria, Arábia Saudita, Senegal, Tailândia e Emirados Árabes Unidos (Kipgen; Chakrabarti, 2022).

9 A esse respeito, cf. Peng (2022, tradução nossa) que afirma que pouco depois de o Presidente chinês Xi Jinping ter sublinhado a aceleração do processo de expansão dos BRICS na 14.ª Reunião de Líderes dos BRICS em Pequim, no final de junho, o Irã e a Argentina anunciaram que tinham apresentado os seus pedidos formais de adesão ao grupo. Entretanto, os ministros das Relações Exteriores do Cazaquistão, da Arábia Saudita, da Argentina, do Egito, da Indonésia, da Nigéria, do Senegal, dos Emirados Árabes Unidos, da Tailândia e de outros países convidados participaram na reunião dos ministros das Relações Exteriores dos BRICS pela primeira vez em maio. Todas estas ações positivas são indicações claras de que a expansão do BRICS está acelerando”.

inicialmente de base econômica, para questões que abordam também alianças políticas e o sistema internacional (Garcia; Ibañez, 2023).

Nesse segundo ciclo de alargamento, parece recair sobre o Brasil e a África do Sul o dever de “[...] continuarem a assegurar que a agenda do Sul Global seja moldada em torno de uma ordem multipolar, em vez de uma ordem dominada por uma única potência, incluindo a China” (Parameswaran, 2024, p.1, tradução nossa). Em outras palavras, a presença contínua destes dois países nesta OIGI sugere certa moderação sobre o quanto da contestação vinda desta institucionalidade é exclusiva e homogeneamente uma de tipo *order-challenging*. Esta noção de contestação é definida por Lesch, Zimmermann e Deitelhoff (2024, p. 3, tradução nossa) como um tipo que “[...] rejeita os princípios liberais e as instituições que lhes estão subjacentes”.

Diante desse quadro, resta evidente que uma das premissas em que se assenta o presente artigo é a recusa da simplicidade quanto à adoção da ideia de Sul Global, já que “O termo *Sul Global* pode oferecer uma simplicidade atraente, porém enganadora (tal como o seu equivalente, “o Ocidente”)” (Ero, 2024, tradução nossa, mantendo grifos da autora).

Como objetivo do presente artigo, cremos que as movimentações de aproximação e alargamento dos BRICS não podem ser analisadas sem considerar os papéis das dinâmicas democráticas do Sul Global. Ainda que heterogêneos, a construção de projetos democráticos sob realidades pós-coloniais, como é o caso da África do Sul, Brasil e Índia (todos parte da primeira fase dos BRICS), seja na construção dos sentidos de democracia desde o Sul Global seja no reconhecimento dos desafios que permeiam a afirmação da “[...] cidadania democrática em sociedades pós-coloniais profundamente hie-

rárquicas” (Heller, 2022, p. 4, tradução nossa), não pode se ausentar da compreensão dos impactos do alargamento dos BRICS.

A esse mesmo respeito, e também acompanhando Heller (2022, p. 2, tradução nossa), “Qualquer esforço de fazer um conjunto de alegações gerais sobre a democracia no mundo pós-colonial deve, de partida, preocupar-se em destacar a extraordinária variedade de democracias no Sul Global”. Mesmo reconhecendo a heterogeneidade das feições democráticas no Sul Global, interessa-nos compreender o movimento de expansão dos BRICS frente aos legados de justiça de transição construídos especialmente pela África do Sul e pelo Brasil e com impacto decisivo no Regime Internacional de Direitos Humanos.

Nesse sentido, a adesão a princípios e normas internacionais de proteção aos direitos humanos, em diálogo com mecanismos e instrumentos que compõem a chamada justiça de transição, é um dos aspectos que fazem parte da diferença observada entre os membros do grupo, sobretudo em relação aos posicionamentos do Brasil e da África do Sul em relação aos outros membros, tanto os antigos (sobretudo China e Rússia) quanto os novos. Trata-se de uma dimensão que nos permite tratar a distância político-ideológica entre os países do Bloco e como esta se amplia (e pode se aprofundar) na composição BRICS+.

3 BRASIL, ÁFRICA DO SUL E O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Conceitualmente, o Regime Internacional de Direitos Humanos pode ser entendido como um conjunto de normas, tratados, instituições e práticas internacionais que estabele-

cem parâmetros universais de proteção à dignidade humana, do valor igual e dos direitos iguais para “todos os membros da família humana”, sem qualquer distinção, seja de “raça, cor, sexo, idioma ou religião”¹⁰. Além disso, sustenta a ideia de que os direitos humanos são inalienáveis, universais, interdependentes e indivisíveis por essência, sendo operacionalizado por regimes jurídicos globais e regionais (Muñoz, 2017).

O Brasil e a África do Sul compartilham trajetórias marcadas por processos de transição de regime político que, embora distintos em contexto e temporalidade, consolidaram compromissos formais com o RIDH. Tanto Brasil quanto África do Sul assumiram, desde suas transições democráticas, um papel de “empreendedores normativos” (Finnemore; Sikkink, 1998) em diferentes momentos, articulando a defesa dos direitos humanos com agendas de desenvolvimento e combate às desigualdades.

No Brasil, a redemocratização a partir de 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 representaram um marco normativo, incorporando um extenso catálogo de direitos civis, políticos e sociais em um contexto de abertura à internacionalização dos direitos humanos (Piovesan, 2013). O país ratificou os principais instrumentos universais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966; ratificado pelo Brasil em 1992) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em 1992, além da aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998. Embora de forma lenta, após o processo de redemocratização o

Brasil foi em busca de uma atuação séria em matéria de direitos humanos no continente americano (Ventura, 2012).

Já a África do Sul, com o fim do apartheid, aprovou uma Constituição em 1996 que assegura e protege a maioria dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, impondo ao Estado o dever de “respeitar, proteger, promover e efetivar os direitos previstos na Bill of Rights” (Constitution of the Republic of South Africa, 1996, tradução livre). O país aderiu a instrumentos do RIDH, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965; ratificada em 1998) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ratificada em 1996). A Carta, também conhecida como Carta de Banjul, é um instrumento regional de direitos humanos que visa promover e proteger os direitos e liberdades fundamentais no continente africano (Pires, 1999).

Tanto Brasil quanto África do Sul ratificaram também o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998. Em ambos os casos, conforme será discutido a seguir, a Justiça de Transição desempenhou um papel relevante na construção do arcabouço normativo e simbólico de direitos humanos.

3.1 O legado da Justiça de Transição da África do Sul e do Brasil

A Justiça de Transição se estabeleceu como campo teórico no final da década de 1980, como consequência de condições práticas específicas que ativistas de direitos humanos, formuladores de políticas e especialistas em política comparada estavam enfrentando ao final da Guerra Fria. Foi um período de mu-

¹⁰ Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948.

danças políticas, especialmente de transformação de regimes autoritários para regimes mais democráticos, em um movimento que pode ser ilustrado principalmente pelo fim dos regimes militares na América Latina. Tais mudanças de regimes políticos levaram a dilemas práticos sobre as melhores formas de lidar com uma transição que se movesse de práticas de *naming and shaming* (nomear e envergonhar) – o principal objetivo dos movimentos/organizações internacionais de direitos humanos até meados da década de 1980 – para formas de responsabilização pelos abusos cometidos no passado pelas mãos dos regimes repressivos anteriormente no poder (Arthur, 2009).

As vítimas de tortura no Brasil, as violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar na Argentina, bem como os casos de outros países e regiões, como a África do Sul e o Leste Europeu, são exemplos que levaram a novas discussões sobre como lidar com o passado. Houve na época um apelo por uma justiça responsiva, de forma a priorizar reformas legais e institucionais, que alcançaram o nível internacional. Esse movimento foi possível, assim como as reivindicações foram legitimadas, graças às mudanças políticas baseadas em *transições para a democracia*. Isso porque ao mesmo tempo em que o surgimento do campo da justiça de transição foi responsável por inserir uma justificativa para a aplicação de medidas por meio de apelos a normas universais, incluindo às normas de direitos humanos, sua emergência foi responsável por estabelecer um senso de legitimidade, na medida em que as medidas judiciais e não judiciais – como as Comissões da Verdade – estavam associadas a uma política democrática ou conectadas à promoção da democracia (Arthur, 2009, p. 334).

As Comissões da Verdade se concentram em vítimas e sobreviventes em vez de perpetradores, como ocorre no caso dos julgamentos. Elas não reúnem autoridade para processar criminalmente os perpetradores, embora algumas sejam investidas de importantes poderes investigativos, como “intimar, fazer buscas e apreensões, resolver direitos legais e conceder anistia em troca de testemunho” (Weiffen, 2012, p. 93, tradução nossa), prática esta que foi aplicada pela Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul e na Comissão da Verdade no Brasil, dois Estados membros do BRICS que utilizaram da justiça de transição para lidar com graves violações de direitos humanos cometidas por um regime anterior.

Acerca da África do Sul, uma visão internacionalista de seu papel de poder emergente está presente na avaliação do partido denominado Congresso Nacional Africano (CNA), responsável por grandes esforços anti-*apartheid* no país, e que reforça a clara costura desse papel com a justiça de transição e o fortalecimento dos direitos humanos em sua história política recente:

Isto inclui valores e princípios como parte da promoção do interesse nacional, privilegiando o diálogo em apoio das tendências globais que favorecem os direitos humanos, a resolução pacífica de controvérsias, a justiça de transição e o respeito pelo direito internacional, pelas normas e ação coletiva através de órgãos multilaterais, bem como uma forte convicção do papel das mulheres na paz e na segurança (Masters; Landsberg, 2024, p.7, tradução nossa).

A Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, formada em 1996, foi um marco para o desenvolvimento do que hoje é um campo estabelecido e conhecido, seja pelas práticas seja pela carga teórico-conceitual,

como Justiça de Transição, sem dele subtrair a sua dinâmica. A Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil, estabelecida pela Lei 12528/2011, foi, comparativamente, um movimento tardio: mais de trinta anos após a Lei de Anistia de 1979 (Lei nº 6.683/1979). Ainda assim, a cartografia detalhada do modo pelo qual o regime ditatorial brasileiro operava resultante dos trabalhos da CNV (que em dezembro de 2024 comemorou seus dez anos) revela-se emblemática na busca pela verdade, justiça e memória das vítimas diretas e indiretas das graves e distintas violações de direitos humanos ocorridas durante o regime.

O histórico das experiências brasileiras e sul-africanas com a JT faz parte do legado que contribuiu para a construção de um sistema descentralizado, porém interativo, de *accountability* global. Este sistema é considerado descentralizado devido à emergência de prestações de contas a nível nacional, estrangeiro, regional e internacional, sem, entretanto, um agente internacional de controle. Todavia, é simultaneamente interativo, tendo em vista os efeitos das decisões entre níveis – doméstico e internacional (Sikkink; Kim, 2013). Assim, o efeito de cascadeamento da justiça demonstra como as experiências dos dois países contribuíram para o que é hoje tido como o Regime Internacional de Direitos Humanos, e que culmina com a entrada em vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 2002.

3.2. Desdobramentos a partir da ratificação do Estatuto de Roma

Brasil e África do Sul ratificaram, conforme apontado anteriormente, o Estatuto de Roma do TPI. Dentre os membros dos BRICS que não ratificaram o Estatuto de Roma está

a Rússia, cujo presidente, Vladimir Putin, enfrenta um mandado de prisão emitido pelo TPI em março de 2023 no contexto da guerra da Ucrânia. De acordo com o Tribunal, o mandado tem por base práticas de crimes de guerra, em específico a deportação ilegal de população (crianças) e transferência ilegal de população (crianças) de áreas ocupadas da Ucrânia para a Federação Russa (nos termos dos artigos 8(2)(a)(vii) e 8(2)(b)(viii) do Estatuto de Roma) (ICC, 2023).

Na relação entre o Tribunal e seus Estados-Parte, dois princípios são fundamentais: o da complementaridade e o da cooperação. O princípio da complementaridade faz referência à jurisdição do Tribunal como complementar e adicional à do Estado-membro, de forma que o Estado que ratifica o Estatuto de Roma tem a responsabilidade e dever de exercer sua jurisdição penal em face de crimes internacionais (Piovesan & Ikawa, 2012, p. 11). Quanto ao princípio da cooperação, o Estatuto de Roma prevê que seus Estados-membros devem “cooperar totalmente com o Tribunal na investigação e no processamento de crimes que estejam sob a jurisdição desse” (art. 86 do Estatuto de Roma). O ato de cooperar com o Tribunal diz respeito a atividades como a “adoção de procedimentos internos de implementação do Estatuto, a entrega de pessoas ao Tribunal, a realização de prisões preventivas, a produção de provas, a execução de buscas e apreensões e a proteção de testemunhas” (Piovesan & Ikawa, 2012, p. 167).

Ou seja, como o TPI não tem poder de polícia, ele depende da cooperação de seus Estados-membros, que a partir do momento em que aderem ao Estatuto de Roma, tem a obrigação de colaborar com o Tribunal nesses casos. Devido a essa previsão legal, Putin não

compareceu à reunião dos BRICS na África do Sul – embora tenha participado remotamente, já que a África do Sul é signatária do Estatuto de Roma. Embora o Brasil também seja signatário do Estatuto, o Presidente Lula deu uma declaração de que se Vladimir Putin viesse para o Brasil na próxima cúpula do G20, ele não seria preso. Logo o presidente do Brasil recuou, dizendo que seria uma decisão da justiça, mas emendou críticas ao Tribunal (CNN, 2023). O Ministro da Justiça, inclusive, sugeriu que o Brasil poderia rever sua adesão à jurisdição do TPI, visto que grandes potências como EUA, Rússia e China não ratificaram o Estatuto de Roma (G1, 2023).

O campo dos direitos humanos e da JT, particularmente através do TPI, concentra-se principalmente em punições retributivas para crimes de guerra e violações gravíssimas de direitos humanos. Embora esse modelo tenha obtido sucesso em alguns casos, é frequentemente criticado por desconsiderar as complexidades políticas e sociais de diferentes regiões, particularmente de países em desenvolvimento. Brasil e África do Sul, como parte dos BRICS, têm questionado a predominância desse modelo. A África do Sul, em particular, teve tensões com o TPI em relação à sua abordagem retributivista, especialmente quando se tratou da recusa de prender líderes africanos acusados de crimes de guerra, como no caso do então presidente sudanês Omar al-Bashir (Beresford; Wand, 2020).

O contexto coincide, inclusive, com uma primeira hesitação concreta em cooperar com o Tribunal quando de reunião de cúpula da União Africana (UA), em Joanesburgo, no ano de 2015, que contou com a presença de Al-Bashir. Seguiu-se à reunião um movimento de retirada do Tribunal e que fora contido

diante da avaliação de inconstitucionalidade do mesmo na esfera da justiça sul-africana. Em 2017, a própria União Africana lança um movimento de dissidência ampliado em relação ao TPI, pelo qual se orquestra uma saída massiva de países africanos da Corte¹¹ via resolução não vinculante em que se “[...] apelava à retirada em massa dos Estados membros do tribunal, com alguns países a acusarem o TPI de pôr em xeque a sua soberania” (BBC, 2017).

3.3. Novos desafios de velhos legados?

Além das aspirações globais, os países membros dos BRICS lidam com seus papéis de potências regionais. Nesse aspecto, Brasil e África do Sul têm a particularidade de experienciar processos de (re)democratização após um passado de regimes autoritários. Ambos fizeram parte da “diplomacia de prestígio” nos anos 1990, renunciando ao desenvolvimento de armas nucleares, e desfrutaram de influência em seus respectivos sistemas regionais – uma ferramenta importante em negociações internacionais (Braga, 2022, p. 7).

Tratando-se de política extrema, portanto, há uma complexidade adicional advinda de fatores como o foco no multi-alinhamento e a construção de alianças regionais, em adição ao desejo de consolidar seus papéis de liderança

11 A saída massiva contrasta com a adesão – também massiva – dos Estados africanos ao Estatuto de Roma e que pode ter respaldo na necessidade de estabelecer “compromissos críveis” para reduzir instabilidades criadas por guerras civis na região. Dado que os governos envolvidos nesses conflitos têm dificuldade em negociar acordos que sejam considerados confiáveis pela oposição ou pela opinião pública, o envolvimento com o TPI poderia ser uma medida conveniente. Com o objetivo de evitar que a oposição utilize táticas hostis, estes governos submetem-se ao Tribunal para demonstrar seu compromisso em reduzir a violência e buscar soluções pacíficas (SIMMONS; DANNER, 2010, p.227; p.234).

regional. Quando os custos para tanto contradizem as expectativas criadas nos processos de democratização, temos o chamado “dilema de gradação” (Braga, 2022, p. 7). Essa tensão reflete uma questão mais ampla dentro dos BRICS, onde a difusão de poder e influência precisam equilibrar imperativos locais e globais.

Nesse contexto, os episódios envolvendo a África do Sul e Brasil – em sua dinâmica com os líderes dos BRICS – chamam atenção. Isso é devido ao compromisso dos dois países com o Regime Internacional de Direitos Humanos, aqui ilustrado pela ratificação do Tratado de Roma e, sobretudo, articulado ao legado de Justiça de Transição e democratização nos dois países.

Com a entrada dos novos membros no Bloco, confirma-se a predominância da participação de Estados não-democráticos no BRICS. A participação dos novos membros será um novo desafio tanto para a África do Sul quanto para o Brasil em sua balança de interesses regionais e globais, de um lado, e seu relacionamento econômico e geopolítico com os países membros do BRICS, testando a resiliência normativa de seus papéis na construção e no fortalecimento do Regime Internacional de Direitos Humanos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou iluminar as tensões e desafios enfrentados pelo Brasil e pela África do Sul ao buscarem equilibrar suas trajetórias democráticas e legados de justiça de transição com a crescente institucionalidade e expansão do BRICS, especialmente sob a sua configuração ampliada e denominada de BRICS+. Ambos os países assumem um papel estratégico e complexo, na medida em que conjugam a

contestação e impulsos por reforma da ordem liberal internacional com uma postura residual de equilíbrio e moderação dos legados do multilateralismo, sobremaneira na esfera dos direitos humanos internacionais. O alargamento do BRICS desloca, em parte, essa coalizão para além de sua base inicial histórico-política democrática – composta por Brasil e África do Sul (e Índia, em alguma medida) – e, nesse cenário, os legados de justiça de transição de Brasil e África do Sul assumem especial relevância e são simultaneamente desafiados na configuração ampliada do Bloco.

Ressaltou-se o legado de justiça de transição, tanto da África do Sul quanto do Brasil, como pilar essencial do Regime Internacional de Direitos Humanos. Assumindo uma abordagem centrada nesses legados, o artigo destacou como as crescentes tensões entre o BRICS+ e o RIDH se tornaram um desafio para ambos os países, que transitam entre a contestação/demandas por reforma e a moderação da ordem liberal, mantendo compromissos com as normas internacionais de direitos humanos enquanto participam de uma coalizão heterogênea, em maior parte autocrática.

À medida que os BRICS ganham destaque tanto enquanto arranjo institucional quanto em outras arenas internacionais, o seu papel na contestação e na reformulação das normas globais se torna mais evidente. Afinal, os BRICS têm promovido uma visão mais pluralista e adaptável de direitos humanos, que se reflete tanto em suas políticas internas quanto em sua atuação diante de instituições internacionais, tais como o TPI e a própria ONU. Dessa forma, expressam que uma abordagem de “tamanho único” para determinadas normas internacionais pode não ser adequada em contextos pós-coloniais e pós-conflitos. Tratando-se ainda de

normas globais e dos compromissos históricos aqui mencionados, conforme defendem Solingen e Börzel (2014), as normas globais não são simplesmente adotadas por completo, mas são modificadas e adaptadas para se adequarem a contextos políticos e culturais específicos.

Nesse sentido, resta evidente a possibilidade de uma agenda de pesquisa que investigue aspectos como o direito ao desenvolvimento (*right to develop*) – que se tornou um pilar central na abordagem dos BRICS potencialmente em relação aos direitos humanos – em respeito à defesa de um direito coletivo que prioriza o desenvolvimento econômico e social no lugar das liberdades individuais. Ademais, avançar nos estudos do alargamento do Bloco parece importante, principalmente por se tratar de uma institucionalidade com aspectos diferenciais das formas já conhecidas e da necessidade de compreensão que impõe do impacto de sua ontologia contestatória frente a institucionalidades internacionais formais. Os comportamentos e papéis de democracias históricas do Sul Global, sem incorrer no risco de sua homogeneização, merecem também ser acompanhados à luz desse processo de expansão do BRICS.

REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. **South Africa's Ramaphosa says governing party wants ICC exit**, 2023. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/25/south-africas-ramaphosa-says-governing-party-wants-icc-exit>. Acesso em: 15 out. de 2024.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **South Africa: Amnesty International joins Putin arrest warrant case as an amicus curiae**, 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/07/south-africa-amnesty-international-joins-putin-arrest-warrant-case-as-an-amicus-curiae/>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- ARTHUR, Paige. How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v. 31, Johns Hopkins University Press, 2009, p.321-367.
- BBC. African Union backs mass withdrawal from ICC. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-38826073>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- BERESFORD, A., & WAND, D. Understanding bricolage in norm development: South Africa, the International Criminal Court, and the contested politics of transitional justice. **Review of International Studies**, v. 46, ed. 4, 2020.
- BRAGA, P. de R. S. Democratization and graduation dilemmas faced by regional powers in the Global South: A comparative study of Brazil and South Africa. **Brazilian Political Science Review**, v. 16(2), 2022.
- CHATTERJEE, M; NAKA, I. Twenty years of BRICS: political and economic transformations through the lens of land. **Oxford Development Studies**, v. 50, n.1, 2022: p. 2-13.
- CNN. **Lula diz no G20 que Putin não será preso no Brasil se vier ao país**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-diz-no-g20-que-putin-nao-sera-preso-no-brasil-se-vier-ao-pais/>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1996. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- ELSTER, Jon. **Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective**. Cambridge University Press, 2004.
- ERO, C. The Trouble With “the Global South”: What the West Gets Wrong About the Rest. **Foreign Affairs**. Abril/2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south>.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, 52(4), 1998, p. 887-917.
- G1. **Após fala de Lula, Flávio Dino diz que Brasil pode rever adesão ao Tribunal Penal Internacional**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/13/apos-fala-de-lula-flavio-dino-diz-que-brasil-pode-rever-adesao-ao-tribunal-penal-internacional.ghtml>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- GARCIA, A.; IBAÑEZ, P. Brics expandido, e agora? Novos desafios para a política externa brasileira. **Le Monde Diplomatique**, 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/brics-expandido-e-agora-novos-desafios-para-a-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 30 ago. de 2024.
- HELLER, Patrick. Democracy in the Global South. **Annual Review of Sociology**, 2022, p. 1-23.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). **Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova**, 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- KIPGEN, K. T; CHAKRABARTI, S. The politics underpinning the BRICS expansion. **Journal of Liberty and International Affairs**, 8(3), 2022, p.445-458.
- LESCH, M.; ZIMMERMANN, L.; DEITELHOFF, N. Contestation from Within: Norm Dynamics and the Crisis of the Liberal International Order, **Global Studies Quarterly**, v.4, Issue 2, April 2024.
- MASTERS, L; LANDSBERG, G. South Africa Foreign Policy and the National Interest: Which Interest? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 67, n.2, 2024.

MUÑOZ, A. A. International Human Rights Regime: a matrix for analysis and classification. *SUR* 25, v.14, n.25, 2017, p. 171 – 188.

PARAMESWARAN, P. Rising Global South Discontent Amid Strategic Competition in the Indo-Pacific and Beyond. *Wilson Center*, 2024. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/article/rising-global-south-discontent-amid-strategic-competition-indo-pacific-and-beyond>. Acesso em: 04 ago. de 2024.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 04 ago. de 2024.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 10 ago. de 2024.

PENG, N. Great Power Conflict Fuels BRICS Expansion Push, *The Diplomat*. 2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/07/great-power-conflict-fuels-brics-expansion-push/>. Acesso em: 04 ago. de 2022.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, F.; IKAWA, D. R. O Tribunal Penal Internacional e o Direito Brasileiro. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, v. 1, 2012, p. 154-193.

PIRES, M, J, M. Carta Africana Dos Direitos Humanos E Dos Povos. *Documentação e Direito Comparado*, n. 79/80, 1999.

PLANALTO. **BRICS: a história**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/reuniao-do-brics/historia-do-brics>. Acesso em: 30 ago. de 2023.

SIKKINK, K. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics**. New York: W.W. Norton & Co, 2011.

SIKKINK, K.; KIM, H. J. The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 9, 2013, p. 269-85.

SIMMONS, B.; DANNER, A. Credible Commitments and the International Criminal Court. *International Organization*. Vol.64, 2010, p. 225-256.

SOLINGEN, E., & BÖRZEL, T. A. The politics of international diffusion. *International Studies Review*, 16(2), 2014, p. 173-187.

TEITEL, R. G. **Transitional Justice Genealogy**. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, 2013.

VABULAS, F.; SNIDAL, D. Cooperation under autonomy: Building and analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 dataset. *Journal of Peace Research*, 58(4), 2021, p. 859-869.

VENTURA, D. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte**. Seminário Internacional “Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia”. Porto Alegre, 2012.

ZHAO, H.; LESAGE, D. Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization. *International Organisations Research Journal*, v.15, n.2, 2020.

WEIFFEN, B. From Domestic to International Instruments for Dealing with a Violent Past: Causes, Concomitants and Consequences for Democratic Transitions. In **Memory and Political Change**; Assmann, A., Shortt, L., Eds.; Palgrave Macmillan: Basingstoke, UK, 2012; pp. 89–111.