



NARRATIVAS SUL-SUL: A COOPERAÇÃO AMBIENTAL ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL

SOUTH-SOUTH NARRATIVES: ENVIRONMENTAL COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND SOUTH AFRICA

Mariane Martins Franceschetto (apresentador)¹

Julia Beatriz Brum de Souza (co-autor)²

Mayara Carvalho Puhle (co-autor)³

RESUMO

No contexto dos estudos interdisciplinares entre Direito Internacional e Relações Internacionais que se ocupam da governança ambiental, esta pesquisa propõe um levantamento e análise do conteúdo da cooperação internacional ambiental do Brasil para a África do Sul, com base em categorias de horizontalidade. A metodologia utilizada combina análises qualitativas e quantitativas, fundamentando-se em uma abordagem hipotético-dedutiva. A coleta de dados inclui o mapeamento de marcos políticos, jurídicos e acordos, com base no Portal Concórdia e dados da Agência Brasileira de Cooperação. Os resultados indicam que, apesar do potencial da cooperação ambiental entre Brasil e África do Sul, esta ainda é incipiente, enfrentando desafios de implementação. A análise revela uma ênfase na criação de agendas, porém com pouca formalização jurídica e operacional. A cooperação segue o padrão de Cooperação Sul-Sul (CSS), com um caráter estruturante, mas carece de mecanismos robustos para garantir a efetividade. Os resultados obtidos contribuem para uma melhor compreensão da cooperação ambiental bilateral entre o Brasil para a África do Sul, destacando a importância da cooperação técnica nesse contexto, enquanto a análise interdisciplinar conecta Direito Internacional e Relações Internacionais, destacando a influência das dinâmicas políticas e governamentais na promoção de direitos ambientais.

Palavras-chave: África do Sul; Cooperação Sul-Sul; Direito Internacional; Meio ambiente.

ABSTRACT

In the context of interdisciplinary studies amid International Law and International Relations that deal with environmental governance, this research proposes to survey and analyze the content of international environmental cooperation between Brazil and South Africa, based on horizontality categories. The methodology used combines qualitative and quantitative analyses, based on a hypothetical-deductive approach. Data collection includes mapping political and legal frameworks and agreements, based on the Concórdia Portal and data from the Brazilian Cooperation Agency. The results indicate that, despite the potential of environmental cooperation between Brazil and South Africa, it is still incipient, facing implementation challenges. The analysis reveals an emphasis on creating agendas, but with little legal and operational formalization. Cooperation follows the South-South Cooperation (SSC) pattern, with a structuring nature, but lacks robust mechanisms to ensure effectiveness. The results obtained contribute to a better understanding of bilateral environmental cooperation between Brazil and South Africa, highlighting the importance of technical cooperation in this context, while the interdisciplinary analysis connects International Law and International Relations, highlighting the influence of political and governmental dynamics in the promotion of environmental rights.

Keywords: South Africa; South-South Cooperation; International Law; Environment.

¹ Graduanda em Relações Internacionais (UFSM). mariane.franceschetto@acad.ufsm.br

² Graduanda em Relações Internacionais (UFSM). julia.brum@acad.ufsm.br

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFSM).
puhle.mayara@gmail.com



INTRODUÇÃO

Sato (2010)⁴ afirma que a cooperação internacional, institucionalizada após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se uma prática governamental para lidar com problemas comuns entre Estados. Carvalho (2009)⁵ ressalta a interdependência ecológica como central para o direito a um meio ambiente equilibrado, conforme os princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA). Diante disso, este trabalho adota uma perspectiva interdisciplinar entre Relações Internacionais e Direito Internacional para analisar os acordos bilaterais Brasil-África do Sul e entender a cooperação ambiental entre essas potências regionais, que tradicionalmente ampliam seus interesses internacionais através de parcerias com países desenvolvidos e em desenvolvimento⁶.

Milani e Duarte (2015)⁷ destacam o meio ambiente como um dos principais setores de atuação do Brasil na Cooperação Sul-Sul (CSS), onde o país obteve sucesso em suas políticas. O estudo questiona se a cooperação ambiental Brasil-África do Sul é estruturante e técnica, como na área de saúde, ou se ocorre em painéis multilaterais através de coalizões regionais.⁸

A metodologia combina análises qualitativas e quantitativas, focando nos Marcos de Cooperação entre Brasil e África do Sul, baseando-se em uma abordagem hipotético-dedutiva. A coleta de dados envolve o mapeamento de Marcos Políticos, Jurídicos e outros acordos, utilizando o Portal Concórdia e dados da Agência Brasileira de Cooperação, além dos portais das parcerias multilaterais - Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) e Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Irã, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Egito, Arábia Saudita (BRICS). No contexto acadêmico, o projeto é singular por investigar a conformidade normativa do Direito Internacional Ambiental, conectando governança e prática, e mapeando ações que refletem nas dinâmicas políticas e ambientais de um país de relevância global como o Brasil.

⁴ SATO, E. **Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais**. Rio de Janeiro: RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, 2010. p. 46-57.

⁵ Carvalho (2009)

⁶ (Silva, 2015)

⁷ Milani e Duarte (2015)

⁸ (Pozzatti & Farias, 2019; Silva, 2015)



1 COOPERAÇÃO SUL-SUL E O REGIME INTERNACIONAL DE MEIO AMBIENTE

A CSS, enquanto prática institucionalizada, teve suas discussões iniciais a partir da Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), se tratando de um ponto de partida para a discussão global dos interesses dos países que não se encontravam na porção norte do planeta (Dri e Silva, 2019). Dri e Silva (2019) argumentam que Bandung estabeleceu os princípios nos quais a CSS iria operar nos anos seguintes, apresentando a soberania, a não-intervenção, a igualdade e a cooperação como motes do movimento anti-colonial. Pode-se afirmar que a Conferência serviu de questionamento à concepção eurocêntrica mainstream das dinâmicas internacionais, questionando a prática global das relações internacionais tidas até então que estabelecia premissas universalistas e excludentes, perpetuando desigualdades (Lechini e Morasso, 2015 apud Dri e Silva, 2019; Hobson, 2012; Kennedy, 2002).

A tutela internacional não se exclui dessa perspectiva de status quo questionada em Bandung. Os regimes internacionais de meio ambiente, fundados pós-1955 nos moldes da Organização das Nações Unidas, foram questionados por diversos autores ao perpetuar características universalistas e vinculada aos interesses de países desenvolvidos (Kennedy, 2002; Natarajan, 2017). Dubois (2009) analisa a evolução das instituições ambientais desde a década de 1970, destacando a criação de estruturas ad hoc a partir de cada nova convenção. Com o tempo, essas instituições começaram a convergir para um modelo comum, tornando-se fundamentais na interpretação e adaptação às mudanças no campo ambiental. Elas promovem a cooperação, a troca de informações e a assistência técnica entre os Estados, desempenhando um papel crucial na aplicação eficaz das convenções.

No entanto, a proliferação dessas instituições também gerou desafios práticos. Já que ao não produzem regras, sendo, por característica, gerais em seu conteúdo e razoáveis em sua aplicação, são considerados, diversas vezes, fracos em sua força (Campello, 2014). Dubois (2009) afirma que as dificuldades inerentes ao DIMA incluem justamente a flacidez de suas normas, sendo caracterizado pela abundância da soft law e obrigações pouco vinculantes, não quantificadas e amenizadas, o que torna difícil a aplicação efetiva das regras definidas.

Natarajan (2017) argumenta que esses moldes estabelecidos por essas grandes narrativas “pregam as verdades científicas e as necessidades de conformidade, e o Sul é



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

esperado, persuadido, encorajado, assistido, ameaçado a tomar uma posição... Age com desconfiança... Duvida, questiona, rejeita, negocia.. Co-opta, reconhece, endossa.” (Argyrou, 2005 in Natarajan, 2017) (tradução nossa).

Marini (1973) argumenta que a acumulação capitalista dos países desenvolvidos reflete no meio ambiente dos países em desenvolvimento. Essa compreensão da exploração ocorrida nos países do Sul Global reforça a falta de justiça climática na formulação das políticas ambientais internacionais, que ao invés de se preocuparem com a preservação ambiental, perpetuam desigualdades e afetam populações do Sul (Natarajan, 2017).

Cusato et. al. (2022) afirma que as políticas internacionais devem também refletir perspectivas para além do Norte Global, frisando a necessidade de mobilizações institucionais para além das narrativas onusianas. O direito internacional do meio ambiente, enquanto arcabouço jurídico, pode ser enxergue como uma arma para busca da autonomia para a CSS, revertendo essa narrativa e utilizando-se da cooperação interinstitucional para o fortalecimento mútuo dos países em desenvolvimento (Slaughter e Burke-White, 2006).

Segundo Slaughter (1993 apud Pozzatti e Rogovschi, 2021, p. 6), o papel das instituições deve ser o de apoiar os governos na busca de objetivos comuns, em vez de ditar suas ações. Entretanto, a CSS deve ser compreendida não apenas como um discurso político e sim como prática, sendo necessário sobre como se dá sua mobilização institucional. Isto é, a compreensão de que a garantia de direitos não deve-se esgotar em seu estabelecimento, sendo necessária sua tutela, garantia e promoção efetivos (Bobbio, 2006).

Essa visão se alinha com o conceito de cooperação estruturante conforme proposto por De Abreu (2013), que se baseia no fortalecimento das capacidades individuais dos países envolvidos por meio da troca de conhecimentos na cooperação bilateral. Projetos estruturantes proporcionam diversas vantagens: aumentam o impacto social e econômico no público-alvo; garantem maior sustentabilidade dos resultados dos programas e projetos; facilitam a mobilização de instituições brasileiras na implementação dos diferentes componentes; e abrem espaço para parcerias triangulares com outros atores internacionais. (De Abreu, 2013, p. 5)

De Abreu (2013) afirma que a cooperação Sul-Sul proposta pelo Brasil é, em sua maioria, estruturante, ou seja, busca fortalecer as instituições dos países envolvidos e, a partir disso, trocar informações que sejam benéficas também ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições nacionais.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

1.1 A prática da Cooperação Sul-Sul: mobilização institucional

Para introduzir a análise das categorias de atividade Estatal de Bobbio (2006) em relação ao regime de cooperação ambiental entre Brasil e África do Sul, é essencial conectar suas reflexões à estrutura oferecida pelo Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (2013) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Bobbio (2006), ao discorrer sobre a prática da garantia de direitos, estabelece três categorias de atividade Estatal, sendo elas a promoção, o controle e a garantia (Bobbio, 2006, p. 23). Essas categorias podem auxiliar a compreender o regime de meio ambiente firmado pelo Brasil e pela África do Sul, tanto em contexto bilateral, como multilateral. Para isso, essas categorias irão dialogar diretamente com o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (2013) da ABC, que oferece “orientações abrangentes e padronizadas para a concepção, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação de iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul.” (ABC, 2013, p. 11). Dentre as orientações, o Manual da ABC (2013) oferece a categorização dos esforços jurídico-institucionais para o estabelecimento de políticas a partir da cooperação e são esses marcos, caracterizados como marcos políticos, marcos jurídicos e marcos operacionais, que irão dialogar diretamente com as categorias estabelecidas por Bobbio (2006).

Inicialmente, dentro das categorias propostas por Bobbio (2006), a categoria promoção abrange atividades de introdução das temáticas nas agendas dos Estados e fomento aos Estados que já implementam a temática seja em relação à qualidade do direito ou ao procedimento jurisdicional (Bobbio, 2006, p. 23).

Por promoção, entende-se o conjunto de ações que são orientadas para este duplo objetivo: a) induzir os Estados que não têm uma disciplina específica para a tutela dos direitos do homem a introduzi-la; b) induzir os que já a têm a aperfeiçoá-la, seja com relação ao direito substancial (número e qualidade dos direitos a tutelar), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controle jurisdicionais). (Bobbio, 2006, p. 23)

No presente trabalho entende-se como promoção a atividade legislativa que envolve esforços regulatórios para a proteção material do meio ambiente. Ou seja, a intenção de que os Estados estabeleçam critérios e políticas relacionadas a um objetivo comum, o que dialoga diretamente com os marcos políticos estabelecidos no Manual de Cooperação Sul-Sul (2013), onde, eles estão “destinados a registrar a intenção das Partes (que podem ser Governos ou organizações internacionais) em estabelecer iniciativas de cooperação



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

técnica Sul-Sul, definidas em amplas linhas de ação.” (Manual ABC, p. 16). Os marcos políticos, então, seriam responsáveis, de maneira simplificada, por criar a necessidade de efetivação de políticas nas agendas dos Estados envolvidos, podendo-se dizer que faz parte da prática de promoção.

É possível, ainda, refletir se os marcos operacionais, estabelecidos pelo Manual de Cooperação Sul-Sul (2013), seriam considerados parte das atividades de promoção ou tutela, já que ao se referirem aos “procedimentos, planos e estruturas organizacionais necessárias para a implementação eficaz das atividades de cooperação.” (Manual ABC, 2013, p. 103) abrangem o aperfeiçoamento dessas atividades de cooperação, mas estão muito mais relacionados a uma prática firmada do que a uma indução de atividades, dialogando talvez com a compreensão de controle ao operacionalizar ações que podem ser emitidas em relatório, comprovando o compromisso do Estado em adotar medidas e apresentando-as.

A categoria controle de Bobbio (2006) elenca as atividades após a promoção, ou seja, as medidas que são tomadas após as recomendações legislativas.

Dois modos típicos para exercer esse controle – ambos previstos, por exemplo, nos dois Pactos de 1966 já mencionados – são os relatórios que cada Estado signatário da convenção se compromete a apresentar sobre as medidas adotadas para tutelar os direitos do homem de acordo com o próprio pacto (cf. art. 40), bem como os comunicados com os quais um Estado membro denuncia que um outro Estado membro não cumpriu as obrigações decorrentes do pacto (cf. art. 41) (Bobbio, 2006, p. 23)

No presente trabalho, a categoria de controle será entendida pelo termo tutela e entende como a atividade administrativa que ocorre após a implementação do direito, isto é, desde a mobilização para o fortalecimento das instituições domésticas que amparam a categoria meio ambiente até à melhoria das políticas ambientais pré-existentes.

Por fim, as atividades de garantia descritas por Bobbio (2006) abrangem atividades além da promoção e controle, onde se dá “a substituição da garantia nacional pela internacional, quando aquela for insuficiente ou mesmo inexistente” (Bobbio, 2006, p. 23). Para os fins do presente trabalho, entende-se como garantia as ações judiciais a partir da não efetivação desses direitos, levando em conta a atuação do sistema jurídico nacional, regional ou internacional para efetivar as leis ambientais. No Manual de Cooperação Sul-Sul (2013), pode-se entender que os marcos jurídicos abrangem a garantia, se tratando dos esforços jurídicos a partir da operacionalização da cooperação.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

“Os marcos jurídicos são os instrumentos legais que regem a cooperação técnica, estabelecendo os direitos, responsabilidades e obrigações das partes envolvidas.” (Manual ABC, 2013, p. 16)

Esses marcos, embora caracterizados como acordos de soft law, desempenham um papel fundamental na consolidação da cooperação internacional ao formalizarem a colaboração entre países. Mesmo sem o caráter vinculante típico de instrumentos de hard law, eles estabelecem diretrizes, objetivos e compromissos que fomentam o alinhamento entre as partes e impulsionam ações conjuntas em áreas específicas. Pesquisas, como a de Pozzatti e Farias (2019), destacam a relevância desses instrumentos na estruturação de parcerias estratégicas, evidenciando que, apesar de sua natureza não obrigatória, eles contribuem significativamente para a implementação de iniciativas cooperativas.

O quadro conceitual de Bobbio (2006) fornece uma moldura teórica consistente capaz de englobar os diferentes processos da atividade institucional em torno da governança ambiental, podendo abranger diferentes direitos. Entender até onde vai a governança global ambiental e em que categorias ela prospera e em quais ela falha é importante para a compreensão das tendências e desafios da temática ambiental entre o Brasil e a África do Sul.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL O BRASIL E A ÁFRICA DO SUL

Os laços entre o Brasil e a África são profundos e duradouros, com raízes que se estendem aos primórdios da colonização portuguesa, tornando-se indiscutível a afirmação de que a África foi um elemento essencial na construção da civilização brasileira, contribuindo decisivamente para sua composição étnica e desenvolvimento (Mallman, 2009 apud Freyre, 2004). A África também possui uma conexão direta com o desenvolvimento do próprio Sistema de Cooperação Internacional (SCI). De acordo com De Oliveira, "o processo de descolonização na África e na Ásia, juntamente com a Guerra Fria, teve grande influência no surgimento do SCI" (De Oliveira; Silveira, 2014, p. 4). O legado colonial, demarcado pelos vínculos históricos entre ex-metrópoles e colônias, por sua vez, moldou as relações de cooperação entre as nações (Lopes, 2008).

No Brasil, o interesse pela África ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, culminando com a criação da Divisão da África no Itamaraty em 1961, que marcou um novo capítulo nas relações bilaterais (De Oliveira; Silveira, 2014). Desde então, a Diplomacia



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Africana, como conjunto de políticas e estratégias direcionadas à região, tornou-se um componente regular da política externa brasileira, ainda que com variações em sua intensidade (Rocha, 2019). Um destaque nesse contexto foi o governo de Lula (2003-2010), que promoveu “uma ofensiva diplomática em direção àquele continente, na qual iniciativas propriamente políticas, de promoção comercial e de cooperação técnica e econômica tiveram papel relevante” (Motta, 2013, p. 4). A presença brasileira em 42 países africanos e o investimento recorde de US\$ 19.844.882,00 em 2010 atestam a posição que a África adquiriu na agenda externa brasileira (Rocha, 2019).

De fato, os principais setores em que o Brasil tem concentrado seus esforços de cooperação na África são agricultura, saúde e educação, refletindo uma tendência semelhante à da cooperação técnica brasileira em geral (Motta, 2013). Nesse sentido, a produção acadêmica sobre a cooperação ambiental entre Brasil e África ainda é incipiente. Essa lacuna torna a presente pesquisa exploratória particularmente relevante, uma vez que busca compreender a dimensão ambiental dessas parcerias.

2.1 Bilateral

As relações entre o Brasil e a África do Sul, marcadas por uma história mais recente e desenvolvidas ao longo de algumas décadas, contrastam significativamente com a profunda e secular conexão histórica e cultural que o Brasil compartilha com o continente africano como um todo. As primeiras tentativas de aproximação ocorreram em 1918, quando o Brasil estabeleceu um Consulado de Carreira na Cidade do Cabo, sinalizando seu interesse em fortalecer as relações comerciais com a região (Penna, 2001). Essa aproximação com o sul da África, motivada principalmente por interesses comerciais, foi formalizada pela primeira vez entre os dois governos apenas em 1939, já sugerindo um viés multilateral que antecipava a tendência da política externa brasileira nos anos seguintes (Mallmann, 2009).

A década de 1960 marcou um ponto de inflexão na política externa brasileira, conforme destaca Mallmann (2009), pois, até então, o Brasil havia priorizado suas relações com as potências colonizadoras, e foi com a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart que se iniciou a aproximação com o continente africano. Todavia, Pereira (2010) complementa essa análise, apontando que, mesmo com a construção de identidade com o Terceiro Mundo a partir dos anos 1950, os laços históricos com Portugal e a influência dos Estados Unidos limitaram a aproximação com a África.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

A própria aproximação brasileira ao continente africano se tornou um condicionante para as relações bilaterais com a África do Sul. Pereira (2010) evidencia esse impasse no caso de Angola, dado que, o Brasil, ao reconhecer a independência do governo angolano opunha-se à posição da África do Sul, que ativamente “patrocinava a invasão de Angola com tropas regulares e dava prosseguimento as suas atividades de suporte à UNITA” (Pereira, 2010). Outra o fundamental razão para a deterioração das relações entre os países foi a oposição do Brasil ao regime do apartheid, vigente na África do Sul, como é demonstrado no trecho abaixo:

O apartheid, política oficial de segregação racial, ou de desenvolvimento em separado, conforme pregavam seus formuladores, era exatamente o contraponto à sociedade brasileira, que sustentava discurso oficial de democracia racial, convívio harmônico entre as raças e que considerava o fato de o país ser uma nação predominantemente composta por mestiços. Desta forma, seria realmente um paradoxo se as relações entre dois países tão diferentes, sem vínculos históricos e culturais e com um intercâmbio comercial relativamente reduzido, prosperassem com vigor. (PENNA, 2001, p. 69)

Nesse sentido, Pereira (2010) aponta que, entre meados dos anos 1970 e o final dos anos 1980, as relações entre o Brasil e a África do Sul vivenciaram um período de estagnação, atingindo seu ponto mais baixo desde o estabelecimento de relações diplomáticas. Entretanto, com o fim do apartheid em 1994, a África do Sul emergiu como um ator relevante na arena internacional, assumindo um papel de liderança moral e mediador de conflitos, como forma de reparar as violações aos direitos humanos cometidos no antigo regime (Andrade; Anastasia, 2022). A reintegração da África do Sul aos assuntos internacionais foi vista positivamente pelo Brasil, que, motivado pela solução pacífica do apartheid e pela importância econômica sul-africana, buscou normalizar as relações bilaterais, permitindo que ambos os países colaborassem em grandes questões globais, como as negociações climáticas e a mediação de conflitos, além de desenvolverem políticas sociais influentes no cenário internacional (Pereira, 2010).

Durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a África do Sul emergiu como o principal parceiro econômico do Brasil no continente africano, embora as relações Sul-Sul tenham ganhado maior destaque no governo Lula (De Oliveira; Silveira, 2014). A cooperação entre Brasil e África do Sul, sustentada pela semelhança em seus processos democráticos e desafios socioeconômicos, reflete o interesse mútuo em desenvolver uma parceria estratégica, resistir pressões externas, diversificar suas relações internacionais, e enfrentar problemas como criminalidade e desigualdade, com a África do Sul buscando



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

inspiração no modelo do MERCOSUL e ambos os países ampliando o comércio bilateral (Pereira, 2010). Nesse sentido:

As articulações entre Brasil e África do Sul, ambos middle power e democracia, resultaram em intensa cooperação, abrangendo dimensões complexas, como ciência e tecnologia, caracterizando-se como um tipo de coalizão que abarca diversidade e complexidade temática (Andrade; Anastasia, 2022, p. 87)

Essa parceria estratégica, além de fortalecer os laços bilaterais, contribui para o fortalecimento da posição de ambos os países no cenário internacional, permitindo que atuem de forma mais eficaz em fóruns multilaterais e promovam seus interesses comuns. Dessa forma, a próxima seção abordará a cooperação multilateral entre Brasil e África do Sul, explorando como esses países ampliam sua colaboração para além das relações bilaterais.

2.2 Multilateral

2.2.1 BRICS

Os BRICS, uma parceria informal entre cinco das maiores economias emergentes—Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul— evoluíram de sua origem como BRIC com a África do Sul sendo incorporada ao bloco em 2011 durante a terceira cúpula na China (Brasil, 2023). De acordo com o governo brasileiro, o grupo se concentra em três áreas principais—política e segurança; finanças e economia; e cooperação cultural—com o objetivo de reformar a governança global, oferecer alternativas ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), e promover mudanças no Conselho de Segurança da ONU.

A agenda ambiental dos BRICS, enquanto grupo, ainda é incipiente, pois, apesar da participação relevante em encontros internacionais sobre sustentabilidade, não há planos robustos de ação conjunta sobre o tema, e persiste o desafio no comprometimento desses países com os acordos firmados e na implementação de políticas internas eficazes (Lacerda; Nóbrega, 2014). Atualmente, o bloco conta com países como Irã, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Egito e Arábia Saudita para além dos originais, que ingressaram entre 2021 e 2023 (Brasil, 2024).



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

2.2.2 IBAS

O Fórum de Diálogo IBAS, oficializado pela Declaração de Brasília em 2003, é uma iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul que visa promover a CSS e fortalecer a inserção desses países no cenário internacional (Brasil, 2010). Impulsionado pelas desigualdades globais, o IBAS busca abordar temas como direitos humanos, comércio, mudanças climáticas e apoio aos países do Sul, refletindo o compromisso dessas potências médias com a criação de regras e instituições multilaterais (De Oliveira; Silveira, 2014). O IBAS é estruturado em grupos de trabalho (GT) que envolvem diversos setores das administrações públicas dos países membros, sendo o principal mecanismo de cooperação do fórum, com áreas específicas de atuação, incluindo o GT de Meio Ambiente e Mudança Climática (Matos, 2023). Referente a análise de cooperação setorial, “[...] destacam-se as temáticas de assentamentos humanos, desenvolvimento social, saúde, ciência e tecnologia, energia e meio ambiente.” (Matos, 2023, p. 65)

2.2.3 BASIC

O grupo BASIC, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China, surgiu em 2007 como um fórum informal de diálogo para coordenar posições nas negociações sobre mudanças climáticas, destacando-se durante a conferência de Copenhague em 2009 (Hochstetler, 2012). Composto por economias em crescimento, o BASIC busca equilibrar a redução de emissões com o desenvolvimento econômico, defendendo a equidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Matos, 2023). De acordo com De Paula (2019), embora o grupo tenha uma agenda positiva e atue como uma ponte entre diferentes blocos, há críticas sobre a eficácia das políticas internas desses países para a mitigação das mudanças climáticas. As reuniões ministeriais do BASIC, realizadas paralelamente às cúpulas do BRICS, são o principal espaço para a coordenação de ações ambientais, apesar das limitações e desafios enfrentados na implementação de compromissos concretos (De paula, 2019).

3 ANÁLISE DOS ATOS

Para realizar a análise documental deste trabalho, foram conduzidas buscas no Portal Concórdia do governo brasileiro para identificar o arcabouço bilateral em meio



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

ambiente entre o Brasil e a África do Sul. Utilizaram-se os termos “meio ambiente OU ambiental OU ambiente OU recursos naturais OU recursos hídricos”. Em relação ao arcabouço multilateral, foram consultados os portais do BRICS e do IBAS, selecionando-se os acordos que apresentavam noções de sustentabilidade ou meio ambiente por meio de buscas diretas nos documentos. No entanto, não foram encontradas informações específicas sobre os acordos realizados pelo BASIC.

No Portal Concórdia, foram inicialmente identificados 9 atos internacionais bilaterais. Desses, dois estavam relacionados ao comércio e não mencionavam, de forma relevante, o meio ambiente ou os recursos naturais dos países envolvidos, sendo, portanto, descartados. Restaram 7 atos, cuja análise revelou que a maioria dos acordos bilaterais entre África do Sul e Brasil aborda o meio ambiente de forma incidental, impactando a temática de maneira indireta. Apenas um ato tratava diretamente da questão ambiental. Além disso, os regimes abordados eram predominantemente temáticos e plurais, com as discussões focadas mais na promoção do que na implementação, evidenciando a ausência de marcos jurídicos e a falta de uma agenda operacional concreta.

No campo multilateral, outra busca no Portal Concórdia identificou um acordo referente ao Novo Banco de Desenvolvimento. Embora centrado na temática econômica, o acordo incluía o desenvolvimento sustentável como um dos objetivos principais, alinhando-se à visão de Slaughter e Burke-White (2006), que interpretam o direito internacional como um instrumento para a autonomia dos países do Sul Global, permitindo que, ao alcançar seu desenvolvimento, esses países possam dedicar-se a questões como saúde e meio ambiente, em vez de focar apenas na ascensão no sistema internacional.

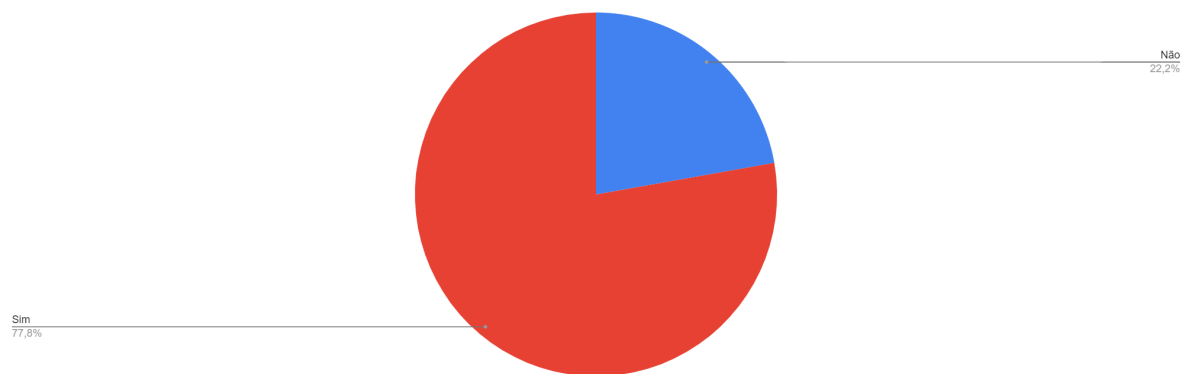
O fórum IBAS destacou-se ao fornecer um total de 8 acordos relacionados ao meio ambiente, sendo a maioria deles focada na formalização de diferentes regimes temáticos. Esses acordos incluíam marcos políticos e operacionais que detalhavam ações relevantes na prática internacional. Destacam-se os regimes de agricultura, energia limpa e transporte marítimo, com 5 acordos estritamente ligados ao meio ambiente, tornando o IBAS o fórum que apresentou o maior número de acordos diretamente relacionados à temática.

Por sua vez, os acordos apresentados pelo BRICS totalizaram 10, dos quais apenas 2 eram estritamente ambientais. Os outros 8 consistiam em 6 marcos políticos, 1 operacional e 2 jurídicos, sendo que 2 não foram claramente categorizados como operacionais ou políticos. Os regimes temáticos mais relevantes identificados foram inovação e tecnologia, comércio, energia, agricultura e meio ambiente, com apenas dois acordos diretamente relacionados ao meio ambiente, e os demais sendo incidentais.



Ao todo, dos 27 acordos analisados, 21 foram considerados estruturantes, corroborando o argumento de De Abreu (2013) sobre o caráter estruturante da cooperação sul-sul brasileira. Apenas 6 acordos foram classificados como não-estruturantes, sendo estes associados a regimes temáticos plurais. A Figura 1 ilustra os números observados, destacando a discrepância entre os atos estruturantes e não-estruturantes, com a cor vermelha representando os estruturantes e a azul os não-estruturantes.

Figura 1 - Gráfico sobre caráter estruturante dos atos analisados



Fonte: Elaboração própria com base no Anexo A.

Em relação aos encargos financeiros, a maioria dos atos analisados não continha informações específicas, e, nos poucos casos em que havia menção, os valores eram divididos entre os países participantes da cooperação. As categorias de avaliação e monitoramento foram as mais difíceis de analisar, com apenas um ato bilateral fazendo referência à avaliação e cinco atos, todos do fórum IBAS, mencionando monitoramento. A questão da publicidade dos atos também se mostrou incerta, sendo mencionada em apenas 4 atos, enquanto os demais não forneciam informações a esse respeito.

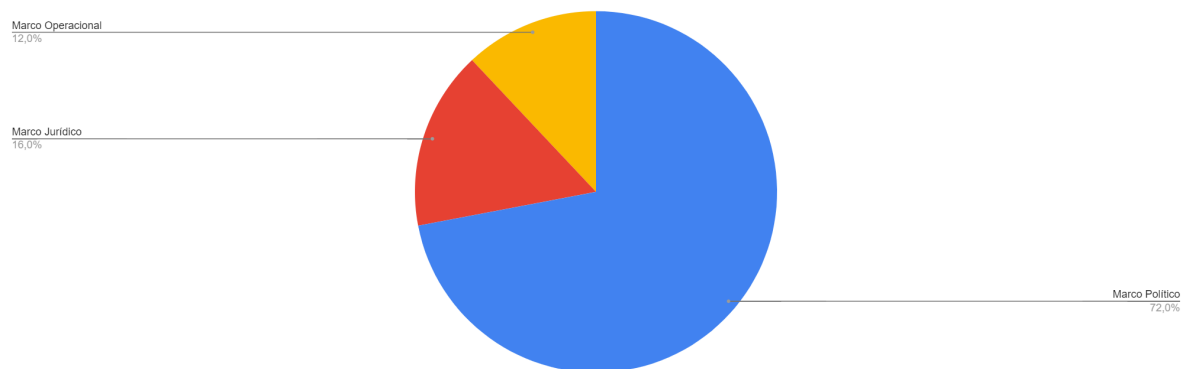
Os marcos jurídicos, situados no limiar entre garantia e promoção, apresentam definições que não se restringem a uma única perspectiva. A pesquisa reconhece as limitações das categorias propostas por Bobbio, já que as classificações de Promoção, Tutela e Garantia não são rigidamente delimitadas. Um mesmo ato pode ser enquadrado em mais de uma categoria, como Garantia e Tutela ou Promoção e Garantia. Por isso, é fundamental uma análise criteriosa por parte do pesquisador para evitar ambiguidades.

Nesta pesquisa, optou-se por focar exclusivamente na categoria de Promoção. Observou-se que a maioria dos marcos analisados possui um caráter predominantemente político, com grande ênfase na criação de agendas, mas com pouca efetivação em sua



formalização jurídica. Nesse contexto, verifica-se uma predominância da categoria de Promoção, conforme definida por Bobbio (2006). Dado que os marcos jurídicos frequentemente situam-se na interseção entre garantia e promoção, propõe-se um enfoque específico na relação entre os marcos políticos e a categoria de Promoção.

Figura 3 - Gráfico sobre os marcos observados nos atos internacionais Brasil e África do Sul



Fonte: Elaboração própria com base no Anexo A.

Os resultados evidenciam a predominância de regimes temáticos e plurais, com um foco maior na promoção de agendas do que em sua implementação efetiva. A análise também aponta para a falta de marcos jurídicos concretos e de uma agenda operacional forte, confirmando a ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento claros na maioria dos atos analisados. Essa lacuna ressalta a importância de fortalecer as estruturas institucionais e jurídicas para garantir uma cooperação ambiental mais eficaz entre os países do Sul Global.

Além disso, a pesquisa identificou que a cooperação sul-sul, no contexto brasileiro, mantém um caráter estruturante, como defendido por De Abreu (2013), embora ainda haja desafios significativos a serem superados, especialmente na tradução das intenções políticas em ações concretas e na mobilização de recursos adequados para a implementação dos acordos. As categorias de tutela e promoção foram as mais observadas, enquanto a garantia e ainda é uma área pouco explorada, sugerindo a necessidade de um maior enfoque nessa dimensão para assegurar a efetividade das parcerias ambientais estabelecidas.

Em suma, a análise dos atos internacionais entre Brasil e África do Sul aponta para um cenário onde as intenções de cooperação ambiental são claras, mas a efetivação dessas intenções ainda encontra obstáculos consideráveis.



CONCLUSÃO

Apesar do potencial evidente na área de cooperação ambiental entre Brasil e África do Sul, a análise revela que essa cooperação ainda é incipiente e enfrenta desafios significativos. Embora haja um conjunto de marcos políticos e intenções de promoção de agendas, a efetivação dessas intenções permanece limitada, com pouca formalização jurídica e operacional. A predominância de regimes temáticos e plurais reflete um foco maior na criação de agendas do que na sua implementação concreta. Em suma, as relações bilaterais seguem os padrões de CSS já empreendidos pelo Brasil, caracterizando-se por um caráter estruturante, mas carecendo de mecanismos mais robustos para assegurar a efetividade e a continuidade das parcerias ambientais. Para que essa cooperação se fortaleça e alcance resultados mais palpáveis, é imprescindível que as estruturas institucionais e jurídicas sejam aprimoradas, garantindo assim uma ação mais eficaz e coordenada no enfrentamento dos desafios ambientais globais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. 1a ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013. 180 p. Disponível em: http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/manual_sulsul_v4.pdf. Acesso em: 17 ago. 2024.

ANDRADE, P.; ANASTASIA, F. Padrões de Cooperação Sul-Sul: Brasil e Países Africanos. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 10, n. 1, p. 74-93, 16 jul. 2022.

BOBBIO, N. **A Era Dos Direitos - Edição Nova**. [S. l.]: Elsevier, 2006 (p. 17-25).

BRASIL. **Cúpula de Líderes do BRICS**. [S. l.], 2024.. Disponível em: <[**Anais do 7º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede \(2024\)** <https://www.ufsm.br/cursos/pos-graduacao/santa-maria/ppgd/congresso-direito-anais/>](https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/brics-2024/cupula-de-lideres-do-brics#:~:text=Com%C3%A9rcio%20Brasil%2DBRICS&text=julho%20de%202025.-,Al%C3%A9m%20de%20Brasil%2C%20R%C3%BAssia%2C%20C3%8Dndia%2C%20China%20e%20C3%81frica%20do,banco%20entre%202021%20e%202023.>>. Acesso em: 30 nov. 2024.</p></div><div data-bbox=)



BRASIL. **História do BRICS.** [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. **IBAS - Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul.** [S. l.], 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/ibas/ibas-forum-de-dialogo-entre-india-brasil-e-africa-do-sul>. Acesso em: 17 ago. 2024.

CAMPELLO, L. G. B.; LIMA, R. DE D. O direito humano a viver em um meio ambiente saudável e equilibrado à luz dos seus vínculos com outros direitos humanos na iminência do Pacto Global Ambiental. **Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law**, v. 22, n. 1, p. 41-71, 2 maio 2021.

CARVALHO, E. F. La Contribucion del Derecho Humano Internacional a la Protecction Ambiental: integrar para mejor cuidar la tierra y la humanidad. **American University International Law Review**, [s. l.], v. 24, 2008-2009.

CUSATO, E.; JONES; OHDEDAR; BUENO DE MESQUITA. Symposium Introduction: Critical Perspectives on Global Law and the Environment. **Asian Journal of International Law**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 1-8, 2022.

DE ABREU, F. J. M.. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil _ The evolution of international technical cooperation in Brazil. **Mural Internacional**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 3-16, 2013. D.

DE OLIVEIRA, A. B.; SILVEIRA, C. D.. Cooperação Sul-Sul Brasil África: Mais do Mesmo ou Mudanças de Paradigmas?. **Hegemonia**, n. 13, p. 38-38, 2014.

DE PAULA, E. B.. BRICS, BASIC e o Novo Banco de Desenvolvimento: meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 9, n. 2, p. 115-141, 2019.

DRI, C.F.; SILVA, A. M.. “Da prática aos princípios da cooperação sul-sul: a metodologia de atuação do centro de excelência contra a fome”. **Segurança alimentar e relações internacionais**, 2019, 83-117.



Dias 30 e 31 de outubro de 2024 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

DUBOIS, S. M. A Implantação do Direito Internacional do Meio-Ambiente. In: VARELLA, M. D.; BARROS-PLATIAU, A. F.. **Proteção Internacional do Meio-Ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009, p. 89-121.

HOBSON, J. M. **The Eurocentric Conception of World Politics Western International Theory, 1760-2010**. [s.l.] Cambridge University Press, 2012.

HOCHSTETLER, K. Climate rights and obligations for emerging states: The cases of Brazil and South Africa. **Social Research: An International Quarterly**, v. 79, n. 4, p. 957-982, 2012.

KENNEDY, D. International Human Rights. Part of a Problem. **Harvard Human Rights Journal**, 2002.

LACERDA, J.; NÓBREGA, M. GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E OS BRICS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA UMA FUTURA AGENDA SUSTENTÁVEL. **REI-Revista de Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, 2014.

LOPES, L. L. A. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento da Agência Brasileira de Cooperação: o Brasil como doador. **Trabalho de Dissertação**, 2008.

MARINI, R. M. A Acumulação capitalista dependente e a superexploração do trabalho. Intervención en el Encuentro de Economistas Latinoamericanos e Italianos, Roma, septiembre 1972. Publicado en 1973 por el Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO) de la Universidad de Chile. Reimpresión del Comité de Publicaciones de los Alumnos de la ENAH, México, 1974; cotejado con la versión publicada por el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) "Justo Arosemena", Cuaderno Universitario n. 2, Panamá, septiembre de 1981. Disponível em: <http://www.marinescritos.unam.mx/043_acumulacion_superexplotacion.html> Acesso em: 9 mai. 2024.

MATOS, P. A. **Juntos por um futuro sustentável: construindo uma agenda de Mudanças Climáticas entre Brasil e África**. 2023.

MICKELSON, K. ; NATARAJAN, U. Reflections on Rhetoric and Rage. **Cambridge University Press eBooks**, p. 465-480, 2017. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/abs/bandung-global-history-and-international>>



[-law/reflections-on-rhetoric-and-rage/71AE5D3FFA9C07D59E69BDF90B764820>](#). Acesso em: 9 mai. 2024.

MILANI, C. R. S.; DUARTE, R. S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe. (orgs.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 51-79.

PENNA FILHO, P. África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, p. 69-93, 2001.

PEREIRA, A. D.. As relações entre África do Sul e Brasil: do impacto da globalização à constituição do IBAS. SÉCULO XXI: **Revista de Relações Internacionais-ESPM-POA**, v. 1, n. 1, p. 85-106, 2010.

POZZATTI JR., A.; FARIAS, L. W.. O Brasil e a cooperação sul-americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. **Revista de Direito Internacional**, v. 16, p. 363, 2019.

ROCHA, A.S.. Cartografia e geopolítica das relações sul-sul: sobre a cooperação técnica Brasil-África. Confins. **Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 39, 2019.

SANTOS, R. F.; CERQUEIRA, M. R.. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 23-47, 2015.

SATO, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, v. 4, n. 1, 31 mar. 2010.

SILVA, R. I. DA. Contradições entre conceitos e práticas na cooperação internacional para o meio ambiente. **Revista Aurora**, v. 6, n. 1, p. 95-108, 2012.

SLAUGHTER, A.-M.; BURKE-WHITE, W. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). Em: NIJMAN, J. E.; NOLLKAEMPER, A. (Eds.). **New Perspectives on the Divide Between National and International Law**. [s.l.] Oxford University Press, 2007. p. 110-133.



VEIGA, P. M. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação.
Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 116, p. 4-19, 2013.