

## RESENHA: “Transgovernance: Advancing Sustainability Governance”

### *Informações editoriais:*

Autor: Louis Meuleman (Org.)

Editora: Springer

Cidade: Heidelberg, Alemanha.

Ano: 2013

ISBN 978-3-642-28009-2

DOI 10.1007/978-3-642-28009-2

Ana Beatriz Arantes Araújo

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

E-mail: [anabearaujo@yahoo.com](mailto:anabearaujo@yahoo.com)

### 1. Introdução

O livro *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, organizado por Louis Meuleman e publicado pela Springer em 2013, é um dos primeiros resultados do projeto *Science for Sustainable Transformations: Towards Effective Governance (TransGov)*, desenvolvido no Instituto para Estudos Avançados em Sustentabilidade (IASS), em Postdam, Alemanha. O projeto, iniciado em 2010, se destacou por estar na vanguarda dos debates sobre sustentabilidade e por colocar em seu centro a governança, de forma transdisciplinar, vislumbrando o seu papel para que as sociedades se tornem cada vez mais sustentáveis. A obra é composta por sete artigos: os quatro primeiros apresentam as bases de pensamento do projeto, e os demais discutem temas relevantes no debate sobre sustentabilidade.

As reflexões trazidas pelo trabalho ainda não foram totalmente exploradas, em especial no Brasil, mesmo estando o livro disponível de forma gratuita na internet. Em um momento político turbulento, em que parecemos estar mais distantes da sustentabilidade do que há quatro anos, quando foi aprovada nas Nações Unidas a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ou há sete anos, quando ela começou a ser elaborada na conferência Rio20+, é preciso retomar as bases analíticas sobre as quais a governança da sustentabilidade foi pensada. É uma tarefa urgente quando se tem por objetivo avançar no debate nacional a respeito da sustentabilidade. Uma evidência simples dessa necessidade é a ausência, no português, de traduções para conceitos basilares trabalhados no livro pelos autores, que optamos por manter

no inglês na presente resenha, explicando-os em notas de rodapé a fim de não prejudicar seu significado e facilitar o entendimento.

Assim, voltar à obra *Transgovernance*, que conta com artigos de Roeland J. in 't Veld, Günther Bachmann, Klaus Töpfer, entre outros autores, é imprescindível para somar sua contribuição ao debate sobre governança da sustentabilidade no Brasil. Permitirá também avaliar e pensar novas soluções na formulação de políticas, na criação e reforma de instituições, nos recolocando no caminho da sustentabilidade, em suas três esferas (social, ambiental e econômica) e, talvez, avançando na direção da transgovernança, proposta pelos autores.

A principal contribuição do livro é pensar o conceito de transgovernança como proposta para a governança da sustentabilidade. A análise é feita de forma transdisciplinar, fundamentada a partir de uma rede conceitual que inclui a segunda modernidade (Beck, 1992) e a “*knowledge democracy*” (in 't Veld, 2010).

O primeiro capítulo introduz a reflexão sobre um paradigma democrático emergente, chamado de *knowledge democracy*<sup>1</sup> (in 't Veld, 2010) pelo autor do capítulo, in 't Veld, que avalia seu impacto para a governança em prol do desenvolvimento sustentável, a níveis global e local. *Knowledge democracy* refere-se às novas relações estabelecidas entre a política, a ciência e a mídia, dentro da segunda modernidade (Beck, 1992), e ajuda a explicar os principais desafios para a formulação de políticas nesse novo contexto. Nesse sentido, os capítulos seguintes trazem reflexões em debate com o paradigma da *knowledge democracy*, como: a diversidade cultural (capítulo 2), o crescimento econômico (capítulo 3), e com a Política Internacional e Cooperação (capítulo 4). A segunda parte é composta por debates temáticos em sustentabilidade: *planetary boundaries*<sup>2</sup> (capítulo 5), governança de emergências (capítulo 6) e os trabalhos de fronteira (capítulo 7). Por fim, o capítulo 8 traz um resumo do relatório do projeto, *TransGov – Transgovernance: The Quest for (Global) Governance of Sustainable*

---

<sup>1</sup> *Knowledge Democracy* (in 't Veld, 2010) poderia ser traduzido como “Democracia do Conhecimento”. Refere-se ao papel de importância que o conhecimento, tanto científico quanto popular, passou a ter dentro do debate político e midiático, e às tensões que sua circulação dentro das novas mídias sociais traz às relações entre mídia, academia e política.

<sup>2</sup> *Planetary boundaries* diz respeito ao estabelecimento de limites planetários para o uso de recursos naturais não renováveis, emissão de poluentes, entre outros aspectos.

*Development*, junto com as recomendações deste documento a tomadores de decisão e outros atores sociais relevantes.

Segundo in 't Veld (2013, pp. 3-35), no paradigma da *knowledge democracy*, a emergência de novos arranjos transdisciplinares de produção de conhecimento, das novas mídias sociais e de outros mecanismos de participação democrática levaram a um tensionamento das relações tradicionais entre a academia, a mídia e a democracia representativa, em um contexto de acelerada reflexividade, incerteza e complexidade. Ao mesmo tempo, o conceito de desenvolvimento sustentável é imbuído de valores e engloba uma série de *wicked problems*<sup>3</sup>, problemáticas em que não há consenso social na esfera do conhecimento nem dos valores. São caracterizados por sua natureza multinível, multidisciplinar e envolvem múltiplos atores. Portanto, argumenta-se no decorrer do livro, as estratégias para o desenvolvimento sustentável devem levar em conta esse cenário complexo para a elaboração de novos arranjos de governança.

Meuleman (2013, pp. 27-82), no segundo capítulo, apresenta a necessidade de que esses novos arranjos de governança sejam sensíveis à diversidade cultural, sendo construídos a partir da cultura local e adaptando os diferentes estilos de governança. O autor discute modelos de governança hierarquizada, de mercado e em redes, apresentando suas lógicas de funcionamento e comentando suas debilidades. Ele argumenta que a governança global do desenvolvimento sustentável poderia ser caracterizada, à época, como altamente hierarquizada e centralizada: concentrava-se na assinatura de tratados e convenções, firmados por Chefes de Estado. Os incentivos desse tipo de governança internacional para a organização interna dos Estados também seriam de centralização, vendo a diversidade como um obstáculo à adequação aos padrões estabelecidos. Contudo, observando a natureza *wicked* das problemáticas no radar do desenvolvimento sustentável e a diversidade presente nas comunidades locais, esse estilo de governança é insuficiente. Portanto, aponta ele, é preciso pensar uma metagovernança do desenvolvimento sustentável, construída sobre abordagens sensíveis às compatibilidades com as culturas locais, e não como um modelo unívoco. Entre os princípios a serem observados estariam: a reflexividade, a resiliência, a transparência e a inclusão, e ainda, sua orientação à

---

<sup>3</sup> *Wicked problems* é contraposto a problemas de natureza técnica, política e científica, correspondendo àqueles que não produzem consensos científicos nem valorativos.

solução de problemas, o respeito à cultura (temporalidade, localidade, historicidade), e de maneira policêntrica. Nesse sentido, o papel do Estado e dos governos é redefinido, assim como as relações com a produção do conhecimento, apontando para a transgovernança.

Também para repensar o papel do Estado na governança da sustentabilidade, o livro apresenta no capítulo três, de Perez-Carmona (2013, pp. 83-162), uma discussão sobre crescimento econômico em contraste com os debates sobre desenvolvimento. Segundo o autor, o conceito de desenvolvimento sustentável, pactuado internacionalmente desde 1987 com o relatório Brundtland, é uma tentativa de conciliar a dimensão ecológica (e social) com o imperativo do desenvolvimento via crescimento econômico. Argumenta-se, porém, que são duas ideias irreconciliáveis uma vez que o crescimento econômico é insustentável, e que, assim, torna-se necessário discutir alternativas de desenvolvimento que abandonem a fixação pelo crescimento. O autor discute duas: o estado estacionário, de Daly, e o “de-crescimento” econômico, de Latouche. Ambas são pouco exploradas no debate econômico nacional, em especial dada a posição de emergente do Brasil na economia mundial. Perez-Carmona conclui que as duas alternativas são complementares, e valorizam a esfera local na formulação de políticas públicas. Coloca também que, ao contrário do que dizem alguns críticos, essas abordagens não estão na contramão do avanço tecnológico e não advogam um “retorno às cavernas”, mas seu maior desafio é canalizar institucionalmente as inovações para que levem a um estado material que não comprometa os recursos finitos disponíveis. Para superá-lo, é preciso traduzir essas abordagens para a linguagem da formulação de políticas para aproximá-las dos espaços de decisão, que também seriam repensados.

Encerrando a primeira parte do livro, no capítulo quatro, Jamel Napolitano (2013, pp. 163-214) segue discutindo a controvérsia sobre o crescimento econômico e sua centralidade no debate sobre desenvolvimento, mas o faz na perspectiva da Política Internacional. Ele argumenta que a agenda desenvolvimentista, colocada durante a Guerra Fria, foi transformada em uma agenda pactuada para o início do século XXI que requalifica a questão de maneira multidimensional. Porém, ao fazê-lo, convertem demandas de transformação do sistema de produção e consumo em uma agenda reformista. Analisando as mudanças na distribuição material e de poder entre os países no decorrer do tempo, e observando uma configuração

econômica multipolar no tempo em que escreve, o autor também ressalta uma distribuição de soft power bem mais fragmentada do que no passado. Atribui tal configuração à complexidade crescente das instituições, dos espaços de participação e poder, além dos novos atores (supra e subnacionais), agências, ONGs, agentes privados e comunidades epistêmicas. Esses atores, em destaque os últimos, teriam participado ativamente na construção, acadêmica e política, de agendas como a do desenvolvimento e no processo de formulação e implementação de políticas, com grandes impactos para as ideias e crenças na governança global. Ainda assim, sem abandonar o imperativo do crescimento econômico, as demandas desses atores por transformar profundamente o sistema produtivo a partir de uma preocupação ecológica foram convertidas em uma agenda reformista, o que o autor vê com preocupação, em consonância com o debatido no capítulo anterior.

Na segunda parte do livro, são apresentados tópicos relevantes do debate sobre sustentabilidade. O primeiro deles é o conceito de *planetary boundaries*. Segundo Falk Schmidt (2013, pp. 215-234), autor do capítulo, pensar os limites planetários dos recursos ecológicos, e estudá-los, é útil para estabelecer sinais de alerta que impeçam cruzá-los ou conduzir-nos a situações de escassez irreversíveis. Dentro da governança da sustentabilidade, essas sinalizações devem ser usadas como chamadas à ação para que não seja limitado ainda mais o espaço seguro de operação de cada recurso. Porém, o autor alerta, é preciso que esses limites sejam estabelecidos a partir de estudos transdisciplinares e sejam postos de forma a articular integrações transversais entre os setores, levando a institucionalizar arranjos de governança integrativos e sensíveis aos contextos locais.

Günther Bachmann (2013, pp. 235-254) trabalha no capítulo seis com a governança de emergências. Sob a constatação de que os desastres e emergências tem se tornado cada vez mais frequentes e em dimensões maiores, propõe pensar a resposta a esses eventos como uma oportunidade para catalisar mudanças (técnicas e sociais) em direção à governança para a sustentabilidade. Para tanto, resgata uma avaliação da governança de emergências, por muito tempo desconsiderada nos debates internacionais e restrita ao espaço doméstico. O autor propõe à governança democrática a pergunta “punir ou aprender?” (Bachmann, p. 237, tradução nossa) frente às emergências, e aponta saídas para a construção de resiliência a partir

dessas situações. Novamente a transgovernança aparece como caminho para aumentar o número de opções responsivas e participativas dentro do quadro institucional. As considerações desse capítulo são muito relevantes para pensarmos as respostas aos recentes rompimentos de barragens no estado de Minas Gerais e estudar a articulação da governança nos diferentes níveis de governo nos dois episódios, de forma a avaliar se caminham em direção ao aprendizado ou à punição.

Esse tipo de estudo, que tem capacidade de informar a governança e informar a tomada de decisão, é colocado em foco por Stefen Jungcurt (2013, pp. 255-274) no capítulo sete. O autor analisa o conceito de trabalho de fronteira<sup>4</sup> como abordagem analítica para entender as relações entre ciência e política. Ele aponta que apesar de relevante para estudos de caso, o conceito apresenta falhas em uma análise mais sistêmica, como a da produção de conhecimento e da tomada de decisão em desenvolvimento sustentável no âmbito da Política Internacional. Em primeiro lugar, não capta a diversidade de instituições imbuídas no processo; em segundo, não capta as especificidades do processo decisório das organizações intergovernamentais. Para complementar a análise, Jungcurt propõe uma abordagem da configuração do espaço de fronteira, posicionando as instituições relevantes no debate sobre desenvolvimento sustentável quanto ao seu nível de politização e seu nível de representação (nacional/regional). Essa abordagem permite compor uma visão sistêmica do campo, e orientar trabalhos para traçar hipóteses sobre como o posicionamento das instituições influencia os processos dentro da “fronteira”.

O último capítulo do livro é composto pelo resumo do informe produzido pelos pesquisadores como conclusão do projeto *TransGov – Science for Sustainable TRANSformations: Towards Effective Governance*, e dez recomendações sobre governança, global e local, para a sustentabilidade. É interessante notar que os capítulos anteriores do livro desenvolvem com profundidade a rede conceitual que fundamenta o relatório e as recomendações apresentadas, sendo indispensáveis para seu entendimento. Entre os conceitos-chave estão a segunda modernidade (Beck, 1992), *knowledge democracy* e as teorias da reflexividade, da configuração e de governança. A partir deles, é traçado um diagnóstico do

---

<sup>4</sup> Trabalho de fronteira é a tradução para *boundary work*, e diz respeito à tradução dos trabalhos científicos para sua utilização no processo de formulação de políticas.

cenário contemporâneo em que se insere o debate sobre sustentabilidade e, então, são formuladas recomendações. Não é apresentado um modelo de governança fechado, pelo entendimento da necessidade de adaptação dos arranjos aos diversos contextos e culturas locais. Assim, os dez aspectos propostos têm como objetivo a sua incorporação ao pensamento sobre metagovernança, ou planejamento e desenho institucional, nas mais variadas esferas, internacional, nacional e local. São eles: (a) criação de arranjos “co-descentralizados”, que pensem uma rede de organizações públicas e privadas; (b) condições para melhores decisões de longo prazo; (c) uma nova diplomacia de acordos internacionais, considerando a multiplicidade de atores e formas de governança; (d) condições para sistemas científicos transdisciplinares; (e) pesos e contrapesos para a comunicação científica e tradução para a política; (f) aumentar a relevância de iniciativas locais/das cidades; (g) um novo papel para o Estado, como arquiteto do projeto de desenvolvimento; (h) novas estratégias para pensar e lidar com os públicos; (i) novas instituições e transformação das antigas; e (j) monitoramento dos processos por métricas que se alinhem com métodos de pesquisa dialogados.

O livro contribui com a apresentação de uma visão ampliada da governança da sustentabilidade, que não se restringe aos debates setoriais (do clima, da biodiversidade, dos solos etc.). Também se destaca por propor a inclusão de diversos atores públicos e privados na análise, bem como de diferentes tipos de governança. Outro fator inovador é o destaque às dimensões normativas e culturais, e sua variação nos diferentes espaços e no tempo. Dessa forma, compõem-se análises com alto nível de complexidade e de forma transdisciplinar, buscando preencher as lacunas encontradas pelo próprio projeto dentro do “espaço de fronteira” entre os estudos sobre desenvolvimento sustentável e a formulação de políticas na área, combinando visões críticas, normativas, pragmáticas e recomendatórias. Considerando a data de início do projeto (2010) e de publicação do livro (2013), podemos nos utilizar das recomendações propostas como critérios para olhar para a última década de debates em governança e sustentabilidade. Ao dialogar diretamente com a Agenda pós-2015 e a Rio20+, é leitura obrigatória para analisar os avanços e retrocessos da governança global e dos instrumentos nacionais de governança dentro do marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

**ARAÚJO, Ana Beatriz Arantes. *Resenha: “Transgovernance: Advancing Sustainability Governance”*.**

## **Referências**

Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. Londres: Sage.

in 't Veld, R. J. (2010). *Towards knowledge democracy: Consequences for science, politics and media*. (R. J. in 't Veld, Ed.) Heidelberg: Springer.

Meuleman, L. (Ed.). (2013). *Transgovernance: Advancing sustainability governance* (ISBN 978-3-642-28009-2). Heidelberg: Springer. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10419/182344>