Multipolaridade Incorporada em um Mundo Polarizado

Multipolaridad incorporada en un mundo polarizado

Embedded Multipolarity in a Polarized World

Fabiane Gaspar e Armando De Negri Filho

Resumo: O presente informe analisa o relatório *Embedded Multipolarity in a Polarized World*, elaborado por George Katrougalos, Perito Independente sobre a Promoção de uma Ordem Internacional Democrática e Equitativa, submetido à 63ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. O documento examina as transformações da ordem internacional contemporânea, caracterizadas pelo enfraquecimento relativo da hegemonia unipolar, pelo fortalecimento de múltiplos centros de poder e pela crescente importância dos países do Sul Global. O relatório sustenta que a multipolaridade constitui uma realidade irreversível, mas alerta para os riscos associados à fragmentação da governança global, ao unilateralismo econômico e ao enfraquecimento das instituições multilaterais. Em resposta a esses desafios, propõe o conceito de "multipolaridade incorporada" (*embedded multipolarity*), definido como uma distribuição plural de poder ancorada na Carta das Nações Unidas, no direito internacional e nos direitos humanos. O documento também apresenta uma proposta inovadora de criação de um Índice Global de Entrega Regulatória, destinado a avaliar a implementação efetiva de compromissos relacionados aos direitos humanos, ao desenvolvimento sustentável e à equidade social.

Palavras-chave: Multipolaridade; governança global; multilateralismo; direitos humanos; desenvolvimento internacional.

Resumen: *El presente informe analiza el informe Embedded Multipolarity in a Polarized World, elaborado por George Katrougalos, Experto Independiente sobre la Promoción de un Orden Internacional Democrático y Equitativo, presentado al 63º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El documento examina las transformaciones del orden internacional contemporáneo, caracterizadas por el debilitamiento relativo de la hegemonía unipolar, el fortalecimiento de múltiples centros de poder y la creciente relevancia de los países del Sur Global. El informe sostiene que la multipolaridad constituye una realidad irreversible, aunque advierte sobre los riesgos derivados de la fragmentación de la gobernanza global, del unilateralismo económico y del debilitamiento de las instituciones multilaterales. Como respuesta, propone el concepto de "multipolaridad incorporada" (embedded multipolarity), entendida como una distribución plural del poder sustentada en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y los derechos humanos. Asimismo, presenta la propuesta de un Índice Global de Implementación Regulatoria para medir el cumplimiento efectivo de compromisos en materia de derechos humanos, desarrollo sostenible y equidad social.*

Palabras clave: *Multipolaridad; gobernanza global; multilateralismo; derechos humanos; desarrollo internacional.*

Abstract: *This report analyzes Embedded Multipolarity in a Polarized World, prepared by George Katrougalos, Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International*

Order, and submitted to the Sixty-third Session of the United Nations Human Rights Council. The report examines transformations in contemporary international order, characterized by the relative decline of unipolar hegemony, the emergence of multiple centers of power, and the growing role of Global South countries. It argues that multipolarity is an irreversible reality while warning against the risks posed by global governance fragmentation, economic unilateralism, and weakening multilateral institutions. To address these challenges, it advances the concept of "embedded multipolarity", understood as a plural distribution of power anchored in the United Nations Charter, international law and human rights norms. The report also proposes the development of a Global Regulatory Delivery Index aimed at assessing the effective implementation of commitments related to human rights, sustainable development, and social equity.

Keywords: *Multipolarity; global governance; multilateralism; human rights; international development.*

Introdução

O relatório Multipolaridade Incorporada em um Mundo Polarizado a ser apresentado por George Katrougalos à 63ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas está relacionado ao contexto de debates crescentes sobre as transformações da ordem internacional contemporânea. O documento parte do entendimento de que as estruturas políticas, econômicas e institucionais estabelecidas após o término da Guerra Fria atravessam um período de transição, marcado pelo surgimento de novos polos de influência e pela contestação de mecanismos tradicionais de governança global.

O autor busca compreender de que forma a crescente multipolaridade pode coexistir com os princípios universais inscritos na Carta das Nações Unidas e no sistema internacional de direitos humanos. Para tanto, desenvolve uma análise que articula questões geopolíticas, econômicas, jurídicas e institucionais, oferecendo uma reflexão sobre os desafios enfrentados pelo multilateralismo contemporâneo e sobre possíveis caminhos para a construção de uma ordem internacional considerada simultaneamente plural, cooperativa e democrática.

A transformação da ordem internacional contemporânea

O relatório argumenta que a ordem internacional se encontra em um processo de transição de um modelo predominantemente unipolar para uma configuração multipolar e policêntrica. Segundo a análise, embora os Estados Unidos continuem exercendo influência significativa em termos militares, tecnológicos e financeiros, observa-se uma redução relativa de sua capacidade de definir unilateralmente normas e agendas internacionais. Esse contexto seria acompanhado pela ascensão de novos centros de poder econômico, político e diplomático, especialmente na Ásia, África e América Latina.

O documento rejeita tanto a interpretação de que a ordem mundial permanece essencialmente unipolar quanto a ideia de que está emergindo uma estrutura estritamente bipolar centrada nos Estados Unidos e na China. O autor sustenta que a intensa interdependência econômica, a integração das cadeias globais de valor e a atuação crescente de países intermediários tornam inadequadas as categorias clássicas da Guerra Fria para explicar a realidade contemporânea.

Especial destaque é concedido ao conceito de “não alinhamento ativo”, adotado por diversos países do Sul Global. De acordo com o relatório, Estados como Índia, Brasil e outros atores emergentes buscam ampliar sua autonomia estratégica por meio da diversificação de parcerias políticas e econômicas, evitando alinhamentos rígidos com qualquer grande potência. Essa postura é apresentada como uma das principais características da atual conjuntura internacional.

O autor também contesta interpretações que explicam a dinâmica internacional por meio de blocos civilizacionais ou espaços geopolíticos homogêneos. Segundo a análise, a complexidade das identidades nacionais, culturais e políticas contemporâneas impossibilita a redução das relações internacionais a conflitos entre civilizações ou esferas exclusivas de influência.

Desafios ao multilateralismo e riscos de fragmentação

Uma das principais preocupações do relatório refere-se aos impactos do unilateralismo sobre a governança global. O documento argumenta que a utilização crescente de tarifas comerciais, sanções econômicas e outros mecanismos coercitivos pode comprometer os princípios de igualdade soberana dos Estados e de solução pacífica de controvérsias estabelecidos pela Carta das Nações Unidas.

Segundo o autor, a instrumentalização das relações econômicas internacionais para fins políticos produz efeitos particularmente severos nos países em desenvolvimento. Entre os impactos destacados encontram-se a redução do espaço fiscal para investimentos sociais, dificuldades de acesso a mercados financeiros internacionais, restrições comerciais e aumento das vulnerabilidades econômicas. Tais consequências podem afetar negativamente a realização de direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo saúde, educação e proteção social.

O relatório dedica atenção específica às sanções unilaterais aplicadas fora do âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na avaliação apresentada, tais medidas podem gerar efeitos humanitários significativos, dificultando o acesso a alimentos, medicamentos, equipamentos médicos e outras condições necessárias à garantia dos direitos humanos.

Pressões sobre instituições multilaterais

Outro eixo relevante do documento é a análise das pressões enfrentadas por instituições multilaterais responsáveis pela governança global. O relatório aponta que a redução do apoio político e financeiro a organismos internacionais vulnerabiliza mecanismos de cooperação internacional em áreas estratégicas.

No campo da saúde global, o texto destaca os possíveis impactos do enfraquecimento institucional da Organização Mundial da Saúde (OMS). Segundo a análise, a diminuição do financiamento pode comprometer programas de preparação para pandemias, vigilância epidemiológica, controle de doenças transmissíveis, saúde materno-infantil e outras iniciativas de alcance global.

No âmbito do comércio internacional, o relatório expressa preocupação com o enfraquecimento das normas multilaterais administradas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Argumenta-se que a substituição de mecanismos coletivos por negociações bilaterais pode gerar assimetrias adicionais entre países com distintos níveis de capacidade econômica e política.

O documento também discute desafios relacionados à governança climática internacional, incluindo tensões em torno da implementação do Acordo de Paris e das negociações ambientais multilaterais. Além disso, aborda preocupações quanto ao funcionamento de mecanismos internacionais de responsabilização, como o Tribunal Penal Internacional, considerados importantes para a preservação do Estado de Direito na esfera global.

Casos de pluralismo cooperativo

Como contraponto às tendências de fragmentação, o relatório identifica experiências classificadas como exemplos de "pluralismo cooperativo". Tais iniciativas demonstrariam que a multipolaridade não necessariamente conduz ao conflito ou à divisão do sistema internacional.

Entre os exemplos destacados, encontram-se as iniciativas globais promovidas pela China, incluindo a Iniciativa para o Desenvolvimento Global, a Iniciativa para a Segurança Global, a Iniciativa para as Civilizações Globais e a Iniciativa para a Governança Global. Segundo o relatório, essas propostas buscam reforçar a centralidade das Nações Unidas e ampliar a participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios internacionais.

O acordo de associação entre a União Europeia e o MERCOSUL é apresentado como exemplo de cooperação institucionalizada entre diferentes polos econômicos. Embora o documento reconheça críticas relativas a assimetrias estruturais e questões ambientais, considera que esse tipo de arranjo pode ampliar a autonomia estratégica dos países participantes e favorecer a cooperação baseada em normas.

A cooperação Sul-Sul e triangular também ocupa lugar de destaque. O relatório a descreve como modalidade de cooperação baseada na horizontalidade, no respeito à soberania nacional e na troca de experiências entre países em desenvolvimento, podendo contribuir para o fortalecimento institucional e para a promoção dos direitos humanos.

BRICS e a reforma da governança financeira global

O documento dedica uma seção específica ao papel do BRICS no contexto das discussões sobre reforma da governança global. Segundo a análise, o agrupamento vem atuando como espaço de coordenação política e econômica voltado à ampliação da representação dos países em desenvolvimento nos principais organismos internacionais.

O relatório destaca as propostas de reforma das estruturas decisórias do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), consideradas fundamentais para refletir mudanças na distribuição global de poder econômico. Também ressalta iniciativas destinadas a ampliar o uso de moedas nacionais em transações comerciais, desenvolver mecanismos alternativos de pagamento e reduzir vulnerabilidades associadas à concentração da infraestrutura financeira internacional.

Na perspectiva apresentada, tais iniciativas podem contribuir para ampliar a autonomia dos países em desenvolvimento e fortalecer a pluralidade institucional do sistema internacional, desde que permaneçam alinhadas aos princípios da Carta das Nações Unidas e aos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

O conceito de multipolaridade incorporada

Uma contribuição conceitual ao contexto multilateral é a formulação da ideia de "multipolaridade incorporada" (*embedded multipolarity*). O conceito parte do reconhecimento de que o poder internacional está cada vez mais distribuído entre múltiplos Estados, organizações internacionais, redes transnacionais, instituições regulatórias e atores privados.

Contudo, o autor argumenta que a mera existência de múltiplos polos não garante estabilidade, cooperação ou proteção dos direitos humanos. Para evitar que a multipolaridade resulte em competição desregulada ou fragmentação institucional, seria necessário fortalecer os mecanismos multilaterais existentes e assegurar que a diversidade de modelos políticos e econômicos permaneça ancorada em normas universais compartilhadas.

Nesse sentido, a multipolaridade incorporada é definida como uma configuração internacional caracterizada por pluralidade de centros de poder, coexistência de diferentes modelos de desenvolvimento e fortalecimento permanente das instituições multilaterais responsáveis pela coordenação global.

O Índice Global de Entrega Regulatória

A proposta do Índice Global de Entrega Regulatória (*Global Regulatory Delivery Index — GRDI*) constitui um elemento inovador do relatório. O instrumento é apresentado como uma resposta às limitações dos atuais mecanismos internacionais de avaliação de governança, desenvolvimento e direitos humanos, os quais, segundo o Relator Independente, tendem a privilegiar a existência formal de instituições, leis e compromissos internacionais, sem necessariamente aferir sua implementação efetiva e seus resultados concretos para a população.

O ponto de partida da proposta consiste na identificação de uma lacuna persistente entre os compromissos assumidos pelos Estados e sua materialização em políticas públicas, programas governamentais e resultados observáveis. Para o Relator, muitos indicadores globais baseiam-se em critérios como ratificação de tratados, incorporação normativa ou desenho institucional, produzindo avaliações que nem sempre refletem a realidade da implementação. Dessa forma, países com estruturas normativas formalmente sofisticadas podem apresentar deficiências significativas na execução das políticas, enquanto Estados que alcançam resultados concretos por caminhos institucionais distintos podem ser subavaliados pelos sistemas tradicionais de mensuração.

O conceito central do índice é o de "entrega regulatória" (*regulatory delivery*), entendido como a capacidade dos sistemas de governança de transformar normas, compromissos políticos e obrigações jurídicas em ações efetivamente implementadas e em resultados verificáveis. Nessa perspectiva, a avaliação deixa de se concentrar exclusivamente na existência de regras e desloca-se para a análise de todo o ciclo de implementação, desde a formulação da norma até seus impactos concretos sobre a sociedade.

Estrutura geral do índice

O GRDI é organizado em torno de três grandes dimensões temáticas integradas por componentes transversais de governança e por uma camada específica de análise dos condicionantes estruturais externos.

A primeira dimensão refere-se aos **direitos humanos e à governança participativa**. Nessa área, o índice busca avaliar a capacidade das instituições de assegurar a proteção dos direitos fundamentais e garantir mecanismos efetivos de participação social, transparência e responsabilização pública. A proposta prevê a observação não apenas da existência formal de instituições de proteção de direitos, mas também de sua efetividade em investigar violações, oferecer mecanismos de reparação, processar demandas da sociedade e produzir mudanças estruturais. Indicadores relacionados à participação cidadã, acesso à informação, funcionamento de mecanismos de reclamação, resolução de conflitos e capacidade institucional de monitoramento também integram essa dimensão.

A segunda dimensão concentra-se na **sustentabilidade ambiental**. O objetivo é verificar em que medida os compromissos ambientais assumidos pelos Estados são efetivamente traduzidos em políticas implementadas, ações regulatórias, fiscalização ambiental e resultados mensuráveis. O modelo propõe avaliar não apenas a existência de legislação ambiental, mas também a capacidade de monitorar danos, aplicar sanções, promover adaptações climáticas e alcançar melhorias observáveis em indicadores ambientais. O enfoque é voltado para a efetividade regulatória e para os resultados produzidos pelas intervenções públicas.

A terceira dimensão aborda a **equidade social**, buscando mensurar a capacidade dos Estados de reduzir desigualdades e promover inclusão social por meio da implementação concreta de políticas públicas. O índice pretende examinar o impacto das ações governamentais sobre pobreza, distribuição de renda, acesso a serviços essenciais, proteção social e redução de disparidades socioeconômicas. A proposta enfatiza que a avaliação deve considerar tanto resultados absolutos quanto progressos alcançados ao longo do tempo.

Indicadores transversais

Além das três dimensões principais, o índice incorpora componentes transversais destinados a medir fatores sistêmicos que influenciam a capacidade de implementação das políticas públicas. Entre eles destacam-se:

- coerência entre políticas públicas e objetivos normativos;
- eficiência na alocação orçamentária;
- transparência institucional;
- participação das partes interessadas;
- mecanismos de prestação de contas;
- sistemas de reparação de queixas e reclamações;
- capacidade de monitoramento e fiscalização.

Esses elementos procuram capturar a qualidade dos processos administrativos e regulatórios que sustentam a implementação das políticas em diferentes setores. Segundo o relatório, sem essas condições institucionais transversais, mesmo normas juridicamente robustas podem produzir resultados limitados.

Metodologia de mensuração

A metodologia proposta apresenta a combinação entre **indicadores de nível** e **indicadores de progresso**. Os indicadores de nível medem a situação observada em

determinado momento, permitindo identificar o estágio alcançado por um país em cada dimensão analisada. Já os indicadores de progresso avaliam a evolução em relação ao desempenho anterior do próprio Estado, considerando melhorias ocorridas ao longo do tempo e não apenas comparações internacionais estáticas.

Essa abordagem procura evitar que países com condições iniciais muito distintas sejam avaliados exclusivamente por referências absolutas. Na visão do Relator, um país que avança significativamente na implementação de políticas públicas deve ter esse progresso reconhecido, mesmo que ainda enfrente desafios estruturais importantes.

Outro componente metodológico relevante é o chamado **Índice de Capacidade de Monitoramento** (*Monitoring Capacity Index*). Esse mecanismo busca corrigir distorções decorrentes da limitada capacidade institucional de alguns países para registrar informações, fiscalizar violações ou produzir estatísticas oficiais. Segundo o relatório, sistemas de monitoramento mais robustos frequentemente identificam maior número de problemas, o que pode gerar avaliações negativas injustificadas quando comparados a contextos nos quais as violações simplesmente não são registradas.

A camada de restrições estruturais

Um aspecto distintivo da proposta é a incorporação de uma **camada de ajuste por restrições estruturais externas** *(Structural Constraint Adjustment Layer)*. O Relator considera que a maioria dos índices de governança atualmente utilizados ignora fatores externos que influenciam diretamente a capacidade dos Estados de implementar políticas públicas e cumprir obrigações internacionais.

Segundo o relatório, muitos países enfrentam limitações que não decorrem exclusivamente de escolhas domésticas, mas de condicionantes estruturais associados ao funcionamento da economia global. Entre esses fatores destacam-se: (1) elevado endividamento soberano; (2) restrições fiscais impostas por programas de ajuste econômico; (3) condicionalidades associadas a organismos financeiros internacionais; (4) regimes de sanções econômicas; (5) volatilidade financeira internacional; (6) práticas empresariais transnacionais que reduzem bases tributárias nacionais; (7) limitações no acesso a financiamento climático e ao desenvolvimento.

Para enfrentar essa questão, o índice propõe mecanismos específicos de mensuração, entre os quais:

- **Índice de Mitigação de Externalidades** (*Externalities Mitigation Ratio*): avalia a relação entre os impactos negativos provocados por fatores externos e as medidas adotadas para mitigá-los.
- **Índice de Adequação do Financiamento das Políticas Climáticas** (C*limate Policy Financing Adequacy Ratio*): mede se os recursos disponíveis são suficientes para implementar compromissos climáticos assumidos internacionalmente, considerando restrições financeiras e fiscais.
- **Índice de atenuação de restrições redistributivas** (*Redistributive Constraint Mitigation Ratio*): examina a capacidade de preservar políticas redistributivas e programas sociais diante de restrições econômicas externas.

Posteriormente, esses indicadores poderiam compor um **Fator de Ajuste de Restrições Estruturais** destinado a distinguir falhas atribuíveis às políticas domésticas daquelas decorrentes de condicionantes internacionais.

A proposta de "descolonização" da mensuração internacional

Outro aspecto conceitual relevante é a crítica formulada pelo Relator aos modelos tradicionais de avaliação internacional. O documento argumenta que diversos índices globais foram desenvolvidos a partir de referências institucionais predominantemente associadas a países desenvolvidos e podem não refletir adequadamente as trajetórias históricas e institucionais dos países do Sul Global.

Por esse motivo, o GRDI propõe que seus referenciais normativos sejam extraídos diretamente da Carta das Nações Unidas, dos principais tratados internacionais de direitos humanos, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em vez de reproduzir modelos específicos de organização estatal ou econômica.

O relatório também recomenda que o desenvolvimento metodológico do índice inclua participação significativa de instituições do Sul Global, centros de pesquisa, organizações regionais, instituições nacionais de direitos humanos e organizações da sociedade civil, buscando evitar assimetrias na produção do conhecimento e na definição dos parâmetros avaliativos.

Finalidade e salvaguardas propostas

O Relator enfatiza que o índice não deve ser utilizado como instrumento de classificação hierárquica dos países nem servir de base para condicionalidades em empréstimos, ajuda internacional ou programas de cooperação. Ao contrário, seu objetivo declarado é apoiar o diálogo internacional, identificar obstáculos à implementação e promover a troca de experiências sobre políticas públicas bem-sucedidas.

Para evitar usos coercitivos, o relatório propõe salvaguardas institucionais específicas, incluindo mecanismos de supervisão com representação majoritária de países em desenvolvimento, processos de revisão de usos indevidos do índice e a adoção de um sistema baseado no consentimento dos Estados participantes.

Em síntese, o *Global Regulatory Delivery Index* é concebido menos como um ranking internacional e mais como uma ferramenta analítica destinada a medir a capacidade real de implementação de compromissos de direitos humanos, sustentabilidade e desenvolvimento, incorporando explicitamente os condicionantes estruturais que afetam os países do Sul Global e buscando compatibilizar diversidade institucional com parâmetros universais das Nações Unidas.

Considerações finais

O relatório *Embedded Multipolarity in a Polarized World* constitui uma contribuição para os debates contemporâneos sobre governança global, reforma institucional e direitos humanos. O documento interpreta a multipolaridade como uma transformação estrutural da ordem internacional e argumenta que sua consolidação exige o fortalecimento, e não o enfraquecimento, das instituições multilaterais.

Ao analisar os impactos do unilateralismo, das sanções econômicas, das disputas comerciais e das tensões geopolíticas, o relatório ressalta a importância da cooperação internacional como mecanismo indispensável para enfrentar desafios transnacionais, incluindo mudanças climáticas, desigualdades econômicas, crises sanitárias e desenvolvimento sustentável.

Para os campos da saúde global, do desenvolvimento internacional e dos direitos humanos, o documento apresenta particular relevância por destacar a interdependência entre sistemas econômicos, instituições multilaterais e capacidade estatal de implementação de políticas públicas. A proposta do Índice Global de Entrega Regulatória busca contribuir para uma avaliação mais contextualizada e inclusiva da efetivação dos direitos humanos, especialmente nos países do Sul Global.

Referências

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Embedded multipolarity in a polarized world: Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, George Katrougalos**. Documento A/HRC/63/24. Genebra: United Nations, 2026. Disponível em: https://docs.un.org/en/A/HRC/63/24. Acesso em: 10 set. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Addendum: Global Regulatory Delivery Index**. Documento A/HRC/63/24/Add.3. Genebra: United Nations, 2026. Disponível em: https://docs.un.org/en/A/HRC/63/24/Add.3. Acesso em: 10 set. 2026.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. San Francisco: United Nations, 1945.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. Resolution 41/128. New York: United Nations, 1986.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution A/RES/70/1. New York: United Nations, 2015.