

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

LETICIA ANDREA CHECHI

**DOS ACORDOS GLOBAIS ÀS AÇÕES LOCAIS SOBRE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: TRADUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E
PROGRAMA ABC**

Porto Alegre

2019

LETICIA ANDREA CHECHI

**DOS ACORDOS GLOBAIS ÀS AÇÕES LOCAIS SOBRE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: TRADUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E
PROGRAMA ABC**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cátia Grisa

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Cechi, Leticia Andrea

Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas: tradução e implementação do Plano e Programa ABC / Leticia Andrea Cechi. -- 2019.

228 f.

Orientadora: Cátia Grisa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Mudanças climáticas. 2. Tradução de políticas públicas. 3. Implementação de políticas públicas. 4. Gases de efeito estufa. 5. Plano ABC. I. Grisa, Cátia, orient. II. Título.

LETICIA ANDREA CHECHI

**DOS ACORDOS GLOBAIS ÀS AÇÕES LOCAIS SOBRE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: TRADUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E
PROGRAMA ABC**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de outubro de 2019.

BANCA DE EXAMINADORA:

Prof. Dra. Cátia Grisa – Orientadora
PGDR/UFRGS

Prof. Dra. Gabriela Litre
CDS/UnB

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas
IEA/USP

Prof. Dra. Lorena Cândido Fleury
PGDR/Sociologia/UFRGS

Aos meus pais, Marlene e Joaquim! Por serem base, amor, conforto e apoio em todos os momentos dessa trajetória. Eis uma mistura de amor e gratidão!

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final desse ciclo é deveras importante na minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal. Lembro frequentemente da minha mãe dizendo “a Leti nunca para de estudar”, e nesse caminho, a agregação de conhecimento veio acompanhada de diversos ciclos e mudanças. Não vivi nada disso sozinha, são muitas as pessoas que tornaram essa trajetória mais leve e feliz! Algumas que me trouxeram boas energias, outras me advertiram, algumas me aconselharam, me orientaram, me ouviram, caminharam ao meu lado, me fizeram rir, me emocionaram... Todas me apoiaram e tornaram esse momento possível! Gostaria de nomear cada um dos meus familiares, amigos e colegas que estiveram comigo para a concretização deste momento. Entretanto, para não correr o risco de esquecer alguém irei dedicar estes agradecimentos às pessoas que acompanharam mais de perto minha trajetória.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), pela oportunidade de cursar o doutorado através do ensino público e de qualidade. Aos professores do PDGR pelo conhecimento e experiência transmitidos nestes anos. Em especial, gostaria de agradecer a minha orientadora, professora Cátia Grisa, a qual me guiou da forma mais amável e delicada possível nesse período. Tão jovem e tão sábia ao mesmo tempo, possuiu uma capacidade incrível de articular uma chuva de ideias em algo que faça sentido. Além de minha orientadora, se tornou uma amiga, aquela pessoa com quem eu sabia que podia contar. Essa tese é nossa construção. Por tudo e por sempre, gratidão!

A todos os colegas de doutorado, pelas ricas discussões em sala de aula, pelos momentos e experiências vivenciados nesse período. Aos funcionários do PGDR que compartilharam comigo diversos momentos durante esses período, vibrando também com as minhas conquistas. Agradeço pela atenção e carinho, em especial a Dani, a Macarena, a Ana Paula, o Jorge e a Dionéia.

Agradeço também à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mais especificamente, aos programas de pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Antropologia Social (UFRJ) e Políticas Públicas (UFRJ), onde cursei disciplinas durante um semestre, sendo esse período, muito importante na minha formação.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro durante um período de realização do doutorado.

À Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Centro de Ciências Agroveterinárias (CAV), que passou a ser minha casa no decorrer desse caminho. Aos professores, alunos e funcionários, que acompanharam parte da construção dessa tese. Gostaria de agradecer aos amigos de Lages - SC, pela parceria e bons momentos compartilhados: Laila, Jaçanan, Francine, Leonardo, Willian e Paulo. Ainda, à Débora, minha amiga e colega de lar.

À Fapergs, pelo apoio financeiro através do Edital Pesquisador Gaúcho, através do qual foi possível operacionalizar a pesquisa e desenvolvimento dessa tese.

Às organizações e atores entrevistados durante a pesquisa de campo, agradeço a atenção e disponibilidade de cada um que contribuiu para o desenvolvimento desse trabalho.

Às “Filhas de Cátia”, minhas irmãs de orientação, que se tornaram grandes amigas, em especial, à Patita, um grande presente que a vida me trouxe. Às minhas colegas de apartamento e amigas, Marilene, Alessandra e Anelise, por todos os bons momentos e experiências compartilhados.

Às amizades que mantive e aquelas que construí no caminho. Agradeço pelos encontros, conversas, por estarem ao meu lado e fazerem a minha vida mais feliz, e também entenderem os momentos de ausência. Em especial, agradeço à Juh, Tamara, Cláudia, Jaque, Mari, Ale, Jana, Leti e Denise.

Ao Adriano, Rosani, Oscar, Tanice e Luciana, pelo apoio, incentivo e atenção sempre.

A minha amada família, principalmente aos meus pais Marlene e Joaquim, por estarem sempre ao meu lado, apoiando minhas escolhas, me incentivando para que eu lute pelos meus sonhos e se orgulhando das minhas conquistas. Mesmo muitas vezes não entendendo as minhas atividades, sempre estiveram ao meu lado, tornando tudo mais leve. Ao meu mano Vinícius, por seu amor fraterno e por acompanhar os passos desse caminho que estou trilhando, muito obrigada. A minha sobrinha e afilhada Duda, presente de Deus que nos motiva a enche de alegria. À Deise, minha cunhada. A minha família que sempre me deu todo suporte necessário, e com a qual compartilhei muitos momentos. Família, vocês são a base de tudo, gratidão!

Ao meu noivo Henrique, que acompanhou toda minha trajetória acadêmica, iniciando por me avisar que eu havia sido selecionada no doutorado. Compartilhou comigo os momentos bons, ruins, os sonhos, as expectativas, as tristezas, as angústias. Obrigada por seu amor, sua atenção e compreensão em todos os momentos, obrigada por esse ser humano incrível. Te amo!

Agradeço também por ter saúde, inspiração e fé em todos os momentos durante a construção dessa tese. Ao final dessa trajetória, a palavra gratidão tem muito significado!

*“Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!”*
Mário Quintana (2005)

RESUMO

A tese analisa como os acordos climáticos globais foram traduzidos pelos atores do setor do agronegócio brasileiro na construção do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), e como este foi implementado nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por meio do Programa ABC. Para isso foram entrevistados 70 atores vinculados à construção e implementação da referida política pública, e utilizados os referenciais de tradução e implementação de políticas públicas. Em termos de resultados, a tese demonstra que os acordos climáticos globais tiveram influência no contexto brasileiro, que considerando questões institucionais internas, atores envolvidos e suas interpretações, conformaram o processo de tradução da agenda de mudanças climáticas no país. Mudanças incrementais podem ser visualizadas no Brasil, que passa da negação da agenda climática para sua aceitação, defesa e incorporação da mesma em políticas públicas. A construção do Plano ABC envolveu certa “tradução antecipada” das ideias do contexto internacional para o nacional. Interpretada como uma oportunidade de ressignificação da agricultura brasileira, os atores do agronegócio definiram antecipadamente uma estratégia e participaram da COP15 com uma proposta estruturada de política pública para a agricultura de baixa emissão de carbono. Destoando dos processos de transferência unidirecional, o Plano e o Programa ABC resultam de um processo de “tradução de mão dupla” do nível internacional para o nacional, estrategicamente pautado pelo Brasil. Depois de “traduzido” para o contexto nacional, o Plano e o Programa ABC sofreram (re)traduções durante sua implementação, ao alcançar os espaços locais. Se as ideias de redução de emissão de gases de efeito estufa estavam presentes no momento de formulação do Plano e do Programa, as mesmas não encontram correspondência nas interpretações e atuações dos burocratas de nível de rua. Esses interpretam o Programa como “mais uma” linha de crédito, apontando questões formais e burocráticas que desestimulam o acesso a essa política pública. Adicionalmente, as características locais e o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, conferem diferenças na implementação do Programa ABC nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Observa-se, deste modo, um “distanciamento interpretativo” entre as ideias presentes na escala global e suas traduções nas escalas nacional e local.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Agronegócio. Tradução de políticas públicas. Implementação de políticas públicas. Gases de efeito estufa.

ABSTRACT

The thesis analyzes how the global climate agreements were translated by the Brazilian agribusiness actors in the construction of the Sectoral Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture (Plan ABC). For that, 70 actors linked to the construction and implementation of that public policy, and used the translation references and implementation of public policies, were interviewed. In terms of results, the thesis demonstrates that global climate agreements had an influence on the Brazilian context, where internal institutional issues, actors involved and their interpretations shaped the process of translating the country's climate change agenda. Incremental changes can be seen in Brazil, which goes from denying the climate agenda to its acceptance, defense and incorporation into public policy. The construction of ABC Plan involved some “early translation” of ideas from the international to the national context. Interpreted as an opportunity for the resignification of Brazilian agriculture, agribusiness actors defined a strategy in advance and participated in COP15 with a structured public policy proposal for low carbon agriculture. In contrast to the unidirectional transfer processes, the ABC Plan and Program result from a process of “two-way translation” from the international to the national level, strategically guided by Brazil. After “translated” into the national context, the ABC Plan and Program underwent (re) translations during their implementation, reaching the local spaces. If the ideas of greenhouse gas emission reduction were present at the time of formulation of the Plan and the Program, they do not match the interpretations and actions of the street level bureaucrats. They interpret the Program as “one more” line of credit, pointing to formal and bureaucratic issues that discourage access to this public policy. Additionally, the local characteristics and the discretionary power of the street level bureaucrats confer differences in implementation of the ABC Program in the states of Minas Gerais and Rio Grande do Sul. It is observed, therefore, an “interpretive distance” between the present ideas on the global scale and their translations into national and local scales.

Keywords: Climate changes. Agribusiness. Public policy translation. Implementation of public policies. Greenhouse gases.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ilustração da problemática de pesquisa	23
Figura 2 - Esquema analítico de diálogo entre governança global do clima e tradução de políticas públicas	68
Figura 3 - Esquema de representação das ideias cognitivas e normativas na dimensão discursiva de tradução do Plano ABC	140
Figura 4 - Representação dos principais atores na construção do Plano ABC.....	144
Figura 5 - Representação do número de contratos e valor de aplicação por regiões do Brasil no período de 2011 – 2018	155
Figura 6 – Esquema de síntese dos principais resultados da pesquisa	195

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Representação do valor de aplicação do Programa ABC no período de 2011 – 2018, no Brasil.....	154
Gráfico 2 - Representação da área de implementação de projetos do Programa ABC no Brasil no período de 2013 – 2018	157
Gráfico 3 - Representação da área de implementação de projetos do Programa ABC no Brasil no período de 2013 – 2018	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modalidades de convergência de políticas públicas	50
Quadro 2 - Conceitos, contribuições e autores relacionados à abordagem de transferência de políticas públicas	55
Quadro 3 - Eventos internacionais relacionados às mudanças climáticas.....	80
Quadro 4 - Repercussões institucionais no Brasil no período de 2009 a 2016	100
Quadro 5 - Número de contratos e valor de aplicação por estado do Brasil no período de 2011 – 2018	156
Quadro 6 - Número de contratos, valor de aplicação e área atingida por tecnologia do Programa ABC no período de 2013 – 2018, no Brasil.....	159
Quadro 7 - Relatos dos entrevistados sobre benefícios do Programa ABC	182
Quadro 8 - Componentes do grupo gestor ABC do estado de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.....	185
Quadro 9 - Construção de significados sobre o Programa ABC no contexto da implementação no Rio Grande do Sul e Minas Gerais	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agricultura de Baixa Emissão de Carbono
ABID	Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem
ABRAF	Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
AGBM	Ad Hoc sobre o Mandato de Berlim
AGEFLOR	Associação Gaúcha de Empresas Florestais
AMIF	Associação Mineira da Industrial
ANPII	Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes
ANPPAS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade
ASEMG	Associação dos Suinocultores de Minas Gerais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CC-PR	Casa Civil da Presidência da República
CI	Conservação Internacional-Brasil
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP	Conferência das Partes
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EMATER-MG Gerais	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
EPAMIG	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
ESCOOP	Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo
FAEMG	Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FAPERGS	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima

FBN	Fixação Biológica do Nitrogênio
FDL	Fundo de Desenvolvimento Limpo
FEBRAPDP	Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha
FEBRAPDP	Federação Brasileira de Plantio Direto e Irrigação
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FETAG/RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FETRAF SUL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEE	Gases de Efeito Estufa
IABS	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade
IB	Itaipu Binacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibio	Instituto BioAtlântica
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
iLPF	Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
iNDC	Contribuição Nacionalmente Determinadas
<i>INDCs</i>	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i>
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IRGA	Instituto Rio Grandense do Arroz
ISA	Instituto Socioambiental
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
LULUCF	<i>Land Use, Land Use-Change and Forestry</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOP	<i>Meeting of the Parties to the Quioto Protocol</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OC	Observatório do Clima
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCERGS	Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul
OCM	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PFPE	Projetos Florestais de Pequena Escala
PGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PNA	Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
Produsa	Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
Propflora	Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas
PV	Partido Verde
REDD	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação
RPD	Recuperação de Pastagens Degradadas
SAE-PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAFs	Sistemas Agroflorestais
SDOs	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SDR	Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEAPA	Secretaria de Estado Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDA	Secretaria de Desenvolvimento Agrário

SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SESCOOP/RS	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado do Rio Grande Do Sul
SFA	Superintendência Federal de Agricultura
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPD	Sistema Plantio Direto
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
TNC	The Nature Conservancy Brasil
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO À TEMÁTICA E PROBLEMÁTICA DE PESQUISA	19
2	ELEMENTOS TEÓRICOS ANALÍTICOS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA.....	30
2.1	O DEBATE SOBRE DIFUSÃO, TRANSFERÊNCIA, CONVERGÊNCIA E TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
2.1.1	Difusão de políticas públicas.....	31
2.1.2	Lesson drawing	33
2.1.3	Transferência de Políticas Públicas: o Modelo Dolowitz e Marsh	35
2.1.4	Transferência de políticas públicas: contribuições de Mark Evans e Jonathan Davies	44
2.1.5	Noção de convergência na análise de políticas públicas.....	48
2.1.6	Tradução de políticas públicas	51
2.1.7	Questões teóricas: tradução de políticas públicas.....	54
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
3	MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	66
3.1	DISCUSSÃO SOBRE AS QUESTÕES AMBIENTAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL: PERÍODO INICIAL.....	70
3.2	COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES DOS PAÍSES EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PERÍODO DA COP 3 ATÉ A COP 15.....	83
3.3	NOVAS METAS E PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PERÍODO DA COP 15 ATÉ A COP 21.....	100
3.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO: A TRAJETÓRIA DA AGENDA CLIMÁTICA.....	112
4	A TRADUÇÃO DOS ACORDOS CLIMÁTICOS GLOBAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A FORMULAÇÃO DO PLANO ABC	114
4.1	A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO PLANO E PROGRAMA ABC PELA ÓTICA INSTITUCIONAL.....	114
4.2	O CONTEXTO DAS IDEIAS E DISCURSOS NA LEGITIMAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC: A DIMENSÃO DISCURSIVA DE TRADUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	124

4.3	ATORES E SUA INTERAÇÃO NA TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO PLANO E PROGRAMA ABC.....	140
4.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO: A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA PELOS ATORES DO AGRONEGÓCIO.....	151
5	IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ABC NO CONTEXTO LOCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL.....	153
5.1	PANORAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ABC.....	153
5.2	A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC.....	163
5.3	A DIMENSÃO DISCURSIVA DE TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC.....	172
5.4	OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E SUA INTERAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC: A DIMENSÃO INTERATIVA DA TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	183
5.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO: A TRADUÇÃO DO PLANO ABC NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	192
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA PELOS ATORES DO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO NO PLANO ABC E SUA IMPLEMENTAÇÃO	194
	REFERÊNCIAS.....	201
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM ATORES RELACIONADOS À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, PLANO E PROGRAMA ABC.....	221
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM ATORES RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA ATRAVÉS DO PROGRAMA ABC.....	224
	APÊNDICE C – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS – NACIONAL.....	226
	APÊNDICE D – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS – MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL.....	227

1 INTRODUÇÃO À TEMÁTICA E PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

As mudanças climáticas se tornaram um tema recorrente no debate internacional. Esse debate, que iniciou na década de 1970, se intensifica a partir de 1992 com a Eco 1992, ou também chamada Rio-92, e foi ganhando força com as Conferências das Partes (COPs), particularmente com a COP 3, da construção do Protocolo de Quioto, a COP 15 e a COP 21. A COP 15, realizada em Copenhague no ano de 2009, reuniu representantes de diversos países, com a expectativa da elaboração de um novo acordo climático global, que viria a substituir o Protocolo de Quioto, o que não ocorreu. O novo acordo climático global foi construído no ano de 2015, na COP 21 em Pari, o chamado Acordo de Paris.

O Acordo de Copenhague, resultante da COP 15, foi baseado no Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, conhecido como IPCC, colocando a necessidade de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2 °C. Para isso, os países desenvolvidos, classificados como Anexo I¹, deveriam assumir o compromisso de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano, a partir de 2020. Além das Partes incluídas no Anexo I, os demais países também deveriam implementar ações de mitigação (BRASIL, 2009a). É na COP 21, através do Acordo de Paris, que definições discutidas na COP15 foram aprovadas. Sendo ratificado por 92 dos 195 países, o Acordo de Paris entrou em vigor no dia 04 de novembro de 2016.

Mas como estas ideias mudanças climáticas e ações de mitigação discutidas no contexto internacional têm sido traduzidas no contexto brasileiro? Em 2009, particularmente no momento de preparação para a COP 15, o Brasil criou a Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC), visando a compatibilização do desenvolvimento econômico-social, com a proteção do sistema climático e preservação dos recursos ambientais. Uma das principais ações da política foi a criação de planos setoriais para redução de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE). Uma dessas iniciativas setoriais foi a formulação do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, chamado Plano ABC.

¹ O Anexo I era composto pelos países desenvolvidos que contabilizavam, pelo menos, 55% das emissões totais de dióxido de carbono, tendo compromissos obrigatórios de redução de emissões de GEE, sendo eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bielo-Rússia, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos.

O Plano ABC objetiva reduzir as emissões de gases de efeito estufa na agricultura, melhorando a eficiência dos recursos naturais e aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais, possibilitando a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. Com base nos compromissos firmados, o Plano ABC foi estruturado em sete Programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação e um último com ações de adaptação às mudanças climáticas: 1) Recuperação de Pastagens Degradadas; 2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF)/Sistemas Agroflorestais (SAFs); 3) Sistema Plantio Direto (SPD); 4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); 5) Florestas Plantadas; 6) Tratamento de Dejetos Animais; e 7) Adaptação às Mudanças Climáticas² (BRASIL, MAPA, 2012).

De acordo com o documento do Plano ABC, esse deve ser entendido como um instrumento de integração dos governos federal, estadual e municipal, do setor produtivo e da sociedade civil. Dessa forma, a estrutura de governança do Plano ABC é dividida em três níveis: Nacional Estratégico; Nacional Tático; e, Estadual Operacional. No âmbito nacional estratégico, o Plano ABC possui as instâncias do Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo, instituídos pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007). No âmbito nacional tático, foi criada a Comissão Executiva Nacional do Plano ABC, enquanto na esfera estadual operacional, há os Grupos de Gestores Estaduais incumbidos de promover a coordenação e articulação do Plano Setorial da Agricultura nos estados (BRASIL, MAPA, 2012).

Para operacionalizar as ações previstas no Plano através do fornecimento de incentivos econômicos e financiamento para os produtores rurais, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) desenvolveu o Programa ABC, uma linha de crédito lançada no Plano Agrícola e Pecuário 2010/2011, aprovado pela Resolução BACEN nº 3.896 de 17 de agosto de 2010 (BACEN, 2010), e atualizada com a Resolução nº 3.979, de 31 de maio de 2011 (BACEN, 2011).

² Recuperação de Pastagens Degradadas: aquelas que perderam o vigor, a produtividade e a capacidade de recuperação natural para sustentar os níveis de produção e qualidade exigida; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF): produção que integra atividades agrícolas, pecuária e floresta na mesma área, em cultivo consorciado, e Sistemas Agroflorestais (SAFs), caracterizados como sistemas de uso e ocupação do solo onde há o manejo associado de plantas lenhosas e herbáceas, arbustivas, arbóreas, culturas agrícolas e forrageiras; Sistema Plantio Direto (SPD): consiste nos processos tecnológicos de exploração de sistemas agrícolas produtivos, com a mobilização de solo apenas na linha ou cova de semeadura; Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN): processo de conversão do nitrogênio atmosférico, em forma que possa ser utilizado pelas plantas. Esse processo é realizado por grupos de microrganismos que podem ser inoculados, através da enzima nitrogenase funcional; Florestas Plantadas: objetiva aumentar a oferta de madeira para fins industriais, energéticos, reduzir a pressão sob as matas nativas, e capturar CO₂ da atmosfera; Tratamento de Dejetos Animais: processos como a biodigestão e compostagem; e Adaptação às Mudanças Climáticas: transição para a diversificação dos sistemas produtivos, pesquisa sobre recursos genéticos e melhoramento, recursos hídricos, adaptação dos sistemas produtivos, entre outros (BRASIL, MAPA, 2012).

De acordo com Bursztyn (2015), ao mesmo tempo que o governo brasileiro assume responsabilidades e desenvolve políticas como a PNMC, e planos setoriais, como o Plano ABC, suas responsabilidades na promoção de outras prioridades nacionais, como aumentar a produção de *commodities* pelo agronegócio, se reforça. Em um sistema econômico nacional cada vez mais dependente da exportação agropecuária, a soja, o milho, o algodão e a carne são atividades que, na prática, refletem prioridades reais das políticas públicas. Outra contradição, em relação à política fundiária, é apontada pelo autor. Se, por um lado, há determinação em se reduzir o desmatamento na Amazônia em 80%, a proliferação de assentamentos promovidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a expansão do agronegócio na região, representam um contraponto que dificulta o alcance dessa meta.

O desafio em relação às mudanças climáticas no Brasil expõe uma vulnerabilidade persistente das políticas públicas em geral, sobre como passar da ação setorial para convergência em torno de questões suprasetoriais, e assegurar que esse processo leve à integração (BURSZTYN, 2015). Os desafios também colocam em discussão a vulnerabilidade de algumas categorias, como a agricultura familiar, e por outro lado, a demanda crescente de energia, alimentos e água, devido ao processo de urbanização da sociedade brasileira. Nesse contexto, destaca-se a influência do estabelecimento de acordos internacionais de redução de emissões nas ações do governo brasileiro (RODRIGUES FILHO *et al.*, 2016).

A formulação de uma política relacionada às mudanças climáticas, bem como dos planos setoriais, iniciou com os compromissos de redução de emissão de GEE assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O modo como esse processo se deu no Brasil é decorrente de sua autonomia para desenvolver as políticas em relação às mudanças climáticas, desde que atendendo as obrigações assumidas no acordo internacional. Assim, duas questões propostas por Hassenteufel e colaboradores (2017), para a temática de tradução de políticas públicas, chamam a atenção: como se traduzem as referências internacionais? E como se legitimam as propostas políticas em jogo?

A noção de tradução de políticas públicas permite justamente compreender como os acordos climáticos globais foram traduzidos em políticas públicas no Brasil, buscando, como exposto por Haussenteufel e De Maillard (2013), não analisar somente a forma como são reformulados os modelos de ação pública, mas como eles se mobilizam, negociam, confrontam com outros atores na construção de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, mais especificamente sobre o Plano ABC. Três dimensões são particularmente

relevantes neste processo: discursiva, na qual se busca identificar as estratégias argumentativas em relação à proposta política; a dimensão interativa, em que se objetiva compreender a mobilização dos atores e negociações realizadas no processo; e, a dimensão institucional, da inserção da proposta no quadro das políticas brasileiras e adaptações realizadas durante o processo político.

Mas como as ideias traduzidas no contexto nacional chegam nos espaços locais? Como as mudanças climáticas são interpretadas nos espaços locais? Quem são os burocratas de nível de rua responsáveis pela implementação do Plano ABC? Como esses atores interpretam e difundem as informações referente ao Programa ABC? Como orientam os beneficiários no acesso ao programa?

Considerando a importância e influência de atores, organizações e interesses na tradução e implementação de políticas públicas nos espaços locais, ganha importância as contribuições de Lipsky, sobre os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*). Esses que são definidos pelo autor como importantes agentes tomadores decisões, a partir de seu poder discricionário e suas interpretações. A partir disso, os burocratas de nível de rua estabelecem rotinas e criam dispositivos para lidar com as incertezas e pressões, o que acaba repercutindo na forma como as políticas públicas são implementadas (LIPSKY, 1980; LIPSKY, 2019).

Assim, o tema desta tese focaliza o processo de tradução dos acordos climáticos globais na construção de políticas públicas brasileiras e como estas são implementadas nos contextos locais. Especificamente, contempla uma análise sobre o processo de tradução da agenda climática global pelos atores do agronegócio³ no Plano e Programa ABC, e como esta política pública é implementada nos contextos locais dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Buscou analisar o modo como as ideias sobre mudanças climáticas e as políticas públicas relacionadas vão sendo interpretadas e alteradas à medida que são traduzidas e implementadas por diferentes atores, situados em distintos espaços políticos e institucionais. Esta tese apresenta uma análise da tradução do debate internacional sobre mudanças climáticas no contexto brasileiro, especialmente pelos atores do agronegócio, e como este debate, institucionalizado em uma política pública (Plano ABC), é implementado e interpretado nos espaços locais, notadamente pelos gestores responsáveis pela implementação.

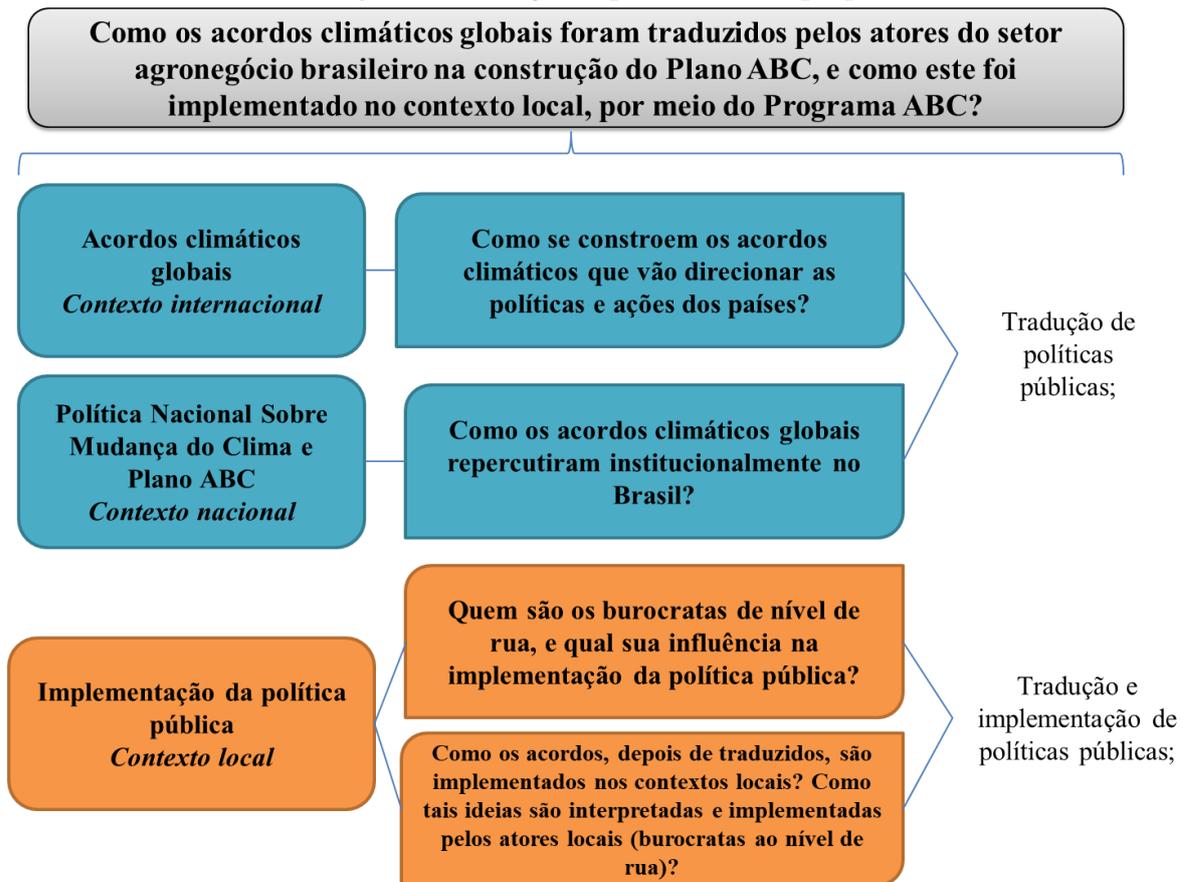
³ No Brasil, a noção Agronegócio é concebida também como uma categoria política, um bloco de poder, em contraposição à agricultura familiar. Para além de uma disputa conceitual, o agronegócio e a agricultura familiar representam processos de resistência e luta, principalmente vinculada a questão fundiária (DELGADO, 2012; SAUER, 2008).

Ou seja, procura-se explorar a circulação das ideias do contexto internacional, passando pelo âmbito nacional, chegando ao espaço local, e o modo como elas são alteradas neste processo.

Para isto, o debate sobre tradução de políticas públicas auxilia na compreensão de como a discussão sobre mudanças climáticas, que se dá no contexto internacional, chega ao Brasil, é traduzida pelos atores e institucionalizada em uma política pública. Já para compreender como as ideias referente a essa política pública chegam nos espaços locais, e analisar como a mesma foi traduzida e implementada nesse contexto, buscou-se o embasamento no debate sobre implementação de políticas públicas.

Assim, diante do contexto e problematização apresentada, a questão norteadora que guiou a elaboração desta tese foi: como os acordos climáticos globais foram traduzidos pelos atores do setor agronegócio brasileiro na construção do Plano ABC, e como este foi implementado no contexto local, por meio do Programa ABC? Uma da problemática de pesquisa é apresentada na Figura 1.

Figura 1 - Ilustração da problemática de pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Para orientar o caminho investigativo, assumiu-se como hipótese de pesquisa que as ideias sobre políticas públicas e mudanças climáticas sofrem mudanças à medida que são mediadas por diferentes atores, do contexto internacional para o contexto local. No caso do setor agropecuário, os acordos climáticos globais foram traduzidas ao contexto brasileiro a partir, principalmente, de atores vinculados ao agronegócio, os quais ressignificaram suas práticas agrícolas convencionais às demandas de redução da emissão de GEE, mitigação e adaptação ao aquecimento global. Tais medidas atendem as demandas produtivas e de mercado do setor, o qual, ao mesmo tempo em que se sentiu vulnerável produtivamente às mudanças do clima, também viu neste contexto novas possibilidades de mercado. Em decorrência do desenvolvimento das práticas da agricultura convencional no contexto local, e da compreensão burocrática do crédito rural, os implementadores têm dificuldades em reconhecer tais medidas como mitigadoras das mudanças climáticas. Ou seja, ao serem traduzidas e implementadas por atores diversos, as ideias vão sendo reapropriadas de modos distintos, configurando um distanciamento interpretativo entre as ideias desenvolvidas no contexto internacional e suas traduções nos contextos nacional e local.

A partir da problemática de pesquisa e da hipótese acima apresentada, o objetivo geral da tese foi *analisar como os acordos climáticos globais foram traduzidos na construção do Plano e Programa ABC e como os mesmos foram implementados nos contextos locais*. O objetivo geral foi reorganizado em três objetivos específicos:

- a) descrever a trajetória do debate internacional sobre a temática ambiental, particularmente, sobre acordos climáticos globais e o posicionamento brasileiro nesse contexto;
- b) compreender como os acordos climáticos globais foram traduzidos na construção do Plano ABC, situando as dimensões discursiva, interativa e institucional; e,
- c) analisar a implementação das ações vinculadas ao Programa ABC nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, relacionado com as ideias construídas em âmbito internacional e nacional.

No desenvolvimento dessa pesquisa foram utilizadas três técnicas principais para o levantamento de dados e informações: pesquisa documental, realização de entrevistas e diário de campo. De acordo com Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental compreende a exploração de materiais de “primeira mão”, sem tratamento analítico, como documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, filmes, fotografias, bem como de documentos de “segunda mão”, que já foram analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, livros, artigos, dentre outros.

Para a pesquisa documental foram utilizados documentos como: documentos oficiais (leis, portarias, resoluções); documentos elaborados pelos Ministérios do poder executivo; relatórios das COP's e outros documentos da UNFCCC; documentos do *Intergovernmental Panel on Climate Change* - IPCC; relatórios de pesquisa relacionados à temática; textos acadêmicos, de Organizações Não-Governamentais - ONG's, movimentos sociais, de sindicatos dentre outros, que foram considerados relevantes. Destaca-se a importância também de documentos da Política Nacional Sobre Mudança do Clima, Plano Nacional sobre Mudança do Clima, Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas - Sumário executivo, Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas - Estratégia Geral, Plano ABC (Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura) e Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

A outra técnica utilizada foi a entrevista, definida por Gil (2008) como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado com a formulação de perguntas, com objetivo de obter informações relevantes à pesquisa. Assim, a entrevista pode ser caracterizada como uma forma de interação social, onde uma das partes busca informações e a outra se apresenta como fonte das mesmas.

Para atender aos objetivos propostos nesse projeto de tese, foram entrevistados 70 atores relacionados à construção e implementação do Plano e Programa ABC⁴, no período de fevereiro a junho de 2018. Mais especificamente, no primeiro nível de coleta de dados, etapa de construção do Plano ABC, foram entrevistados 26 atores, de oito estados, a saber: Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Esses fazem parte de diferentes organizações: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Observatório ABC, Embrapa, Ministério da Fazenda - MF, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Ministério das Relações Exteriores - MRE, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD, Universidade de Brasília (UnB), *World Wide Fund for Nature* (WWF), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA.

Essa amostra de pesquisa não-probabilística foi definida a partir do documento do Plano ABC onde são citados os atores participantes do processo de construção. O intuito foi

⁴ Ao longo da tese os atores entrevistados são identificados por um número, além de seu cargo ou função desempenhada. A ordem numérica inicia com as entrevistas realizadas no nível de construção do Plano ABC (entrevistas 1 a 26), seguido das entrevistas realizadas no contexto de implementação do Programa ABC: Rio Grande do Sul (entrevistas 27 a 55) e Minas Gerais (entrevistas 56 a 70).

responder as questões de pesquisa, bem como, atender os objetivos (primeiro e segundo) propostos. Os atores mencionados foram representativos do processo de tradução da agenda climática global na construção do Plano ABC e Programa ABC.

O segundo nível de coleta de dados, o contexto de implementação da política pública, buscou atender o proposto no terceiro objetivo específico desta tese. Para delimitação da área de estudo, buscou-se embasamento nos dados fornecidos pelo Mapa, através da coordenação do Plano ABC nacional, contemplando o período de 2013 a 2017. Os dados apresentam que, nesse período, foram realizados 22.914 contratos pelo programa, sendo destes, 8.979 (39,19%) na região sudeste, 6.064 (26,46%) na região centro-oeste, 3.691 (16,11%) no sul (18,31%), 2.387 (10,42%) na região norte do Brasil e 1.793 no nordeste (7,82%).

Na região sudeste, o estado de Minas Gerais teve o maior número de contratos executados no período considerado (4.227), sendo esse, o estado com maior número de acessos no programa ABC a nível de Brasil. Na região sul (terceira região em termos de importância), o Rio Grande do Sul é o estado com maior número de acessos (1.665). Esses dados, aliados a questões operacionais, como a conveniência da pesquisadora, justificam a seleção da região sudeste, principalmente do estado de Minas Gerais, e do estado do Rio Grande do Sul para a realização da pesquisa.

Em relação às mesorregiões, no estado de Minas Gerais o Triângulo Mineiro/Alto Parnaíba é que teve o maior número de contratos no período (1.434 – 33,4%), seguido da mesorregião Noroeste, com 643 contratos (14,9%). No Rio Grande do Sul, as mesorregiões mais representativas no acesso ao Programa ABC foram Noroeste, com 658 contratos (39,1%) e Sudoeste, com 321 contratos (19,1%). Com base nessas informações, a pesquisa foi direcionada para a mesorregião com maior número de contratos do Programa ABC em Minas Gerais, e para as duas mesorregiões de maior acesso no Rio Grande do Sul.

Dentro das mesorregiões escolhidas, foram selecionados os municípios com maior número de contratos estabelecidos, e que contemplassem, de alguma forma, as modalidades de acesso do Programa ABC. Nesse sentido, da mesorregião Triângulo Mineiro/Alto Parnaíba foram escolhidos os seguintes municípios: Frutal, Prata e Campina Verde, onde destacou-se a tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas. Da mesorregião Noroeste no Rio Grande do Sul, a pesquisa foi realizada nos municípios de Santa Bárbara do Sul, Cruz Alta e Soledade, sendo nessa o destaque para a tecnologia do Sistema Plantio Direto. Enquanto na mesorregião Sudoeste desse estado destacou-se a tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas, sendo contemplados na pesquisa os municípios de Alegrete, Lavras do Sul e São Gabriel.

No contexto das mesorregiões e municípios escolhidos, foram identificados e entrevistados os atores envolvidos na implementação do Programa ABC, os chamados “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 1980). Nesse contexto, foram entrevistados 44 atores, nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, sendo esses das seguintes organizações: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação – SEAPI/RS, Grupo Gestor ABC – RS, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS, Banco do Brasil, Banrisul, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, Sicredi, Santander, Grupo Gestor ABC/MG, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA/MG, Sicoobcrediminas e treze assistências técnicas privadas.

Para a realização de entrevistas com atores que participaram da tradução da agenda climática global na construção da referida política pública, foi utilizado um roteiro semiestruturado, com perguntas abertas (APÊNDICE A). Esse roteiro contemplou questões relacionadas à participação do Brasil nas COP’s, o posicionamento brasileiro nos eventos internacionais, os atores e organizações envolvidas no processo, interesses e conflitos existentes, os atores que participaram da construção do Plano, diferenças de interpretações sobre os objetivos da política, público pretendido, interpretações sobre suas finalidades diante das mudanças climáticas, dentre outras questões.

Para realização de entrevistas com atores envolvidos na implementação da política pública no contexto local, foi igualmente utilizado um roteiro semiestruturado, com perguntas abertas (APÊNDICE B), contemplando questões sobre o conhecimento das mudanças climáticas, perfil e motivação de acesso aos programas, preocupação dos atores com os impactos das mudanças climáticas, dentre outras. Na realização das entrevistas foi utilizado o instrumento de gravador de voz digital, para posterior transcrição e análise das informações.

De modo complementar, foi utilizada a técnica de diário de campo, que consiste nas anotações do investigador, obtidas na inserção direta do mesmo em sua pesquisa de campo. São descrições sobre o que viu e ouviu, que não servem apenas para “passar a limpo” todas as situações, fatos e acontecimentos, mas são instrumentos para o investigador arranjar o encadeamento de suas ações futuras em campo (ROCHA; ECKERT, 2008, p. 18).

A transcrição das entrevistas e análise das informações coletadas na pesquisa de campo foi realizada através do software *Nvivo*, a partir da criação de categorias de análise que atenderam aos objetivos propostos. Enquanto que a tabulação e análise dos dados quantitativos, como de execução do Programa ABC, foram realizadas através dos programas Microsoft Office Excel e o software SPSS® (*Statistical Package for Social Sciences*) e seus recursos de cálculos, recodificação dos dados, análises e representações gráficas.

A relevância do estudo desenvolvido nessa tese se encontra, primeiramente, na importância e emergência da temática das mudanças climáticas. Como já mencionado, a questão das mudanças climáticas vêm ganhando espaço nas agendas sociais, políticas e acadêmicas desde a década de 1970, e se intensificando nos últimos anos. Os impactos dessas mudanças na América Latina, mais especificamente no Brasil, são expostos pelo relatório do IPCC (2014), e em relação à agricultura, pela Embrapa (2008), dentre outros estudos.

A preocupação com os cenários prospectados mobiliza o governo brasileiro para criação da Política Nacional Sobre Mudança do Clima, planos setoriais, e instrumentos como Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) e Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (BRASIL, 2010). Por se tratar de um processo gradual e que afeta diversos setores, as mudanças climáticas, e nesse caso, uma política que foi pensada para o enfrentamento das mudanças climáticas, é um tema de relevância para estudo.

Um segundo elemento é que essa tese buscou avançar na discussão de elementos da abordagem teórica francesa de tradução de políticas públicas, pouco conhecida e debatida no Brasil. As abordagens de implementação e as contribuições de Lispky (1980; 2019) sobre os burocratas de nível de rua já foram mais exploradas, mas não em relação a uma política de enfrentamento das mudanças climáticas e que está relacionada ao meio rural brasileiro. Dessa forma, esse estudo pode incitar a discussão e a construção de conhecimentos relacionados a essas vertentes analíticas.

Destaca-se a relevância das articulações teóricas trabalhadas, se utilizando da abordagem de tradução de políticas públicas, que nesse estudo foi estendida até o contexto da implementação, aliada a outras contribuições da literatura. Ainda nesse contexto, uma pesquisa que inicia no cenário internacional, passando pelo nível nacional, chegando ao contexto local também se apresenta como uma justificativa desse estudo. Compreender como a questão das mudanças climáticas, que parte do âmbito internacional, é traduzida para o contexto brasileiro e chega através da implementação de uma política pública em municípios de Minas Gerais e Rio Grande Sul, apresenta sua relevância. Compreender se os burocratas de nível de rua têm entendimento de que as ações financiadas pelo plano ABC junto aos agricultores estão relacionadas às metas de redução de emissão de GEE assumidas pelo governo brasileiro, no enfrentamento das mudanças climáticas, se coloca como uma problemática importante na área de políticas públicas.

Por fim, destaca-se a importância em abordar as questões ambientais no desenvolvimento rural. Os resultados desse estudo podem contribuir para atuação dos gestores públicos e outros atores envolvidos com políticas e programas relacionados às mudanças climáticas.

A tese está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “*Elementos teóricos analíticos para a análise da política climática brasileira*”, apresenta os elementos teóricos que orientaram a análise desenvolvida na tese, iniciando por uma revisão geral da literatura, subsidiando a articulação teórica que compreende a tradução de políticas públicas até o contexto de sua implementação.

O capítulo “*Mudanças climáticas no contexto internacional*”, aborda a discussão sobre acordos climáticos globais através dos principais eventos e acordos firmados desde a década de 1970, organizado em três períodos, contemplando elementos importantes para a análise desenvolvida no próximo capítulo.

Discutir como os acordos climáticos globais são traduzidos no Plano ABC é o objetivo do capítulo intitulado “*A tradução dos acordos climáticos globais em políticas públicas no Brasil: a formulação do Plano ABC*”. Para o desenvolvimento dessa análise, as informações levantadas na pesquisa de campo foram interpretadas a partir das dimensões discursiva, interativa e institucional, proposta por Hassenteufel e colaboradores na abordagem de tradução de políticas públicas.

Por fim, o capítulo “*Implementação do Plano ABC no contexto local: uma análise a partir dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul*”, explora o processo de implementação do Plano ABC, por meio do Programa ABC, nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Considerando que a tradução da política pública se estende até a implementação da mesma, o capítulo destaca a importância dos burocratas de nível de rua e seu poder discricionário nesse processo.

2 ELEMENTOS TEÓRICOS ANALÍTICOS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA

Este capítulo apresenta os elementos teóricos que orientaram a análise das políticas brasileiras de mudanças climáticas na tese. O capítulo está organizado em duas seções principais, detalhadas em suas respectivas subseções. Inicialmente é realizada uma revisão geral sobre a literatura de transferência de políticas públicas, suas principais perspectivas de análise, bem como as noções de convergência e tradução de políticas públicas. Nessa tese a noção de tradução da política pública é estendida até o contexto local de implementação, considerando a importância dos burocratas de nível de rua e seu poder discricionário na interpretação e (re)tradução de ideias. Nesse contexto, dando continuidade ao referencial que busca fornecer sustentação à pesquisa proposta, a segunda seção deste capítulo trata da abordagem de implementação de políticas públicas.

2.1 O DEBATE SOBRE DIFUSÃO, TRANSFERÊNCIA, CONVERGÊNCIA E TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos que discutem, direta ou indiretamente, as abordagens referentes à difusão, aprendizagem, convergência e transferência de política pública vêm crescendo num campo de pesquisa diverso. Pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento se dedicam a entender como ideias, inovações e práticas chegam de um local ou época para outra. Mesmo se utilizando de terminologias diferenciadas, esses estudos se atentam para um processo similar, no qual conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Mesmo que o estudo sobre difusão de políticas, práticas administrativas, instituições políticas de um país para outro não seja uma prática recente, é a partir de 1990 que estes começam se intensificar, trazendo consigo uma série de denominações. O ressurgimento do interesse nesse campo de estudos é influenciado pela onda neoliberal, com forte atuação de organismos multilaterais, principalmente nos países em desenvolvimento (EVANS; DAVIES, 1999). Além disso, o aumento das relações

internacionais, mudanças na política global e nas estruturas econômicas, novas tecnologias de informação e comunicação facilitaram a troca de conhecimentos entre os diferentes lugares do mundo. Com isso, a globalização é colocada como um elemento que veio a favorecer a transferência de políticas públicas (DE JONG *et al.*, 2002; EVANS, 2004a; DOLOWITZ, MARSH, 2000).

Com intuito de contemplar a diversidade de atores e a complexidade do processo de transferência de políticas, a intensificação dos estudos trouxe uma proliferação de denominações, como *policy diffusion*; *policy transfer*; *lesson-drawing*; *policy convergence*; *policy band-wagoning*; *emulation e policy learning*, entre outras (FARIA, 2012). Mesmo sendo trabalhadas por autores diferentes, a maioria das denominações dialoga, trazendo contribuições para análise de transferência de políticas públicas. Algumas dessas noções serão abordadas, ainda que de forma breve, nas próximas subseções.

2.1.1 Difusão de políticas públicas

Os estudos sobre difusão de políticas públicas iniciaram nos Estados Unidos, como um subconjunto de pesquisas de políticas comparadas, buscando explicar a adoção e disseminação de ideias e políticas. O pesquisador Everett Rogers se dedicou ao estudo da difusão de inovações, destacando a dimensão comunicativa e de transmissão de informações (FARAH, 2008). Rogers (1995, p. 5) define difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. Inspirado nessas reflexões, Jack Walker (1969) analisa a difusão de políticas públicas a partir de uma perspectiva sociológica, vinculado ao processo de aceitação de uma ideia ou prática de um grupo social por outro. Nesse estudo de Walker (1969), busca-se identificar a difusão de políticas públicas entre os estados da federação nos Estados Unidos.

A literatura de difusão sugere que a política é difundida gradualmente, espalhando, disseminado ideias ou práticas (PETERS, 1997). De acordo com Freeman e Tester (1996), a difusão descreve uma tendência de adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa. No entanto, críticas surgiram em relação à abordagem de difusão de políticas públicas. De acordo com Peters (1997), essa abordagem teria um caráter apolítico e neutro, sem sensibilidade para o avanço do

conhecimento e seus efeitos em mudanças incrementais nas políticas públicas. Ainda, segundo com Freeman e Tester (1996), seu foco é amplo, histórico, mas muitas vezes insuficiente, espacial e socioeconomicamente, para explicar a adoção de políticas.

Um estudo de Karch (2007) define quatro processos interligados para que a difusão ocorra. Inicialmente, a agenda política decisional delimita as possíveis políticas a serem implementadas. Em um segundo momento, no estágio de informações, vários exemplos de funcionamento da política são explicados, tomando a experiência de outros governos como base. Em seguida, os atores-chave moldam o desenho institucional da política, perfazendo modificações a partir de demandas políticas ou por razões técnicas. Por fim, a política é ou não aprovada.

De acordo com Coêlho (2016), as principais abordagens teóricas e fatores determinantes da formação da agenda em processos de difusão de políticas são: a) determinantes internos, como atributos políticos, institucionais, econômicos e sociais; b) determinantes externos, como redes formais e informais e localização geográfica. Essa articulação externa se daria através da interação, formal ou informal, dos atores. Segundo Gray (1973), a interação amplia as possibilidades de ocorrência da difusão, visto que na prática, é através das interações que as ideias se propagam; c) mecanismos, como aprendizado, competição política, coerção e emulação. Segundo Karch (2007), o mecanismo de competição política se baseia na dimensão institucional, onde escolhas políticas são feitas com objetivos econômicos e sociais sobre outros governos. O mecanismo de aprendizado estaria relacionado à prática de adoção ou não de políticas, tendo como base a experiência de outros governos. O mecanismo de imitação seria um processo de imitação de outros modelos, sem as devidas adaptações, o que pode acarretar em falhas de adaptabilidade. Por fim, o mecanismo de coerção significa o uso de pressões políticas de uma instituição sobre outras em relação à adoção de uma política, e o estabelecimento de sanções em casos de não adoção; d) ação coordenada, como processo coordenado por uma instituição, onde o avanço das ideias ocorreria em razão da ação coordenada de uma organização internacional ou um grupo de unidades governamentais interessadas em uma política; e) ação descoordenada, onde não ocorreria a interconexão entre os governos e uma coordenação institucional; f) agentes, governamentais ou não, como atores que conduzem a transferência de políticas; g) fatores estruturais, como estrutura de governo, composta por instituições e redes, além de resultados de políticas anteriores e proximidade geográfico (COÊLHO, 2016).

Muitas dessas características citadas por Coelho (2016), em relação à formação de agenda no processo de difusão de políticas públicas, podem ser observadas em outras abordagens relacionadas à temática.

Os estudos sobre difusão foram os primeiros realizados sobre esse processo de disseminação de políticas e programas entre países, unidades de federação, ou entre grandes regiões. Com o desenvolvimento de pesquisas na área, esse tema foi aprofundado e detalhado, se desdobrando em outras abordagens, com direcionamentos mais específicos. A aprendizagem foi um dos elementos incorporados nas pesquisas sobre o tema, através do desenvolvimento da noção *lesson drawing*, que será abordada na próxima subseção.

2.1.2 *Lesson drawing*

A noção de *lesson drawing* foi desenvolvida por Richard Rose. De acordo com o autor, muitos dos problemas existentes em cidades, regiões, países são comuns e os *policy makers* podem aprender com lições positivas ou negativas de problemas já solucionados em outros locais. Essa abordagem, baseada no aprendizado, seria essencial na transmissão do conhecimento referente aos processos de implementação e transferência de políticas públicas (ROSE, 1991).

Rose (1993) desenvolve o conceito de lições aprendidas como um método para aprender com o passado, com experiências organizacionais, enfatizando o papel dos atores no processo de aprendizagem política. Para Rose, as características importantes do processo de transferência de políticas estão relacionadas ao aprendizado, das lições e outras fontes, à medida que tem impacto no novo ambiente político.

Confrontados com problemas comuns, exemplos auxiliaram os *policy makers* a trabalhar melhor com seus próprios problemas. Se o exemplo for um caso positivo, de que a política funciona, essa é transferida com as adaptações adequadas. Se for negativa, os agentes podem aprender o que não fazer ao observar os erros dos outros. Nesse sentido, não há nenhuma garantia de que o exemplo será seguido, reconhecendo então uma incerteza referente ao processo de transferência de políticas (ROSE, 1991).

Consciente ou inconscientemente, buscam-se lições do próprio passado ou de experiências de trabalho. Dado um objetivo de política, as lições aprendidas buscam usar o conhecimento de outros tempos e lugares para melhorar programas e políticas

atuais. Uma lição é definida como uma conclusão sobre uma política, programa ou programas em operação em outro lugar, orientada para a ação. O cenário pode ser outra cidade, outro estado, outra nação ou o próprio passado de uma organização. Como os formuladores de políticas públicas são orientados para tomar decisões, uma lição dará subsídios sobre programas que se podem adotar. De acordo com Rose (1991), a insatisfação impulsiona os tomadores de decisão a buscar lições que foram eficazes em algum lugar. Nesse sentido, se trata mais do que avaliação de uma política ou programa, implica num julgamento sobre fazer o mesmo em outro lugar (ROSE, 1985).

É importante salientar que encontrar uma política que trouxe satisfação em outros lugares, não garante a satisfação para o local onde é transferida, pois há grande influência das especificidades locais. De acordo com Rose (1991), quando surge a insatisfação, as pressões para agir obrigam a aceitar os custos da incerteza. Um formulador de políticas não é um teórico, mas um engenheiro social que busca conhecimentos instrumentalmente, e nos círculos políticos a experiência tem justificativa de eficácia, mostrando que a proposta não está baseada somente na especulação (ROSE, 1991).

Trata-se de uma abordagem interessante para analisar processos onde os gestores buscam ideias ou soluções para o desenvolvimento de políticas públicas ou programas, através da experiência já desenvolvida em outros locais. Isso implica na necessidade de um conhecimento anterior sobre experiências externas, ou então, a iniciativa de buscar esse conhecimento, e a disponibilidade de adaptá-lo à realidade local. Nesse sentido, não se trata de acordos firmados no âmbito global em relação às questões comuns aos países, onde outros elementos como a atribuição de responsabilidades ocorrem.

Rose (2005) afirma que a relação entre lições aprendidas e elaboração de políticas criou especialistas que fornecem importantes contribuições no processo de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, Rose (2005, p. 9) apresenta dez etapas recomendáveis aos profissionais para avaliar se um programa ou política deve ou não ser transferido:

- a) aprender os conceitos-chave: o que é um programa, o que é lição;
- b) captar a atenção dos formuladores de políticas;
- c) analisar as alternativas e decidir onde procurar lições;
- d) aprender indo para o exterior;

- e) resumir o que observa, um modelo generalizado de como um programa funciona;
- f) transformar o modelo em uma lição adaptada ao seu próprio contexto;
- g) decidir se a lição deve ser adotada;
- h) decidir se a lição pode ser aplicada;
- i) simplificar os meios e os fins de uma lição para aumentar suas chances de sucesso;
- j) avaliar prospectivamente o resultado de uma lição e, se for adotado, à medida que evolui ao longo do tempo.

Uma crítica ao trabalho de Rose é a ausência de uma discussão sobre a relação do conceito de *lesson drawing* e a literatura mais ampla sobre transferência de políticas públicas. Uma segunda crítica estaria na dificuldade em discernir o processo de transferência de políticas através de lições aprendidas e as formas normais de elaboração de políticas públicas. Por fim, outra crítica, é que Rose não fornece ferramentas rigorosas para avaliar se ocorreu ou não o processo de *lesson drawing* (EVANS; DAVIES, 1999).

Em relação às etapas recomendáveis aos profissionais para avaliar a possibilidade de transferência de uma política ou programa, Rose mescla a perspectiva de aprendizagem voluntária a uma visão sistemática e racional do processo, o que pode ser questionável. Segundo Dolowitz e Marsh (1996), a *lesson drawing* implica que os agentes políticos ou tomadores de decisão de um país aprendam lições a partir de um ou mais países, e que estas lições possam ser aplicadas ao seu sistema político. Nesse caso, a transferência de política seria um processo voluntário, que ocorre como resultado de escolhas livres dos atores políticos. No entanto, o processo de transferência de política pública, tendo como autores referenciais Dolowitz e Marsh, contempla uma categoria de transferência denominada coercitiva, quando um governo ou organização supranacional força outro a adotar uma política. O trabalho desses autores será abordado na próxima subseção.

2.1.3 Transferência de Políticas Públicas: o Modelo Dolowitz e Marsh

Em relação à transferência de políticas públicas, David Dolowitz e David Marsh são autores que se tornaram referência sobre a temática a partir da década de 1990. Essa

abordagem enfatiza a forma como os governos, organizações internacionais e empresas transnacionais podem influenciar outros governos na transferência de políticas. Dessa forma, reconhecem também a importância dos atores que estão fora do contexto governamental. De acordo com os autores, organizações internacionais e companhias transnacionais influenciam os países a realizar transferência de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Um dos elementos importantes introduzido por Dolowitz e Marsh (1996) para explicar a razão da transferência, é a distinção entre transferência voluntária e coercitiva, embora se reconheça a possibilidade de uma combinação dos dois tipos. A transferência voluntária ocorre devido à insatisfação com algum problema, onde os tomadores de decisão buscam experiências, lições, conhecimentos em outros locais, que possam ser aplicados no seu caso⁵. Por sua vez, a transferência de políticas coercitivas pode ser direta ou indireta. A transferência coercitiva direta é caracterizada como aquela em que um governo força o outro a adotar a política em questão, realizar mudanças constitucionais, sociais e políticas contra o seu livre-arbítrio e de seus cidadãos. Esse tipo de transferência de política ocorria nos períodos imperialistas e é menos visualizada atualmente (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 347; EVANS, 2004b; EVANS, 2009). Na transferência coercitiva indireta existe uma cooperação para resolução de problemas comuns entre países.

Organizações internacionais desempenham, frequentemente, um papel chave na transferência coercitiva de políticas. O surgimento de um consenso internacional pode atuar como um fator importante na transferência de políticas. Quando a comunidade internacional define um problema e uma solução comum para esse problema, as nações são unidas para adotar essa definição ou solução, e haverá uma crescente pressão internacional para se juntar àqueles que implementaram políticas e programas semelhantes (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Ainda segundo Dolowitz e Marsh (2000), os governos nacionais podem ser forçados a adotar políticas e programas como parte de suas obrigações, como membros de regimes internacionais, sendo poucos os estudos sobre transferência que relatam tais casos. De acordo com os mesmos autores, enquanto os atores políticos estão suscetíveis

⁵ Apesar da pressuposta racionalidade inerente à maioria dos estudos de transferência, é raro que os atores sejam perfeitamente racionais. Os atores são influenciados por suas percepções, podendo tomar como base informações incompletas ou erradas sobre a natureza da política e como ela operará no sistema político de transferência, ou sobre a diferença entre os aspectos econômicos, sociais e políticos (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

a buscar novas ideias voluntariamente, o envolvimento de organizações internacionais no processo provavelmente resultará em alguma forma de transferência coercitiva. A realização de eventos e emissão de relatórios por organizações internacionais, geralmente conduzem uma forma de transferência de políticas.

Contemplar acordos e tratados internacionais é um dos elementos presentes na perspectiva de Dolowitz e Marsh, no entanto, como os próprios autores retratam, são poucos os estudos que analisam tais casos. Uma das justificativas pode ser o fato de que a abordagem dos autores se direciona às relações entre governos, e a influência destes no processo de transferência de políticas. Em alguns casos, como dos acordos climáticos globais, ocorrem influências, mas há certa flexibilidade para que os países traduzam em políticas e programas, a sua maneira, as responsabilidades assumidas no âmbito internacional.

O processo de transferência de políticas públicas pode ser influenciado também pela situação política, econômica e social pela qual o país esteja passando. Durante períodos de estabilidade social, política e econômica, a transferência tem maior probabilidade de ser voluntária. Enquanto que em períodos de crise política, é mais provável que a transferência apresente elementos coercitivos. Igualmente, se existir alguma crise “global”, como a crise econômica de meados da década de 1980, os atores são mais propensos a se sentirem pressionados para se envolver na transferência. Isso também ocorre se houver algum movimento internacional em direção a uma política específica (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 17).

Esse último pode ser aplicado ao caso dos acordos climáticos globais, por que há um movimento direcionado à redução de gases de efeito estufa e uma preocupação em relação às mudanças climáticas. Os países possuem especificidades socioeconômicas e setoriais, bem como diferentes padrões de emissão, sendo essas características consideradas no direcionamento das políticas e programas desenvolvidos. Assim, há um movimento ampliado no âmbito internacional, o que pode ser considerado, na perspectiva dos autores, como um elemento coercitivo. Contudo, os países estruturam suas políticas individualmente, considerando suas características locais, e também, ficando livres para se basearem em experiências existentes ou inovando para o cumprimento das metas assumidas, o que pode ser considerado um elemento voluntário.

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), estabelecer uma distinção entre a transferência voluntária e coercitiva é simplificar muito o processo. Sugerem então que

é melhor conceituar a transferência como estendida ao longo de um *continuum* que vai do aprendizado, com perfeita racionalidade, até a transferência coercitiva, com imposição direta. Esse *continuum* passa pelo aprendizado com racionalidade limitada, por uma transferência voluntária, mas impulsionada pela percepção de necessidade, com desejo de aceitação, a transferência condicionada, até chegar imposição direta da transferência coercitiva.

Com intuito de analisar detalhadamente o processo de transferência de políticas públicas, Dolowitz e Marsh tentam avançar no entendimento de algumas perguntas básicas, constituindo um quadro de análise. Esse quadro é construído a partir de uma primeira proposta, de 1996, e apreciando críticas e trabalhos de outros pesquisadores relacionados à temática, os autores incorporam uma questão no trabalho de 2000. O modelo está então organizado em torno de sete perguntas: a) Por que os atores se engajam na transferência de políticas públicas; b) Quem são os principais atores envolvidos do processo de transferência de políticas? c) O que é transferido? d) De onde os aprendizados para a transferência foram tirados? e) Quais os diferentes graus de transferência? f) O que restringe ou facilita o processo de transferência de políticas? E a pergunta inclusa pelos autores, g) Como o processo de transferência está relacionado com o sucesso ou fracasso da política pública? (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.8).

Em relação à questão que busca identificar quem são os atores envolvidos no processo de transferência de políticas, os autores identificam nove categorias principais, uma ampliação em relação ao trabalho de 1996⁶. As categorias identificadas pelos autores são:

- a) eleitos;
- b) partidos políticos;
- c) funcionários públicos;
- d) grupos de pressão;
- e) empresários e especialistas em políticas;
- f) corporações transnacionais;
- g) grupos de reflexão (*thinktanks*);
- h) organizações supranacionais, instituições governamentais e não governamentais; e,

⁶ No trabalho de 1996, Dolowitz e Marsh identificaram seis categorias: a)eleitos oficiais; b) partidos políticos; c) burocratas/funcionários; d) grupos de pressão; e) empresários/especialistas; e, f) organizações supranacionais.

i) consultores (DOLOWITZ, MARSH, 2000, p.10).

Embora autores, como Stone (2000), identifiquem um número diferente de categorias, essas são muito similares às apresentadas por Dolowitz e Marsh (2000)⁷.

De acordo com Rose (1991), empresários e especialistas de políticas são atores importantes no processo de transferência. A preocupação dos mesmos com um tema os leva a construir uma rede nacional ou internacional de contatos, que são fonte de ideias para novos programas. As organizações supranacionais, internacionais e intergovernamentais, também são atores importantes no intercâmbio de ideias entre os países. O trabalho de Stone (2001) destaca o papel dos atores não estatais que atuam como empresários políticos e interagem com funcionários de governos e organizações internacionais. Ainda, destaca que a transferência é um processo facilitado, muitas vezes, dentro de redes. Assim como os empresários políticos, os consultores têm desenvolvido um papel importante na transferência de políticas. É cada vez mais evidente que os gestores públicos têm buscado auxílio de consultores, tanto a nível nacional, como internacional, para orientações referentes a práticas, políticas e programas implementados em outros locais (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

O papel de diferentes atores no processo de transferência de políticas, como dos consultores internacionais, torna mais complexa a distinção entre a transferência voluntária e coercitiva. Enquanto os consultores podem “forçar” um modelo de reforma de mercado, eles são contratados por um governo, seja como agente de ajuda internacional, agência ou independentemente. Esse caso, por exemplo, descreve claramente uma situação que possui elementos de transferência voluntária e coercitiva (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 11).

As organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), G7⁸, Fundo Monetário Internacional (FMI), Nações Unidas e suas diversas agências, têm um papel cada vez mais importante na disseminação de ideias, programas e instituições em todo o mundo. Essas organizações influenciam diretamente os gestores públicos, e indiretamente, através das informações e relatórios divulgados em reuniões e conferências. Além disso, as Organizações Não

⁷ Stone (2000) identifica oito categorias principais de agentes de transferência de políticas na literatura: a) políticos; b) burocratas; c) empreendedores políticos, incluindo *think tanks*; d) acadêmicos e outros especialistas; e) grupos de pressão; f) instituições financeiras globais; g) organizações internacionais; e, h) instituições supranacionais.

⁸ Grupo dos sete países que representam as economias mais avançadas do mundo: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

Governamentais (ONGs) também estão aumentando sua influência sobre a política pública global, através da sua capacidade de difundir ideias e informações a nível internacional (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Como afirmam Gordenker e Weiss (1996, 17-18), as ONGs têm crescente influência no discurso internacional, sobre diversos problemas de âmbito global. Especialmente nos últimos 20 anos, as ONGs se tornaram parte integrante do processo de definição de agendas.

Em um processo de transferência de políticas públicas, é importante para o desenvolvimento da análise considerar os atores envolvidos sejam eles públicos, ou privados. Conhecer esses atores e seus posicionamentos pode contribuir na compreensão da transferência ou não de uma política, e sua conformação.

Avançando na análise do processo de transferência de políticas públicas, busca-se identificar o que é transferido. Bennett se concentra na transferência de objetivos, conteúdos e instrumentos (BENNETT, 1991). Já Dolowitz e Marsh (2000, p. 12), identificam oito objetos de transferência, a saber:

- a) objetivos políticos;
- b) conteúdo político;
- c) instrumentos políticos;
- d) programas;
- e) instituições;
- f) ideologias;
- g) ideias e atitudes;
- h) lições negativas.

Esse é um elemento essencial nas análises de transferência, pois não são somente políticas públicas construídas que podem ser transferidas de um local para o outro. Como se pode observar, o processo se estende para incorporação de outras formas, inclusive ideologias e lições negativas.

É importante destacar que nem todas as transferências são bem-sucedidas (BENNETT, 1992; DOLOWITZ, 1998; ROSE, 1991). Essa é outra questão proposta por Dolowitz e Marsh (2000), de que pelo menos três fatores podem contribuir para uma transferência malsucedida. Primeiramente, o país mutuário (receptor) pode ter informações insuficientes sobre a política/instituição, e como ela opera no país de onde é transferida, processo que eles denominam transferência desinformada. Um segundo fator está relacionado a elementos cruciais para o sucesso da política no país de origem,

os quais não podem ser transferidos para o novo contexto, o que os autores chamam de transferência incompleta. Um terceiro elemento é a insuficiente atenção prestada às diferenças entre as dimensões econômica, social e contextos ideológicos dos países, mutuário e mutuante (o que transfere), o que os autores denominam transferência inapropriada (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Similarmente, Robertson (1991) declara que a transferência de políticas também depende do sistema político, burocrático e recursos econômicos. Já Evans (2009) descreve alguns obstáculos que poderiam restringir essa transferência. O autor constrói três conjuntos de variáveis:

- a) obstáculo cognitivo, na fase de pré-decisão;
- b) obstáculos ambientais, na fase de implementação; e
- c) opinião pública.

Os obstáculos cognitivos na fase de pré-decisão estão relacionados à amplitude e detalhes conduzidos pelas ideias, a receptividade dos atores políticos, as alternativas políticas e a complexidade de escolher uma alternativa. A maioria das barreiras cognitivas é decorrente da cultura organizacional prevalecente e da necessidade de assimilação da cultura política. Os obstáculos ambientais se referem à ausência de estratégias de mobilização desenvolvidas pelos agentes de transferência de políticas, e à necessidade do desenvolvimento de uma rede para facilitar o processo. Por fim, a opinião pública envolve a opinião da elite política, burocrática e econômica, ainda as pesquisas desenvolvidas por grupos que possuem influência política (EVANS, 2009, p. 246-247).

Em relação à questão sobre o que restringe e o que facilita o processo de transferência de políticas públicas, Dolowitz e Marsch (1996) salientam fatores como a complexidade de uma política ou programa, políticas e compromissos firmados no passado e a burocracia. Os autores se utilizam do trabalho de Rose (1993), para explorar essa questão.

Rose (1993) constrói seis hipóteses que poderiam limitar ou facilitar a transferência de políticas, a saber:

- a) programas com objetivos únicos são transferidos com maior facilidade em relação a programas com vários objetivos;
- b) quanto mais simples o problema, mais provável que a transferência ocorra;

- c) programas e políticas com objetivos mais diretos, entre o problema e a “solução”, são considerados como mais prováveis de serem transferidos;
- d) a percepção de uma política com poucos efeitos transversais tem maior possibilidade de transferência;
- e) quanto maior o número de informações que os agentes possuem sobre como um programa opera em outro local, mais facilmente ocorrerá a transferência;
- f) quando os resultados são facilmente previstos, facilita o processo de transferência da política ou programa (ROSE, 1993, p. 134-134).

Engajados no processo de transferência, diferentes graus de similaridade em relação ao original podem ser observados, sendo eles, conforme Rose (1993), cópia, emulação, hibridação, síntese e inspiração. Dolowitz e Marsh (1996; 2000) preferem combinar duas categorias relacionadas, identificando assim quatro diferentes graus de transferência: cópia, emulação, combinação e inspiração.

A cópia envolve a transferência completa da política, sem quaisquer alterações (DOLOWITZ; MARSH, 2000). De acordo com Waltman (1980), a maneira mais fácil de provar que ocorreu a cópia é examinar a redação do projeto de lei. A emulação envolve a transferência das ideias que dão base para a política ou programa. Assim o país não copia cada detalhe, mas aceita que um determinado programa em outro local fornece um bom padrão para concepção da política em seu país (ROSE, 1991). A síntese e hibridação, colocada por Dolowitz e Marsh (1996) como combinação, envolve o entrelaçamento de elementos de políticas encontradas em diferentes locais, para o desenvolvimento da política mais adequada. Já a inspiração, é quando uma política ou programa, em um determinado local, inspira a construção de outra, mas o resultado final não é exatamente o mesmo (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Tratando como processos de aprendizagem que orientam a transferência de políticas, Evans (2004b), também descreve os quatro processos já apresentados.

Os graus de transferência de política pública podem ser associados ao momento em que ocorrem no ciclo da política. A emulação, por exemplo, pode ser crucial na formulação da agenda, enquanto a cópia ou a combinação de políticas, são mais aplicáveis no estágio de formulação ou implementação de políticas.

Como se pode observar são muitos os autores que contribuem na discussão de transferência de políticas públicas. De acordo com Dolowitz (2017), nos últimos vinte anos se desenvolveram três corpos de estudos relativamente independentes, estudos de

transferência, de aprendizagem e de atualização de conhecimentos. Os estudos de transferência buscam analisar o processo pelo qual um sistema político integra políticas anteriormente utilizadas em outro sistema político. De forma semelhante, os estudos de aprendizagem buscam examinar como, e em que condições, as informações são adquiridas no nível individual e institucional. Nos estudos sobre conhecimento, se procura compreender como o conhecimento é utilizado no processo de formulação. O autor sugere ligações entre os estudos, permitindo que a literatura sobre transferência de políticas públicas avance e supere as críticas enfrentadas ao longo do tempo.

A transferência de políticas pode ser considerada uma abordagem ampla na literatura. A primeira questão a ser citada é a diversidade de termos que são utilizados como sinônimos nas pesquisas de transferência de política pública, como difusão, convergência, tradução, por exemplo, quando estes conceitos são desenvolvidos por diferentes autores, representando questões específicas e ênfases distintas.

Além de questões conceituais, ao longo do desenvolvimento da abordagem de transferência de políticas públicas, os autores foram questionados em relação a questões teóricas mais amplas, e sobre as variáveis explicativas da abordagem. A transferência de políticas seria uma variável dependente ou independente? Autores como Bennett (1991) utilizam a abordagem de transferência para explicar a razão de uma determinada política ser adotada. De outro lado, Rose, por exemplo, trata esse processo como uma variável dependente ao tentar explicar porque a transferência ocorre. Já tratando dessa questão, Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que a abordagem pode ser utilizada para explicar o processo de transferência ou a transferência pode ser usada para explicar os resultados das políticas, no entanto esses dois exercícios estariam relacionados. Para utilizar a transferência de políticas como variável explicativa também é preciso compreender e clarificar o processo de transferência, detalhando as questões que permitem compreender o mesmo.

Em relação às questões teóricas, a maioria dos autores acredita que o processo de transferência traz novos atores e ideias no processo de tomada de decisão, ampliando o número de atores envolvidos no processo político (DOLOWITZ; MARSH, 1996). No entanto, não é possível explicar o processo exclusivamente em relação aos atores e suas decisões. Algumas limitações são nacionais e políticas, resultantes das estruturas institucionais e seus processos. Dolowitz e Marsh (1996) não negam o papel dos atores, mas acreditam que também não se deve negar o papel das estruturas políticas, questões

econômicas e institucionais. March e Olsen (1989) salientam que expectativas, preferências, experiências e interpretações de outras ações são construídas dentro de instituições políticas. O comportamento político é corporizado em estruturas institucionais de regras, normas, tradições, que limitam a livre vontade individual (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Nesse contexto, Dolowitz e Marsh (1996) salientam a necessidade de uma abordagem mais ampla, que reconheça que os atores políticos operam dentro de condicionalismos estruturais. De acordo com os autores, existem três posições teóricas que podem oferecer alternativas para o pluralismo, onde pode ser possível interpretar e explicar o processo de transferência de políticas: neoinstitucionalismo; teoria da escolha racional e o neomarxismo.

Outra questão apresentada é de que a maioria dos estudos de transferência se dedica insuficientemente na conceituação da percepção subjetiva dos problemas e soluções, na análise de como as definições de problemas e soluções são socialmente construídos. Ainda, pouca atenção é dada à forma que as definições subjetivas influenciam, como e onde as pesquisas são conduzidas, e quais soluções são consideradas (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Recentemente, autores como Mark Evans e Jonathan Davies têm se dedicado ao estudo sobre transferência de políticas públicas, sendo a contribuição dos autores apresentada na próxima subseção.

2.1.4 Transferência de políticas públicas: contribuições de Mark Evans e Jonathan Davies

Considerando as críticas à abordagem de transferência de políticas públicas, alguns autores avançaram nos estudos da temática, buscando aprofundar elementos e sistematizar informações, como por exemplo, Mark Evans e Jonathan Davies. Realizando uma análise geral da literatura sobre transferência de políticas públicas, Evans (2009, p. 248) afirma que esta pode ser organizada em cinco abordagens principais:

- a) abordagem centrada no processo;
- b) abordagem baseada em representações (ideias);
- c) abordagem baseada na prática;
- d) abordagem comparativa; e

e) abordagem multinível.

O autor não cria uma nova abordagem, mas organiza as informações das abordagens já existentes, considerando suas principais características e foco de análise.

A abordagem centrada no processo analisa a transferência voluntária ou coercitiva de políticas, programas, ideias ou instituições. Nos ambientes há um padrão de similaridades expressas através da cultura, regras e valores, assim, a ênfase é colocada na estrutura de tomada de decisão, da relação entre os atores para a transferência de políticas. Esses incluem atores estatais e não estatais, que estão ativamente envolvidos no processo, como burocratas e grupos de reflexão (EVANS, 2009).

Em relação às abordagens baseadas em ideias, Evans (2009) cita três principais: abordagem de aprendizagem social, abordagem epistêmica e abordagens discursivas. Estas abordagens argumentam que são as ideias que influenciam a forma como os formuladores de políticas aprendem. Hall (1993) desagrega o processo de formulação de políticas em três dimensões: os objetivos globais que orientam a política; técnicas ou instrumentos utilizados para atingir esses objetivos; e as configurações precisas desses instrumentos. O autor argumenta que para entender o modo como a aprendizagem sobre políticas acontece é necessária uma teoria que considere o papel das ideias.

A abordagem baseada na prática analisa o processo de transferência de políticas através da aprendizagem organizacional, política construída com base em evidências e políticas públicas comparadas. Essa abordagem contempla a preocupação de aprendizagem do setor público com o setor privado, se fundamentando na capacidade de aprender através da aplicação de novos conhecimentos ao processo de implementação de políticas (EVANS, 2009). A aprendizagem organizacional envolveria o desenvolvimento de estruturas e procedimentos para melhorar a capacidade de resolução de problemas (OLSEN; PETERS, 1996, p. 4).

As abordagens comparativas estão relacionadas a uma metodologia que contemple a confrontação de realidades nos estudos de transferência de políticas. De acordo com Evans (2009), na maioria dos casos são fornecidas descrições qualitativas do ambiente político, mas não é seguida uma metodologia comparativa. Ao examinar a transferência de políticas de reforma administrativa dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Peters (1997) afirma que a aprendizagem política é uma atividade comum para os governos, mas que existem

diferenças na capacidade de aprender e se adaptar dos mesmos. O autor atribui essas diferenças a fatores estruturais, como econômicos, ideológicos, culturais e institucionais.

O estudo de transferência de políticas se caracteriza pela compreensão dos resultados do processo através da combinação dos níveis de investigação micro, meso e macro. No trabalho de Evans e Davies (1999), os autores mapearam uma abordagem multinível e interdisciplinar para compreensão da transferência de políticas. Uma das argumentações era da crescente complexidade da governança política, envolvendo formuladores de políticas públicas em diferentes níveis de análise. Ainda, que a análise do processo de transferência nessa perspectiva fornece um contexto para integração de questões de relevância.

De acordo com os autores, o processo de transferência deve ser examinado através de três níveis:

- a) global, internacional e transnacional;
- b) o nível macro; e,
- c) o nível inter-organizacional.

Esse modelo considera a noção de uma rede de transferência de políticas. No nível global, considerado nível um, estruturas econômicas, tecnológicas, ideológicas, institucionais podem restringir, mas não determinar o comportamento dos atores nos níveis dois e três. No nível macro (nacional), considerando forças estruturais (econômicas, tecnológicas, ideológicas e institucionais), ocorreria uma seletividade estratégica. No nível interorganizacional da rede de transferência de políticas, os agentes possuem relações de dependência de recursos com algum nível de autonomia das forças estruturais. Muitas vezes, os eventos desse nível podem ser explicados pelos dois níveis anteriores (EVANS, 2009, p. 261).

A noção de uma rede de transferência de políticas pode avaliar também a dimensão cognitiva da tomada de decisão, ou seja, como os formuladores de políticas adquirem conhecimentos. Assim, através do estudo estrutural e relações interpessoais, é fornecido um método para a compreensão de formas de política em um ambiente multiorganizacional (EVANS, 2009).

Como se pode observar, Evans buscou organizar o conhecimento acumulado até então sobre transferência de políticas públicas em diferentes categorias, de acordo com suas ênfases na análise. Pelos diversos elementos que permeiam a transferência de

políticas públicas, se pode dizer que para uma análise completa do processo, características das diferentes abordagens apontadas por Evans deveriam se fazer presentes. As ideias sejam elas, de pesquisa ou da prática organizacional, a estrutura de tomada de decisão, a relação entre os atores, as questões econômicas, sociais e institucionais, nos diferentes níveis de análise. Um trabalho nesse sentido seria amplo e exigiria uma equipe de pesquisa.

Além disso, Evans (2009) propõe, para fins analíticos, a divisão do processo de transferência em três grandes etapas envolvendo a aprendizagem pré-decisão, processo de decisão e aprendizagem pós-decisão. A primeira fase envolve a identificação de um problema de ordem pública, a busca de ideias, de atores e o estabelecimento de uma rede de transferência de políticas. A segunda etapa envolve processos de definição de agenda, com mobilização e avaliação de opções, tomada de decisão e emergência da rede. Por fim, a terceira se refere ao processo de aprendizagem após a decisão em relação à política pública, com sua implementação e avaliação.

Essa divisão proposta por Evans se assemelha ao próprio ciclo da política pública, que envolve a construção de agenda, formulação da política, implementação e avaliação da mesma (FREY, 2000; MULLER; SURUEL, 2002; SOUZA, 2006). O esquema ilustrativo proposto pelo autor traz consigo a ideia de que a política é feita na prática de implementação e caracterizada pela aprendizagem organizacional em um processo sequencial. No entanto, passar por essas etapas é contingente, pois deve-se considerar fatores exógenos, como econômicos, institucionais, e os agentes de transferência envolvidos. Ainda, a política pode não partir de um problema, mas de acordos que extrapolam essa dimensão, visto que, a própria definição de o que é um problema é subjetivo e pode ser questionável.

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), nenhum país pode isolar sua economia das pressões da economia global, e as corporações e instituições transnacionais têm cada vez mais influência e poder. Nesse contexto, a política pública tem um lugar no sistema mundial, bem como nos sistemas políticos nacionais. Além das forças econômicas globais, os autores relatam outros elementos que favorecem a transferência de políticas, como o rápido crescimento das comunicações, troca de ideias e conhecimentos. A atuação de organizações internacionais, como a União Européia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, além de aplicarem políticas semelhantes em diversos países, ampliam a quantidade de informações disponíveis aos

formuladores de políticas, fazendo com que esses olhem cada vez mais para outros sistemas políticos.

As críticas direcionadas à abordagem de transferência de políticas públicas fazem com que outras noções ganhem espaço na literatura, como a de convergência e tradução de políticas públicas. Buscando maior diálogo com os estudos de política comparada, a noção de convergência de políticas públicas se refere ao processo dinâmico de aproximação entre políticas desenvolvidas em locais diferentes, como será apresentado na próxima subseção (HASSENTEUFEL, 2005).

2.1.5 Noção de convergência na análise de políticas públicas

A convergência de políticas públicas pode ser definida, de acordo com Bennett (1991, p. 217), como um processo dinâmico que resulta no fato de que, em uma mesma região e enfrentando o mesmo tipo de problema, uma série de países adote gradualmente as mesmas políticas públicas. A noção de convergência e as questões associadas a ela têm ocupado, desde as décadas de 1950 e 1960, um lugar importante na ciência política. No entanto, é a partir de 1990 que a noção tem interesse renovado, influenciado pelo aprofundamento da integração europeia na década de 1980, e como parte do trabalho de governos para destacar o processo internacional, supranacional ou transnacional, afetando políticas nacionais (HASSENTEUFEL; MAILLARD, 2013).

A convergência na análise de políticas públicas pode ser observada em sete níveis, a saber:

- a) nos objetivos da política, se referindo aos métodos de construção do problema, definição de objetivos prioritários da orientação da política e assim, sua legitimação;
- b) no conteúdo da política pública, que diz respeito à ligação entre objetivos e instrumentos caracterizando a política;
- c) nos instrumentos da ação pública, se referindo à adoção de ferramentas e como foram usadas;
- d) no método de adoção de uma política pública, onde a convergência é sobre os processos de tomada de decisão e o tipo de interação entre atores e uma política pública;

- e) no público das políticas públicas, se referindo à convergência para os contemplados pela política;
- f) nos efeitos da política pública, onde a convergência incide sobre os resultados da implementação de políticas em termos de resultados; e,
- g) nos atores dominantes de ordem pública, se referindo aos atores que desempenham um papel fundamental na definição do problema, no direcionamento da política, na formulação de seu conteúdo, na sua adoção e implementação (HASSENTEUFEL, 2005).

No trabalho de Bennett (1991), o autor cita que a convergência de políticas pode significar cinco elementos: convergência de objetivos políticos; de conteúdo político; de instrumentos políticos; de impactos ou consequências, resultados, positivos ou negativos; e convergência de estilo de política. Essas distinções, no entanto, dificilmente representam categorias analíticas bem definidas.

O autor menciona que muitos estudos analisam a convergência no conteúdo das políticas públicas e instrumentos políticos, o que dá ênfase na pesquisa comparativa (BENNETT, 1991). De acordo com Hassenteufel e Maillard (2013, p. 113), tomar como base outros casos se tornou um procedimento comum, não somente para formuladores de políticas, como refletido nas comparações em relatórios oficiais, mas também para funcionários, ministros de governo e outros grupos sociais envolvidos nas políticas públicas. Em síntese, a comparação alimenta fortemente a decisão pública, sendo totalmente integrada na análise de políticas públicas.

As contribuições em relação à dimensão comparativa são múltiplas, iniciando por olhar para fora da sua própria realidade nacional, questionando elementos até então não observados (HASSENTEUFEL; MAILLARD, 2013). De acordo com Hassenteufel (2006), a primeira geração de trabalhos comparados sobre políticas públicas é centralizada fortemente na questão da convergência sob os efeitos do crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial, e ascensão demográfica daquele período. Depois de alguns anos, a questão da convergência redefiniu sua centralidade na análise comparativa das políticas públicas, especialmente no impacto da crescente integração europeia. Mais recentemente, os trabalhos estão direcionados para análise do efeito da interdependência de interação entre atores das políticas públicas para além do quadro nacional. Com isso, a análise não se trata apenas em constatar a convergência, a *posteriori*, mas compreender como e por que ocorreu essa convergência.

Os questionamentos resultantes desta problematização levam a duas hipóteses principais: primeiro, que a convergência resulta de um processo de articulação entre os diferentes níveis (subnacional, nacional, transnacional) de políticas públicas; e outra, que a convergência pode ser imposta ou voluntária. Essas hipóteses podem levar a múltiplas modalidades de convergência, que são tipificadas e classificadas por Hassenteufel (2005; 2006), como pode ser observado no Quadro 1, para análise de situações empíricas.

A harmonização transnacional resulta, principalmente, da implementação de padrões por parte das instituições internacionais, como OMC, por exemplo, bem como no estabelecimento de acordos internacionais. Outra forma de ocorrência da harmonização transnacional é através de atores privados, como empresas multinacionais dominantes, que adotam regulamentações e impõem normas às empresas de um setor específico.

Quadro 1 - Modalidades de convergência de políticas públicas

	Convergência imposta (alto nível de coação?)	Convergência voluntária (nível de coação limitado)
Convergência vertical (transnacional/nacional)	Harmonização transnacional	Convergência “suave” (Lei de difusão suave)
Convergência vertical (nacional/infra-nacional)	Centralização	Recuperação
Convergência horizontal (nacional/nacional)	Dependência	Mimetismo
Convergência horizontal (infra-nacional/ infra-nacional)		Convergência a partir de baixo

Fonte: Hassenteufel (2005, p. 124, tradução nossa).

A convergência suave se refere ao processo não coercivo, resultante de orientações, de conteúdos e instrumentos de política pública, por instituições internacionais e especialistas transnacionais. O mimetismo se refere à adoção de elementos, voluntariamente, na implementação de uma política em um ou mais países, em uma dupla lógica de emulação e/ou inspiração. A dependência está ligada a uma situação de dominação do Estado por outro, permitindo a imposição de políticas, ou elementos da mesma (HASSENTEUFEL, 2005; 2006).

Nesse sentido, a noção de convergência se propõe, além de identificar a convergência de uma política pública, compreender por que e como ela ocorreu. Para isso, busca elementos presentes na abordagem de Dolowitz e Marsh, sobre o processo coercitivo e voluntário da incorporação desta política pública. No entanto, mesmo que

locais diferentes apresentem convergência de uma política, por um processo mais coercitivo ou voluntário, surge a questão, de como ela foi traduzida para o contexto do país.

Assim, da mesma forma que Hassenteufel desenvolve o conceito e trabalhos relacionados à noção de convergência, o autor escreve também sobre os limites da convergência, propondo a noção de tradução. De acordo com Hassenteufel e Maillard (2013), a articulação de questões de convergência e transferência implica em uma abordagem comparativa, não isolando os diferentes níveis da ação pública e centrada na interação de atores. Essa análise permitiria compreender o processo de tradução, a partir do qual o autor propõe articular a convergência dinâmica e limitações relacionadas com transferência. A noção de tradução será abordada na próxima subseção deste trabalho.

2.1.6 Tradução de políticas públicas

Antes de chegar à tradução de políticas públicas, se buscará, de maneira breve, compreender o que significa tradução, e o que já foi desenvolvido sobre esse termo. O conceito de tradução foi introduzido por Michel Callon, em 1984, se propondo a analisar os fenômenos de construção de novos significados em redes de atores específicos que permitem a produção de acordos sobre o significado de ações. Aplicado à análise de políticas públicas, a noção de tradução corresponde ao processo de reformulação de problemas políticos, orientações e propostas em uma linguagem e contexto diferentes. A tradução pode ser mais ou menos completa, e mais ou menos distante da formulação original. Deve-se então, analisar os discursos de políticas utilizando referências internacionais e focar em duas questões principais: como se traduzem as referências e como se legitimam propostas políticas (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017).

De acordo com Haussenteufel e De Maillard (2013), a tradução se propõe não somente a analisar a forma como são reformulados modelos de ação pública, mas como eles se mobilizam, negociam, confrontam com outros atores para introduzir mudanças na política pública. Segundo Hassenteufel (2006), o modelo proposto por Callon se revela operacional na análise de políticas públicas por contemplar operações de mudança ou inovação das formas de ação coletiva organizada, que envolva o Estado.

Centra-se na existência de redes de interação específicas e no papel dos atores na produção de significados comuns.

Os processos de tradução têm, portanto, uma forte dimensão política, como resultado de relações de poder e estratégias de atores relacionados às políticas públicas. John Campbell (2004) acrescenta a consideração de contextos organizacionais e institucionais. Segundo ele, a tradução também depende de arranjos institucionais e relações de poder existentes, bem como das capacidades organizacionais de implementação de mudança.

Baseados em reflexões anteriores de Haussenteufel e Maillard (2013), Hassenteufel *et al.* (2017) buscam combinar as diferentes maneiras de utilização da noção de tradução para entender por que e como a circulação de políticas internacionais e/ou transnacionais não conduz necessariamente a uma convergência de políticas lineares, mas a uma combinação de convergência e divergência entre políticas em diferentes países, de maneiras diferentes e em distintas dimensões.

Os autores afirmam que o conceito de tradução é capaz de compreender três conjuntos de dimensões na análise de políticas públicas comparadas, a saber: a construção e formulação de políticas de sustentação de propostas de políticas, considerada como dimensão discursiva; as interações entre os diferentes atores de políticas, em diferentes níveis, sendo denominada a dimensão de atores ou interativa; e a dimensão institucional, composta pelo quadro institucional em que se inserem as políticas públicas nacionais.

A dimensão discursiva da tradução pode ser analisada através da habilidade cognitiva, discursiva e analítica dos atores para definir conceitos e situações, argumentar, desenvolver estratégias, discutir, persuadir e convencer, construir acordos, atribuir sentido ao seu propósito, se adaptar aos diferentes contextos. Nessa dimensão, os discursos de política não podem ser separados dos atores que moldam e usam estratégias argumentativas para legitimar e fortalecer a proposta política, convencendo outros atores.

Em relação à dimensão interativa, essa propõe uma estrutura de tradução analítica, baseada na distinção entre quatro dimensões interligadas: a reformulação de um problema pelos atores; a negociação entre os diferentes atores envolvidos no processo; a atribuição de diferentes papéis a esses atores; e a mobilização de atores que permita a realização da ação. Essa conceitualização indica para o papel das interações

dos atores, que são políticas, no sentido de que estão relacionadas aos recursos (financeiros, relacionais, de tempo, legitimidade...) dos diferentes atores envolvidos.

Na dimensão institucional, a tradução depende de quatro fatores principais, a saber: o contexto institucional, as lutas pelo poder, o apoio à liderança e as capacidades de implementação política (CAMPBELL, 2004). Os atores não são apenas constringidos por outros atores, mas também pelas instituições existentes, herdadas de políticas públicas passadas, determinando o processo político, especialmente a capacidade de implementação. Portanto, a tradução deve ser analisada durante todo o processo político, desde a construção de problemas até a implementação de políticas.

No caso dos acordos climáticos globais, pode-se considerar que há uma questão comum entre os países, que seria a preocupação com as mudanças climáticas e seus efeitos, o que os faz cooperar e convergirem em relação à construção de acordos para mitigação e adaptação a esse processo. No entanto, as responsabilidades assumidas nesse contexto são traduzidas em políticas diferenciadas em seus países, sendo esse processo amparado pelas dimensões descritas por Hassenteufel *et al.* (2017), a discursiva, através da interpretação do problema e suas possíveis soluções, considerando a habilidade em argumentar e convencer sobre a importância da construção da política; a de interação, envolvendo a negociação, mobilização de atores e atribuição de papéis; e, a dimensão institucional, considerando normas e valores, as disputas, apoios e capacidade de implementação da ação.

No estudo de caso realizado por Hassenteufel *et al.* (2017), os autores utilizam uma estrutura de tradução analítica que combina as três dimensões. Dimensão discursiva, através da análise da reformulação de problemas políticos, orientações e concepções políticas, instrumentos políticos provenientes de instituições internacionais e/ou outros países; a dimensão do ator, com a análise da mobilização de atores para e contra a transferência de políticas e as interações entre eles; e a dimensão institucional, através da análise de adaptação às instituições e capacidades organizacionais existentes durante o processo político.

Com base no exposto, a próxima subseção busca apresentar as implicações teórico-metodológicas da abordagem de transferência em relação a essa tese. Assim, abordará uma delimitação do objeto em relação às noções de transferência e tradução de políticas públicas, conceitos e autores que serão mobilizados.

2.1.7 Questões teóricas: tradução de políticas públicas

O referencial apresentado contempla a discussão referente à difusão de políticas públicas, *lesson drawing*, transferência de políticas públicas (por meio do modelo de Dolowitz e Marsh e contribuições de outros autores), convergência e tradução de políticas públicas. O Quadro 2 apresenta uma síntese das principais contribuições, noções e conceitos apresentados, e de alguns autores referenciais na análise de políticas públicas a partir desse referencial.

Por envolver diversos elementos, direta ou indiretamente, esse processo pode ser considerado complexo. Surgem diversas questões a serem esclarecidas, como: o que foi transferido? Por quê? Qual a origem do processo (um problema local, um problema comum, um acordo, uma política que deu certo em outro local)? Quais os atores envolvidos? Como foi transferido? Qual o grau da transferência? Em que momento foi realizada (situação econômica, política)? Houve o estabelecimento de condições, restrições ou sanções?

No entanto, nem todas as questões são aplicáveis para os diversos casos de transferência de políticas públicas que são conhecidos. Isso ocorre porque é preciso considerar as especificidades de cada caso, onde pode ser necessário o aprofundamento de alguns elementos para análise e compreensão do processo. Cada abordagem aqui apresentada possui focos de análise diferenciados, as particularidades do caso fazem com que uma ou outra abordagem seja mais adequada para o desenvolvimento do estudo. Para embasar teoricamente a discussão apresentada nessa tese será utilizada a noção de tradução de políticas públicas.

Cada país tem autonomia para desenvolver suas políticas em relação às mudanças climáticas, desde que cumpra as obrigações assumidas no acordo. Nesse contexto, a noção de tradução se faz necessária para a análise de como os compromissos estabelecidos pelo governo brasileiro nos acordos climáticos globais são traduzidos em políticas públicas no país, considerando suas especificidades, em relação ao relatório de emissões de gases de efeito estufa, contexto político, econômico e social, dentre outros elementos. Com isso, são trazidas duas questões apresentadas por Hassenteufel *et al.* (2017): como se traduzem as referências e como se legitimam propostas políticas.

Quadro 2 - Conceitos, contribuições e autores relacionados à abordagem de transferência de políticas públicas

Abordagem/Noção	Principais contribuições e conceitos	Principais autores
Difusão de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensão comunicativa e de transmissão de informações; - Inovação comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social; - Aceitação de uma ideia ou prática de um grupo social por outro; 	<p>Everett Rogers</p> <p>Jack Walker</p>
<i>Lesson drawing</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Lições positivas ou negativas de problemas já solucionados em outros locais; - Aprender com experiências organizacionais, enfatizando o papel dos atores no processo de aprendizagem política; - Dez etapas recomendáveis aos profissionais para avaliar se um programa ou política deve ou não ser transferido; 	Richard Rose
Transferência de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Níveis para compreensão da transferência de políticas públicas: níveis global, internacional e transnacional, o nível macro e o nível inter-organizacional;</i> - <i>Rede de transferência de políticas;</i> - <i>Aprendizagem pré-decisão, processo de decisão e aprendizagem pós-decisão;</i> - <i>Transferência voluntária ou coercitiva;</i> - <i>Modelo de Dolowitz e Marsh organizado em torno de seis perguntas:</i> a) Por que os atores se engajam na transferência de políticas públicas; b) Quem são os principais atores envolvidos do processo de transferência de políticas? c) O que é transferido? d) De onde os aprendizados para a transferência foram tirados? e) Quais os diferentes graus de transferência? f) O que restringe ou facilita o processo de transferência de políticas? E a pergunta inclusa pelos autores, g) Como o processo de transferência está relacionado com o sucesso ou fracasso da política pública? - <i>Categorias de atores envolvidos no processo de transferência de políticas:</i> a) eleitos; b) partidos políticos; c) funcionários públicos; d) grupos de pressão; e) empresários e especialistas em políticas; f) corporações transnacionais; g) grupos de reflexão (<i>think tanks</i>); h) organizações supranacionais, instituições governamentais e não governamentais; e, i) consultores); - <i>Objetos de transferência:</i> a) objetivos políticos; b) conteúdo político; c) instrumentos políticos; d) programas; e) instituições; f) ideologias; g) ideias e atitudes; e, h) lições negativas; - <i>Transferência malsucedida:</i> Transferência desinformada; transferência incompleta; transferência inapropriada; - <i>Graus de transferência de política pública: cópia, emulação, combinação e inspiração;</i> - <i>Obstáculos que poderiam restringir essa transferência</i> 	<p>Mark Evans Jonathan Davies</p> <p>David Dolowitz David Marsh</p>
Convergência de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Sete níveis de convergência:</i> a) nos objetivos da política; b) no conteúdo da política pública; d) no método de adoção de uma política pública; e) o público das políticas públicas; f) nos efeitos da política pública; e, g) atores dominantes de ordem pública; - <i>Modalidades de convergência:</i> harmonização transnacional; convergência “suave”; centralização; recuperação; dependência; mimetismo; convergência a partir de baixo; 	<p>Colin J. Bennett Patrick Hassenteufel Jacques Maillard</p>
Tradução de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Dimensões da tradução de políticas públicas:</i> dimensão discursiva; dimensão de atores; dimensão institucional; 	<p>Michel Callon Patrick Hassenteufel Jacques Maillard</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no referencial teórico (2017).

A partir da dimensão discursiva proposta por Hassenteufel e colaboradores, buscou-se identificar as estratégias argumentativas para legitimar e fortalecer a proposta política, relacionadas às mudanças climáticas, mais especificamente voltadas ao setor do agronegócio, através das narrativas e argumentos utilizados, dos instrumentos acordados internacionalmente, orientações e concepções políticas, declarados por atores relacionados à formulação das políticas no governo brasileiro.

Em relação à dimensão interativa, se tem o objetivo de compreender as negociações e mobilização de atores, a favor ou contra, as propostas políticas relacionadas às mudanças climáticas. Essa dimensão envolve, além da mobilização dos atores, os seus recursos, sejam financeiros, relacionais, de tempo, de legitimidade. Por fim, em relação à dimensão institucional, a pesquisa se voltou para o quadro institucional em que se inserem as políticas públicas nacionais, bem como as adaptações realizadas durante o processo político. Isso se justifica porque os atores não são constrangidos apenas por outros atores, mas também pelas instituições existentes, que tem influência sobre o processo político e capacidade de implementação⁹.

Avançando na análise, a tradução de políticas públicas foi considerada nessa tese como a variável independente, explicativa do processo de implementação (variável dependente). Nesse contexto, as três dimensões do processo de tradução são estendidas até a implementação, procurando explorar o modo como os burocratas de nível de rua traduzem e difundem as informações referente ao Programa ABC. Através dessa perspectiva entende-se que a construção e a implementação das políticas públicas são processos contínuos, por essa razão, inseparáveis. As referências teórico-conceituais que embasam essa articulação teórica são apresentadas na próxima subseção.

⁹ A não utilização do conceito de difusão de políticas públicas é justificada pelo fato de que a mesma busca compreender como mecanismos e processos são difundidos de um local para o outro, não sendo esse o foco de análise do projeto de tese. Em relação à abordagem de *lesson drawing*, essa não se adequa ao objeto de pesquisa, por se tratar de um processo voluntário onde os gestores buscam aprender com experiências desenvolvidas em outros locais. Não está se afirmando que a aprendizagem não ocorra no caso brasileiro, mas como se tratam de acordos internacionais e atribuições de responsabilidades, esse processo vai além da perspectiva voluntária dos gestores públicos. Por fim, não se considera o modelo proposto por Dolowitz e Marsh como mais adequado a esta pesquisa, pois esse trata da transferência de uma política, ou seus objetivos, conteúdo, ideologia, dentre outros elementos, de um local para o outro, através de relações entre governos e/ou organizações. Ocorre que, nesse projeto de tese se busca compreender como as relações e decisões tomadas no contexto internacional, dos acordos climáticos, influenciam na construção das políticas públicas no contexto nacional brasileiro.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte das pesquisas sobre análise de políticas públicas a observa como um ciclo formado por um processo dinâmico, chamado ciclo de políticas públicas. Esse abrange as fases de construção de agenda, formulação da política pública, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER; SURUEL, 2002; SOUZA, 2006). A análise sequencial tem utilidade aos pesquisadores por ser uma ferramenta de recorte de objeto e análise (LIMA; ASCENZI, 2013). De maneira geral, na primeira fase a questão é por que alguns assuntos entram na agenda e outros são ignorados. Na formulação a discussão é referente às alternativas e qual delas será adotada, ou seja, como os governos traduzirão seus propósitos em programas e ações que produzam resultados (SOUZA, 2006). A implementação¹⁰ se refere à execução das decisões adotadas na etapa prévia, e a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; ASCENZI, 2013). Nesse projeto de tese, o objetivo perpassa as fases de formação de agenda, formulação e implementação, pois busca compreender como as questões definidas no contexto internacional são traduzidos na formulação das políticas públicas brasileiras, mais especificamente aquelas relacionadas à agricultura, e como essas são implementadas no contexto local.

O interesse sobre a implementação de políticas públicas surge no início dos anos 1970 nos Estados Unidos, e mais tarde na mesma década na Europa, com a justificativa de que havia algo a ser explicado entre a intenção dos tomadores de decisão e o impacto

¹⁰ De acordo com Pressman e Wildavsky (1979), a implementação de políticas públicas é um processo de aprendizagem através do qual o desenho original e os objetivos vão sendo redefinidos pela influência de vários fatores, como as características do local, a maneira como se dá a interação com o público afetado e a relação entre os distintos níveis administrativos que participam do processo. A definição desses autores está mais orientada para uma perspectiva *bottom-up*, conceito que será explorado mais adiante nessa seção. Já Van Meter e Van Horn (1975) definem o processo de implementação como as ações de grupos ou indivíduos, públicos ou privados, que são dirigidos à consecução de objetivos previamente estabelecidos mediante decisões acerca das políticas. Segundo Bardach (1977), a implementação é um processo de reunião, de concorrência ou de encaixe de diversos elementos necessários para alcançar um resultado esperado, passando pelos administradores de tal maneira que o conteúdo da política vai sendo reformulado, transformado no âmbito da execução. Esses autores, diferentemente dos primeiros apresentados, estão privilegiando uma perspectiva *top-down*. Matland (1995) cria um modelo de implementação, considerando a diferença dos contextos a partir de uma relação entre conflitos e ambiguidade. De acordo com o autor são quatro modelos de implementação, a saber: implementação administrativa, implementação política, implementação experimental e implementação simbólica, sendo que o modelo de implementação administrativa seria o mais técnico e burocrático. Conforme sintetizam Ham e Hill (1993), é possível identificar nos estudos a implementação como aprendizado, como evolução, como união, como responsabilidade e confiança, todas identificando que uma melhor relação colaborativa caracteriza relações dentro de um sistema político permitindo que políticas se tornem ações.

da política pública (HARGROVE,1975). Havia uma crescente preocupação com a eficácia da política pública e da governança, preocupação essa, abordada através de iniciativas para melhorar o conteúdo político das decisões tomadas a nível governamental, aprimorar os processos de decisão pública e a coordenação das políticas e racionalizar as estruturas de gestão e prestação de serviços (BARRETT, 2004).

Pressman e Wildawsky (1979) foram pioneiros nas pesquisas relativas à implementação de políticas, tendo como mérito demonstrar o quanto a operacionalização do programa pode enfrentar inúmeros obstáculos na prática, mesmo quando a decisão foi tomada no nível central de governo. Para os autores, o processo de implementação inicia no momento da transformação da política em programa, isto é, quando por meio da iniciativa de uma autoridade, as condições para a execução da política são criadas. Enfatizam ainda, que só se pode medir o sucesso ou o fracasso da implementação quando se tem uma meta através da qual se pode julgar.

Por estarem fortemente atrelados ao desenvolvimento de melhorias nos processos políticos administrativos, os estudos de implementação de políticas públicas estavam em torno da definição de variáveis que explicassem o sucesso ou fracasso das mesmas (LIMA; ASCENZI, 2013). Mazmanian e Sabatier (1983), por exemplo, elaboraram uma listagem de condições para uma implementação efetiva das políticas públicas¹¹. Trata-se de um *checklist* de fatores a serem considerados para calcular a probabilidade de um programa atingir os objetivos estabelecidos, a saber:

- a) a legislação deve oferecer objetivos claros e consistentes;
- b) a legislação deve incorporar uma teoria sólida, identificando os principais fatores que afetam os objetivos, e dar aos implementadores jurisdição suficiente sobre o público alvo para atingir os objetivos;
- c) a legislação deve estruturar a implementação para maximizar a probabilidade de que os implementadores e o público façam o que se deseja;

¹¹ No mesmo sentido, Hogwood e Gunn (1982) apresentam dez pré-requisitos para atingir a implementação perfeita: a) que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições rigorosas; b) que tenha a disposição tempo e recursos suficientes; c) que não haja restrição em termos de recursos globais, e que a combinação necessária de recursos esteja disponível em cada etapa do processo de implementação; d) que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida; e) que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número; f) que haja uma única agência de implementação, ou se outras agências estiverem envolvidas, que haja poucas relações de dependência; g) que haja entendimento e consentimento acerca dos objetivos a serem atingidos; h) que no cumprimento dos objetivos seja possível especificar, detalhadamente, a sequência de tarefas a serem desenvolvidas pelos participantes do programa; i) que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; j) que aqueles com autoridade possam exigir e obter obediência dos demais.

- d) os líderes das agências implementadoras devem possuir habilidades políticas e gerenciais e ter comprometimento com os objetivos previstos;
- e) o programa deve ser apoiado por grupos organizados e legisladores-chave na implementação;
- f) as mudanças contextuais, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas podem constranger a implementação.

A visão era de que o sucesso ou fracasso da política pública poderia ser explicado pelo modo como a mesma foi implementada, e que seguir uma série de regras poderia garantir que os objetivos fossem atingidos. No entanto, as pessoas e as particularidades locais fazem com que a implementação de uma política pública seja uma ação que carrega incertezas, sendo alterada de acordo com cada contexto, considerando ainda, a perda e reinterpretação de informações no decorrer do processo.

De acordo com Barrett (2004), os primeiros estudos de implementação tendiam a focar na tomada de decisão, assumindo dessa forma, a implementação como um processo hierárquico. Ou seja, as políticas públicas formuladas e legitimadas pelos superiores, seriam transformadas, com sucesso, em práticas operacionais. Marcada claramente por uma visão weberiana de burocracia, a perspectiva tomava a política pública como um processo racional de determinação de objetivos e tomada de decisão, separando administradores e políticos, e desconsiderando o processo de implementação e a inserção de atores.

Majone e Wildavsky (1995) tratam essa corrente de implementação como controle, a qual afirma que toda implementação pode ser controlada a partir de planos previamente estabelecidos. A implementação teria caráter racional, e não alcançaria o resultado desejado somente se os planos estivessem equivocados. Esse modelo não considera contingências e adaptações necessárias durante a implementação.

Contudo, como afirma Barrett (2004), com a valorização da efetividade das políticas públicas e governança das mesmas, foram identificados fatores que levam a falhas no processo de implementação. Alguns dos fatores que poderiam causar falhas na implementação de políticas são: falta de clareza nos objetivos das políticas públicas, levando a interpretações diferenciadas; muitos atores e agências envolvidos na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação; valores inter e intraorganizacionais dos atores e agências, que geram diferentes motivações para

implementação; e, a relativa autonomia das agências de implementação, que limita o controle administrativo (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1993; SABATIER; MAZMANIAN, 1979).

Se passa a ter um entendimento que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política pública em ação. Essa perspectiva tira a atenção das formas hierárquicas organizacionais, para começar a explorar os fatores que poderiam alterar o resultado da implementação, como as estruturas de poder, as relações entre atores e agências envolvidas e a natureza das interações (LOTTA, 2010).

Começam a surgir também, estudos sobre os burocratas de nível de rua, explorando a existência da discricionariedade nos ambientes organizacionais. O principal deles é de Lipsky (1980; 2019), com o livro denominado “*Street Level Bureaucracy*”. A partir desta obra, passa-se a considerar a resposta das agências de implementação às diversas iniciativas políticas e pressões ambientais de diversas fontes. O questionamento passa a ser o que acontece na base, buscando identificar os fatores que influenciam a ação e o comportamento dos agentes na implementação da política pública.

Lipsky (1980) define burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que tem substancial importância para o seu trabalho. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, se tornam as políticas públicas que implementam (LIPSKY, 1980).

De acordo com Lotta (2010), Lipsky afirma que as pessoas chegam aos burocratas de nível de rua como pessoas únicas, individualizadas, com diferentes necessidades e expectativas. No entanto, quando encontram os burocratas, se transformam em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Assim, essas pessoas, denominadas clientes por Lipsky, tendem a experimentar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas são expressões individuais de uma expectativa, esperando tratamentos individualizados.

Na perspectiva do autor, o problema dos burocratas de nível de rua está relacionado com a necessidade de tomar decisões em condições de incerteza. Para lidar com essas incertezas, eles desenvolvem três estratégias. A primeira é criar padrões de

práticas que tendem a limitar a demanda, maximizar a utilização dos recursos e obter conformidade dos clientes. A segunda é modificar o conceito de seu trabalho, restringindo seus objetivos e reduzindo a distância entre os recursos disponíveis e objetivos atingidos. A terceira é transformar o conceito de matéria-prima (seus clientes), para tornar mais aceitável a distância entre realizações e objetivos (LIPSKY, 1980). O autor lida com um dos paradoxos dos burocratas de nível de rua, pois esses trabalhadores se veem, por um lado, como parte de uma engrenagem de um sistema, sendo oprimidos pela burocracia dentro da qual trabalham. Por outro, pressionados pelo público que procuram o Estado.

De acordo com Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua têm um grande grau de liberdade discricionária e autonomia na condução dos processos. Como afirma o autor, “os burocratas do nível de rua têm discricionariedade porque a natureza da provisão de serviços requer um julgamento humano, que não pode ser programado e que não pode ser substituído por máquinas” (LIPSKY, 1980, p. 161). Ao olhar para os burocratas é preciso compreender como eles interpretam a política pública, suas instituições e seu papel, e dessa forma, como constroem suas ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e, ao mesmo tempo, tem o poder de implementar políticas públicas. De acordo com Arretche (2001, p. 51), "a diversidade de contextos de implementação pede que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação". Isso significa que as particularidades locais têm influência no processo de implementação.

Ao reconhecer que a implementação das políticas públicas é uma ação influenciada por diversos fatores, tendo atores, organizações e interesses envolvidos, se justifica a importância do trabalho desenvolvido por Lipsky sobre os burocratas de nível de rua. Neste projeto de tese, Lipsky e os burocratas de nível de rua contribuem para a análise da implementação das ações vinculadas à Política Nacional sobre Mudança do Clima, especificamente do Programa ABC, em contextos empíricos diferenciados. Buscar-se-á compreender quem são os burocratas de nível de rua no contexto estudado, como eles difundem as informações referentes ao Programa ABC e suas linhas de financiamento, com base em que toma suas decisões, como orientam os beneficiários no acesso a esse tipo de programa, dentre outras questões que podem surgir no decorrer da pesquisa.

Com novas perspectivas, a academia focou a criação de dois modelos básicos de análise e implementação, *top-down* e *bottom-up*. Durante os anos 80, surgiu uma chamada terceira geração de modelos de implementação, focando nas conceituações de aprendizagem em diferentes ambientes de políticas ou procurando sintetizar elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up* (SABATIER, 1988).

Na perspectiva *top-down*, a política é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferenciadas (MULLER; SURUEL, 2002). Enquanto a formulação seria permeada pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. Nesse sentido, de acordo com Walt (1994), uma vez criada a política, se conformaria um processo técnico de implementação. Sendo a implementação uma consequência, a explicação para sua trajetória estaria no processo que lhe deu origem.

De acordo com Siman (2005), o modelo *top-down* apresenta sua literatura básica relativa às abordagens de tomada de decisão e à teoria da organização, com ênfase na administração pública. Nesse sentido, os problemas da implementação seriam identificados como de controle e coordenação. De acordo com Sabatier (1986), para os adeptos ao modelo *top-down*, a preocupação é com a eficiência de programas governamentais específicos e com a habilidade dos funcionários em guiar e constranger o comportamento dos servidores civis e do público alvo.

Vários pesquisadores, como Presmann e Wildavsky (1979), Mazmanian e Sabatier (1983), Meny e Thoenig (1992), Subirats (1998), dentre outros, demonstram que há sérias falhas e limitações no modelo *top-down*, reconhecendo que o que ocorre na prática é muito mais complexo do que o modelo propõe. Nesse sentido, o modelo *bottom-up* questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação, e que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de que as políticas sejam implementadas com êxito (ELMORE, 1996). Esse modelo enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar os objetivos a elas (O'BRIEN; LI, 1999). Estes ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependendo das capacidades do Estado (ELMORE, 1996).

Na perspectiva *bottom-up*, a criação da política pública é vista como um processo, no qual são realizadas modificações contínuas para transformar as intenções

em ações. De acordo com Majone e Wildavsky (1995), essa perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações. Os autores buscam compreender a implementação como um processo de interação entre os diferentes atores. Identificando esses atores e estratégias, são construídas as chamadas estruturas de implementação, que são grupos de pessoas de diferentes organizações, que interagem na implementação de determinada política (HJERN; PORTER, 1993).

De acordo com Sabatier (1986), o ponto de partida da abordagem *bottom-up* é a identificação da rede de atores envolvidos na distribuição de trabalho em uma ou mais áreas, identificando suas metas estratégicas, atividades e contatos. Ainda, de acordo com o autor, os adeptos ao modelo *bottom-up* estão preocupados em mapear cuidadosamente as estratégias dos atores encarregados de colocar a política em ação, ou seja, não é saber se a política foi implementada, mas compreender a interação dos atores encarregados de executá-las. O desenvolvimento de uma metodologia para identificar as interações estratégicas entre múltiplos atores em uma rede política, ou seja, a estrutura de implementação, seria uma das principais contribuições da abordagem para análise de implementação de políticas públicas (SABATIER, 1986).

De acordo com Lima e Ascenzi (2014), os modelos encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles, no modelo *bottom-up*, subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Ainda de acordo com os autores, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá, porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais.

Segundo Majone e Wildavsky (1995), o plano de implementação deve ser tratado como um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação, como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e circunstâncias externas. De acordo com Lima e Ascenzi (2014), tratar o plano como um conjunto de disposições permite escapar da disputa sobre quem controla o processo de implementação, pois ele assume um caráter descentralizado e aberto.

Lazin (1994) também defende a ideia de combinar as perspectivas *top-down* e *bottom-up* para promover um olhar ampliado das experiências de implementação. Deve-se valorizar a ênfase que a visão *top-down* dá ao olhar para a política oficial, como o que guia a implementação ao definir a arena onde os processos se dão, as identidades e papéis dos principais atores e as ferramentas utilizadas (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Por outro lado, e complementarmente, deve-se olhar para os ajustes realizados nos programas considerando o ambiente político, os processos de negociação e as formas de compromisso, típicos da perspectiva *bottom-up* (BARRETT, 2004).

De acordo com Hill (2003), os modelos apresentam, pelo menos, dois problemas. O primeiro mostra a implementação assumindo o significado das políticas como compartilhado entre os atores políticos e os implementadores. No entanto, muitas vezes, as políticas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos, como ressaltado por Lipsky (1980) e por Matland (1995). Assim, Hill (2003) sugere focar também no entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las. O segundo problema apontado pelo autor, é que o foco da literatura reside mais no governo, e não em outras entidades que afetam, direta ou indiretamente, a implementação. Nesse sentido, há uma lacuna sobre fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam os processos de implementação.

No mesmo sentido, Sabatier (1986) declara que os estudos de implementação careceriam de uma abordagem mais geral, que dê conta de explicar o porquê da distância entre o que se pensa e o que se faz. Com isso, propõe um modelo que sintetiza as principais contribuições das perspectivas existentes. Do modelo *bottom-up*, a contribuição principal seria a visão de que é necessário partir de um problema ou subsistema político, mais que de uma lei ou decisão política. A partir disso, analisar as estratégias empregadas pelos atores, nos setores público e privado, identificando como eles tentam tratar a questão que é objeto de uma política pública de modo coerente com seus interesses. Do modelo *top-down*, a contribuição em relação aos fatores sócio-econômicos e aos instrumentos legais que, para este quadro analítico, constroem as diretivas de governo.

Com vistas aos estudos já desenvolvidos, e as limitações das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, esta pesquisa buscará elementos em ambas, como proposto por Majone e Widavsky (1995), Lima e Ascenzi (2014), Lazin (1994), e Sabatier (1986).

Em relação à perspectiva *bottom-up* serão consideradas as especificidades locais, o papel dos distintos atores e organizações, sejam eles públicos ou privados, seus interesses, e estratégias utilizadas pelos mesmos para implementação da política pública. Da perspectiva *top-down*, serão considerados os fatores sócio-econômicos, bem como as normativas e instrumentos legais existentes.

A reflexão teórica conceitual presente no referencial de implementação de políticas públicas, e a escolha dos elementos que irão nortear a análise, contemplam um dos objetivos específicos propostos nessa tese. Esse está relacionado como o Plano ABC, através das ações vinculadas ao Programa ABC, chega no contexto empírico e é implementado pelos atores e organizações. Os elementos presentes nas perspectivas *top-down* e *bottom-up* irão contribuir na identificação de organizações, atores e interesses existentes, bem como das estratégias e negociações envolvidas na implementação do Programa ABC. Ainda, permitirá identificar questões sócioeconômicas e instrumentos legais, que estão além do domínio dos atores locais, mas influenciam na implementação da política pública.

No contexto da implementação, o burocrata de nível de rua e seu poder discricionário tem um papel importante na interpretação e transmissão das ideias referentes às políticas públicas. Em outras palavras, ocorre uma (re)tradução da política pública pelo burocrata de nível de rua. Para contemplar esse processo contínuo de construção/formulação e implementação, as dimensões elencadas por Hassenteufel *et al.* (2017) sobre tradução de políticas públicas são estendidas até o contexto de implementação da mesma.

Segundo Sulbrandt (1989), de maneira geral, as políticas definidas e aprovadas pelo governo são projetos complexos e dinâmicos. Os problemas substantivos variam de um local para outro, de um grupo para outro. Uma saída teórica seria considerar o processo completo como unidade de estudo, uma construção analítica que incluíse todos os sujeitos, públicos ou privados, envolvidos no momento da decisão e da implementação de políticas públicas. Dessa forma, se reconheceria que cada política implica uma rede própria de organizações e interesses, conectados entre si por dependências financeiras e administrativas e distintas entre si pelas características das estruturas de que dependem (SUBIRATS; GOMA, 1998).

3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Este capítulo objetiva resgatar a trajetória do debate internacional sobre a temática ambiental e, particularmente, sobre acordos climáticos globais, através dos principais eventos e acordos firmados desde a década de 1970. Nesse contexto, serão destacados os momentos mais significativos, e as principais medidas adotadas pelo Brasil em relação às mudanças climáticas no período, subsidiando a discussão do capítulo que abordará o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de carbono na Agricultura (Plano ABC).

A discussão está organizada em três períodos, considerando momentos importantes na discussão sobre mudanças climáticas, bem como eventos marcantes para o Brasil. O primeiro período inicia com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, até a COP 3, realizada em Quioto. Nesse período, destacam-se três momentos importantes: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), construção do Relatório Brundtland (1987), e a realização do primeiro evento internacional relacionado às mudanças climáticas no Brasil, Rio-92.

O segundo período compreende desde o evento da COP 3 até a COP 15, destacando-se três momentos significativos no debate sobre mudanças climáticas: a construção do primeiro acordo climático global, o Protocolo de Quioto (1997); o momento em que o protocolo entra em vigor, após as ratificações necessárias, na COP 11; e o acordo de Copenhague, em 2009.

O momento posterior, da COP 15 até a COP 21, caracteriza o terceiro período a ser apresentado nesse capítulo. Nesse momento são desenvolvidas as principais ações em relação às mudanças climáticas, muitas delas, como resultado da mobilização para o evento da COP15. Além da definição de um novo acordo climático global para substituir o Protocolo de Quioto, no Brasil destaca-se a aprovação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (em 2009), a construção do Plano ABC (2010) e a realização da Rio +20 (2012).

De acordo com Inoue (2016), tem se argumentado a favor da noção de governança do clima em detrimento ao conceito de regime internacional¹² na área climática. Isso se daria devido à ocorrência de três limites relacionados ao conceito de regime internacional, a saber: “o status proeminente do estado-nação, a sua natureza definida como unitária, a diferenciação e forte demarcação como duas arenas políticas separadas: a doméstica e a internacional” (p. 91).

De acordo com Rosenau (2000), não se trata de uma oposição dos conceitos, mas a governança é um processo mais amplo do que é abarcado pelos regimes internacionais – ainda que não se tenha uma definição conceitual de governança global e governança global do clima. Segundo o mesmo autor, a governança se caracteriza como comportamentos que visam objetivos, metas e sistemas de ordenação apoiadas em objetivos comuns, podendo ou não derivar responsabilidades legais e formais. Contudo, esse conjunto de ações não dependeria necessariamente da existência de um governo.

Nesse contexto, Inoue (2016) explica que a noção de governança é mais abrangente para tratar a complexidade relacionada à mudança global do clima, a partir de múltiplos atores, setores e níveis de análise, buscando identificar interações entre economia, ambiente e segurança. De acordo com a mesma autora, essa opção de análise não exclui o conceito de regime internacional, mas abre o escopo da análise para incluir atores e relações para além dos Estados.

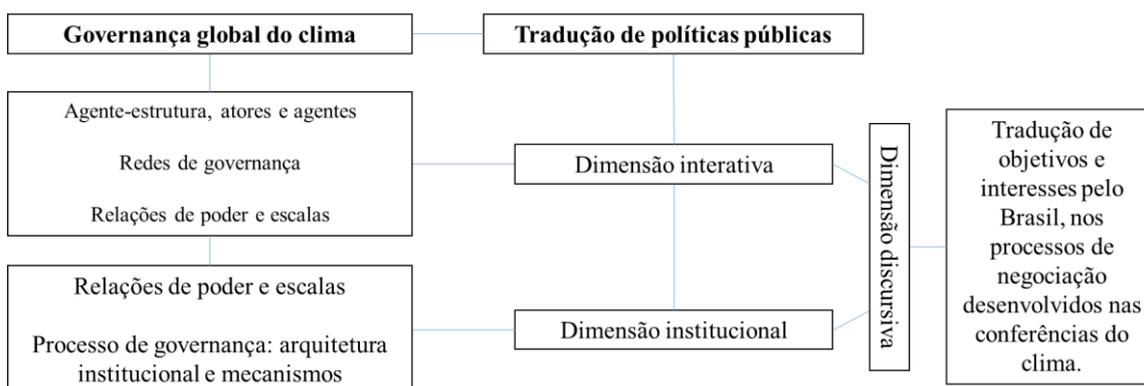
A autora propõe então questões relativas às relações de poder e suas escalas, atores e agentes e relação agente-estrutura, tipos de arquitetura e arranjos de governança (INOUE, 2016). Esses elementos estariam em consonância ao proposto por Biermann, Pattberg e Zelli (2010), contemplando a emergência de novos tipos de agência e atores, além dos governos nacionais; novos mecanismos e instituições de governança ambiental

¹² Os estudos para avaliar os impactos das mudanças climáticas e possíveis alternativas para mitigação de seus efeitos têm contribuído para alterar as relações entre os Estados na formação de um regime internacional de mudança climática, sendo que este implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global (VIOLA, 2002). Um regime internacional são princípios, normas e processos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem expectativas de atores de uma dada área das relações internacionais (KRASNER, 1995, p. 02). De acordo com Krasner (2012, p. 94), os princípios presentes em um regime internacional seriam crenças em fatos e questões morais; as normas representariam padrões de comportamento definidos a partir de direitos e obrigações; as regras seriam as “prescrições ou proscições” específicas para a ação; e os procedimentos para tomadas de decisões se concretizariam nas práticas para execução das decisões coletivas. Uma revisão de literatura sobre regimes internacionais, construída por Breitmeier, Young e Zurn (2006) apud Inoue, 2016), apontou questões e conceitos que balizam tais análises, como: comunidades epistêmicas, papel dos discursos e *brokers* de conhecimento ou da avaliação científica, tipologias de problemas internacionais, hipóteses sobre construção de regimes internacionais e como estes influenciam o comportamento, dentre outros.

global, além dos regimes liderados por estados e apoiados em tratados; e a crescente interligação de sistemas abrangentes de governança através de níveis e esferas funcionais.

A partir dos elementos presentes na governança global do clima, busca-se nessa tese, especificamente nesse capítulo, construir um diálogo com as dimensões interativa, institucional e discursiva, presentes na literatura de tradução de políticas públicas, proposta por Hassenteufel e colaboradores (2017) (Figura 2). Através dessa relação teórica buscar-se-á explicar como o Brasil traduz seus objetivos e interesses, nos processos de negociação desenvolvidos nas conferências do clima. Sabe-se que essa proposição analítica é uma ampliação da proposta dos autores, que busca explicar a tradução de políticas públicas, e que nesse contexto, o resultado da tradução vai além, gerando posicionamentos, narrativas, arranjos e propostas nas convenções do clima.

Figura 2 - Esquema analítico de diálogo entre governança global do clima e tradução de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A dimensão agente-estrutura, atores e agentes, proposta por Inoue (2016) é apoiada em alguns autores, como Biermann, Pattberg e Zelli (2010), explicando que a análise do processo de governança do clima deve identificar os atores e agentes, as atividades desempenhadas e os diferentes graus de agência. Reconhecendo também que o Estado não é um agente unitário nesse processo, mas que a governança global do clima envolve múltiplos atores, agentes, escalas e formas de cooperação. Essa categoria de análise apresenta relação com a dimensão interativa de Hassenteufel e colaboradores (2017), caracterizada pela mobilização de diferentes atores e papéis no processo de tradução de políticas públicas.

Outra dimensão analítica construída por Inoue (2016), e que possui uma relação com o processo interativo caracterizado por de Hassenteufel e colaboradores (2017), são as “Redes de governança”. Um dos autores base utilizados pela autora nessa dimensão é Pattberg (2010), que caracteriza redes como a interconexão de entidades, incluindo indivíduos, organizações e seus processos de troca. O mesmo autor classifica redes de governança em três tipos, de acordo com a categoria de atores envolvidos, a saber: redes públicas, que excluem o Estado como ator central; redes híbridas, composta por atores públicos e privados; e redes privadas, que incorporam lógicas pró-lucro, ou sem fins lucrativos.

A autora também propõe a dimensão “Relações de poder e escalas”, ao considerar a governança do clima como um fenômeno que ocorre em múltiplas escalas, envolvendo relações de poder e escalas social e historicamente construídas. De acordo com Inoue (2016),

[...] as relações de poder na governança global do clima não podem ser pensadas desvinculadas dos lugares e posições dos atores envolvidos. Embora a mudança do clima e os problemas ambientais em geral sejam globais, as soluções envolvem diferentes atores, em escalas diferenciadas e diversos níveis de tomada de decisão (p. 104).

Essa categoria apresenta relação também com a dimensão interativa e institucional proposta por Hassenteufel e colaboradores (2017), caracterizada pelas disputas de poder, o contexto institucional e suas respectivas instituições, herdadas de políticas públicas passadas e do processo político. A relação dessa dimensão institucional também dialoga com a categoria “Processo de governança: arquitetura institucional e mecanismos” construída por Inoue (2016). Considera-se que a dimensão discursiva, que contempla as interpretações dos atores e suas diferentes narrativas, são transversais às dimensões de governança do clima apresentadas na Figura 2.

De acordo com Biermann *et al.* (2010), arquitetura de governança global é um arcabouço de organizações, regimes e outras formas de princípios, normas, regulações e procedimentos de tomada de decisão válidos ou ativos em uma determinada área da política mundial. O mesmo autor constata que as arquiteturas em geral são fragmentadas, porque, para haver uma arquitetura universal (não fragmentada), seria quando países estivessem sob o mesmo marco regulatório, participassem do mesmo processo decisório e concordassem com um núcleo comum de compromissos, o que

empiricamente é difícil de ser visualizado. Dessa forma, todas as arquiteturas, seriam em algum grau fragmentadas, e quanto maior a escala de análise, maior o grau de fragmentação (BIERMANN *et al.*, 2010, p. 17).

3.1 DISCUSSÃO SOBRE AS QUESTÕES AMBIENTAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL: PERÍODO INICIAL

A governança global do clima teve início com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, no ano de 1972 em Estocolmo, na Suécia, onde comissões foram criadas e acordos climáticos estabelecidos. O resultado desse primeiro evento para discutir problemas ambientais no mundo foi uma Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, onde constavam princípios de comportamento e responsabilidades que deveriam nortear as decisões sobre políticas ambientais. A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano apresentou 26 princípios, desde o direito a um meio ambiente de qualidade até o estabelecimento da cooperação para proteção e melhoramento do meio ambiente. Também definiu que os Estados e organizações internacionais deveriam adotar ações de enfrentamento das consequências econômicas resultantes da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

De acordo com a Declaração, a maioria dos problemas ambientais registrados nos países industrializados se relacionava à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico. Nos países em desenvolvimento, esses problemas seriam motivados pelo seu próprio subdesenvolvimento, onde milhões de pessoas estariam vivendo abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência digna, privada de alimentação, vestuário, habitação, educação, condições de saúde e higiene adequadas. O documento ressaltava ainda a evolução da ciência e o poder de transformação do homem, mas que se aplicado imprudentemente, poderia causar danos incalculáveis ao homem e seu meio ambiente, como já era observado em relação à poluição da água, do ar, da terra, e ao esgotamento dos recursos naturais (ONU, 1972).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano pode ser considerada o marco inicial da discussão sobre as questões ambientais e climáticas a nível mundial. A Declaração resultante desse evento, ao mesmo tempo que alerta para os efeitos do desenvolvimento e do próprio subdesenvolvimento, elenca princípios e

responsabilidades que deveriam nortear as políticas ambientais nos países. Esse pode ser considerado o início da governança global do clima, caracterizado por Rosenau (2000) como a definição de um conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns, e nesse caso, gerando responsabilidades para os países.

Nesse momento já se observa uma inserção nos quadros institucionais dos países, visto que o documento gerado na conferência deveria nortear as políticas a serem construídas pelos mesmos. Essa questão está vinculada com a dimensão e arquitetura institucional e mecanismos, envolvendo o arranjo de princípios, normas e procedimentos no contexto interno dos países (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017; BIERMANN *et al.*, 2009).

O posicionamento do Brasil na Conferência de Estocolmo foi contrário ao reconhecimento da importância em se discutir os problemas ambientais, onde, juntamente com a China, liderou a aliança dos países periféricos contrários à discussão. De acordo com a proposta de Porter e Brown (2006), poderíamos classificar o posicionamento brasileiro como Estado-veto, se opondo à proposta ou tentando enfraquece-la para que a mesma perdesse sua efetividade. O principal elemento que favorecia esse posicionamento brasileiro estava relacionado ao modelo de desenvolvimento adotado até então, e que chegava ao ápice em 1972, baseado na utilização dos recursos naturais, considerados infinitos na época, sistemas industriais poluentes e exploração de mão de obra barata.

Segundo Putnam (1988), o posicionamento de países em negociações internacionais tem como um dos fatores explicativos a política doméstica. Internamente, os grupos de interesse apresentam suas pautas e buscam consolidar seu posicionamento. No contexto internacional, os países buscariam então contemplar as pressões domésticas, e ao mesmo tempo, minimizar as consequências dos avanços internacionais.

Esta parece ter sido a atuação do Brasil no momento da Conferência, pois juntamente a outros países em desenvolvimento, a posição brasileira em relação às questões ambientais discutidas na Conferência de Estocolmo, apresentou os seguintes elementos: o crescimento econômico não deveria ser sacrificado pela preservação ambiental; discordância da proposta de controle de natalidade; e, a defesa de que cada país deveria explorar seus recursos de acordo com suas prioridades (SOUSA, 2009).

Mesmo assim, segundo Lustosa e Young (2002), foi seguindo a recomendação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente que, em 1973, foi criada a

Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (Decreto n. 73.030). Esse órgão, sob coordenação do Ministério do Interior, passou a se dedicar ao desenvolvimento de normas regulatórias ambientais, como da poluição por veículos, a criação de unidades de conservação, a demarcação de áreas críticas de poluição, dentre outras (SOUSA, 2009).

De acordo com Rissato e Spricigo (2010), mesmo que outras normas e leis¹³ tenham sido criadas ainda na década de 1970, somente em 1981 é que foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através da lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Na perspectiva de Rodrigues (2002), a PNMA teria sido a primeira ação legal no Brasil que tratou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo.

O posicionamento brasileiro, de acordo com Viola (2002), foi se modificando ao longo do tempo, iniciando na década de 1980, quando o Brasil enfrentou forte crise. O declínio do modelo de desenvolvimento começou a chamar atenção para os problemas ambientais. Corroborando com essa perspectiva, Rissato e Spricigo (2010) destacam que os avanços na política ambiental nos anos 1980 são decorrentes do esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento, baseado na substituição de importações, e também, pelos crescentes movimentos ambientalistas transnacionais.

No contexto internacional, em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pela ONU (Organização das Nações Unidas), coordenada pela primeira ministra da Noruega, *Gro Harlem Brundtland*. O trabalho da Comissão resultou na publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, também chamado Relatório Brundtland, no ano de 1987, em que propõe o importante conceito de desenvolvimento sustentável, como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Sendo um dos principais marcos desse período, o relatório apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável, que deve ser entendido como:

¹³ O Decreto-Lei nº 1.413/1975, que tratava do controle da poluição provocada por atividades industriais; “Lei nº 6.453 de 17/10 de 1977 que determina a responsabilidade civil e criminal por danos nucleares, a Lei nº 6.513 de 20/12/1977 que cria áreas especiais e locais de interesse turístico; a Lei nº 6.567 de 24/09/1978 que trata do aproveitamento de substâncias minerais; a Lei nº 6.766 de 19/12/1979 que dispõe sobre o zoneamento do solo urbano; a Lei nº 6.803 de 02/07/1980 que trata do zoneamento industrial; a Lei nº 6.894 de 16/12/1980 de trata da inspeção e fiscalização da produção e comercialização de insumos químicos destinados à agricultura; a Lei nº 6.902 de 27/04/1981 que cria estações ecológicas e áreas de proteção ambiental” (RISSATO; SPRICIGO, 2010, p.9).

[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 49)

O relatório foi publicado após três anos de audiências com líderes de governo e público em geral de países desenvolvidos e em desenvolvimento, apresentando questões relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento. Esse processo possibilitou que diferentes grupos expressassem seus pontos de vista em relação à agricultura, água, transferência de tecnologias, dentre outros temas.

O Relatório Brundtland enfatizou problemas ambientais, como o aquecimento global, e apontou para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo existentes, os quais são geradores de diversos desequilíbrios. Nesse sentido, não sugere a estagnação do crescimento econômico, mas a conciliação com as questões ambientais e sociais, e para isso apresentou uma lista de ações e metas a serem realizadas no nível internacional. Algumas das medidas citadas no relatório são: diminuição do consumo de energia, desenvolvimento de tecnologias que utilizem fontes de energia renovável, e aumento da produção industrial nos países não-industrializados por meio de tecnologias ecologicamente adaptadas (ONU, 1987).

O relatório Brundtland pode ser considerado como um momento importante na discussão sobre questões ambientais e climáticas, pois atenta para as questões acerca do processo de desenvolvimento adotado até então. A partir do relatório, os países deveriam adotar ações que buscassem não apenas o desenvolvimento, mas um desenvolvimento que se sustentasse ao longo do tempo, atendendo as aspirações humanas do presente, sem prejudicar as gerações futuras.

No contexto brasileiro, nesse período, mais especificamente em 1988, a Constituição Federal dedica um artigo-capítulo (Artigo 225) sobre o meio ambiente, passando a ser uma referência legal importante para a proteção ao meio ambiente. No ano seguinte, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e extinta a SEMA, através da Lei 7.735/1989 (RISSATO; SPRICIGO, 2010).

No ano de 1985 foi formalizada a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Os princípios da Convenção enunciavam uma série de elementos relacionados à disposição da comunidade internacional para a proteção ao ozônio

estratosférico. A Convenção de Viena contribuiu para o surgimento do Protocolo de Montreal em 1987, sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio, um tratado internacional que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1989, ratificado pelo Brasil em 1990. O tratado colocava obrigações específicas para progressiva redução da produção e consumo das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDOs), até sua total eliminação (BRASIL, sd).

Envolvendo diferentes atores e diferentes níveis de governança, o que caracteriza a dimensão interativa (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) e agente-estrutura (INOUE, 2016) desse processo, os eventos realizados a nível mundial e os documentos resultantes buscavam chegar a objetivos comuns que orientassem as políticas a serem desenvolvidas em cada país. Do contexto internacional para o âmbito interno dos países, dependendo das relações de poder e escalas (INOUE, 2016) e do contexto institucional existente (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017), a agenda se tornava mais ou menos significativa. Até esse momento, o arcabouço institucional ambiental do Brasil contava com normas regulatórias como o Código Florestal (1934;1965) e a Política Nacional de Meio Ambiente (1981).

A Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, que foi realizada no ano de 1988 em Toronto, no Canadá, ocorreu reunindo cientistas e alertando para a necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. No mesmo ano, a ONU criou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), para avaliar o risco da mudança climática devido à atividade humana, divulgando seu primeiro relatório de avaliação em 1990, alertando que a temperatura do planeta estaria aumentando.

Observa-se com a criação do IPCC e a divulgação de seus relatórios, a utilização do campo científico para embasar e promover a agenda das mudanças climáticas. Seria a vinculação de comunidades epistêmicas, definida por Hass (1992) como um grupo de profissionais com conhecimento e experiência reconhecida em determinada temática, nesse caso, na promoção do tema climático mundialmente¹⁴.

No ano de 1992 foi realizada a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 ou Eco-92, concomitantemente a Cúpula da Terra. Realizado no Brasil, esse evento objetivava reafirmar a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em

¹⁴ É importante destacar que alguns pesquisadores consideram que o aquecimento global é um processo natural e não uma consequência da ação antropogênica (LOMBORG, 2002; MARUYAMA, 2009; BAPTISTA, 2009).

Estocolmo, em 1972 e avançar a partir dela, com objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global de cooperação entre os Estados, que respeitassem os interesses de todos e protegessem a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento.

O evento que reuniu delegações de 178 países e trouxe para o Rio de Janeiro 114 Chefes de Estado, foi um evento duplo. Enquanto no Riocentro ocorreu a Cúpula da Terra, reunindo delegações oficiais para celebração de acordos, no Aterro do Flamengo aconteceu o Fórum Global, envolvendo Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais e interessados em debater a temática (OLIVEIRA, 2011).

Um dos principais conceitos trazidos pelo Relatório Brundtland, desenvolvimento sustentável, foi definitivamente incorporado como um princípio durante a Eco-92. Sousa (2009) enfatiza que a Eco92 foi uma tentativa de reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a concepção de Desenvolvimento Sustentável colocada em evidência a partir da publicação do Relatório Brundtland. Segundo o coordenador do Plano ABC a nível nacional:

[...] a partir de 92, o evento da Eco-92, começou-se a trabalhar mais a questão do sustentável, quando o termo surgiu mais fortemente, e aí buscando realmente incorporar esses aspectos sociais, econômicos e ambientais. Só que a nossa agropecuária já vinha nesse caminho, a Embrapa trouxe isso, não só a Embrapa, mas como as instituições de pesquisa atreladas nesse grande arranjo de pesquisa brasileira, vieram trabalhando (Entrevistado 7).

Na Eco-92 também foi aprovada a Agenda 21, o documento mais importante gerado no evento. Cita-se ainda a construção da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção da Biodiversidade, Convenção sobre Mudança do Clima.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou 27 princípios, defendendo o direito humano a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza; que o desenvolvimento deve ser exercido de modo que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras; que a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento, para que se possa, assim, alcançar o desenvolvimento sustentável, sendo esse requisito indispensável a todos os Estados. Adicionalmente, a declaração menciona que se dará prioridade às necessidades especiais em países em

desenvolvimento, e que os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas, devendo os países desenvolvidos cooperar com os países em desenvolvimento (ONU, 1992a).

Os princípios da declaração são considerados na construção da Agenda 21, que reúne uma série de debates promovidos na Eco-92 sobre o meio ambiente e suas relações com o desenvolvimento. A reflexão se dá em torno das ações humanas em relação à natureza, o que privaria, num futuro próximo, os humanos das riquezas naturais. O documento está estruturado em quatro seções, a saber: Dimensões sociais e econômicas; Conservação e gerenciamento dos recursos para desenvolvimento; Fortalecimento do papel dos grupos principais; e, Meios de implementação. A premissa básica do documento reflete um consenso mundial, de maior comprometimento político, quanto ao desenvolvimento e à cooperação ambiental (ONU, 1992b).

Na Eco-92, o posicionamento do Brasil foi contrário aquele apresentado vinte anos antes, na Conferência de Estocolmo, mostrando-se sensível aos problemas ambientais. A nomeação de Lutzenberger¹⁵ como secretário de meio ambiente, no governo de Fernando Collor de Melo em 1990, estava indicando uma nova responsabilidade ambiental a ser assumida pelo Brasil (VIOLA, 2002). De acordo com Viola (1997), a conversão ambientalista de Collor estava relacionada à necessidade de ganhar confiança da opinião pública dos países desenvolvidos para seu programa econômico neoliberal, que carecia de investimentos estrangeiros. Além disso, a escolha do Brasil como sede desse importante evento dava a Collor a oportunidade para projetar a si e a seu governo no cenário internacional.

Ainda de acordo com Viola (2002), a posição brasileira na conferência teria sido influenciada por cinco fatores: crise do modelo de desenvolvimento brasileiro na década de 1980, que produziu uma significativa abertura da opinião pública para ideia de desenvolvimento sustentável; uma sensibilização do governo em relação aos problemas ambientais, já que o país detinha grande parte da maior floresta pluvial do mundo e havia, portanto, a necessidade de considerar o impacto ambiental; o fato de a matriz

¹⁵ José Lutzenberger foi um importante ambientalista brasileiro. Engenheiro Agrônomo, após treze anos de trabalho como executivo em uma indústria internacional de agrotóxicos, Lutzenberger abandona a carreira para denunciar o uso indiscriminado de agrotóxicos nas lavouras do Rio Grande do Sul. Foi um dos fundadores da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), e em 1987, criou a Fundação Gaia, que até hoje promove o desenvolvimento sustentável, a agricultura regenerativa, a educação ambiental e a reciclagem do lixo. Em março de 1990, Lutzenberger foi nomeado secretário-especial do Meio Ambiente da Presidência da República, no mandato de Fernando Collor de Mello, onde permaneceu até 1992 (FUNDAÇÃO GAIA, 2002).

energética brasileira estar fundada em recursos naturais renováveis, principalmente hidroelétrica e biomassa, enquanto que quase a totalidade dos países era dependente de combustíveis fósseis ou energia nuclear; a importância da floresta Amazônica, fortalecendo a perspectiva da combinação de preservação com o desenvolvimento sustentável; e, a pressão pelo compromisso do globalismo, já que o Brasil era o país sede da conferência em 1992.

Algumas decisões tomadas por Collor e Lutzenberger, no primeiro ano de governo, deram credibilidade ao Presidente na esfera do ambientalismo internacional. Algumas delas foram a ampliação do monitoramento e fiscalização do desmatamento, a elaboração de macrozoneamento ecológico-econômico, fim do programa nuclear paralelo dos militares e adesão do Brasil à política ocidental de não-proliferação nuclear. Ainda, nas reuniões de presidentes em torno do Pacto Amazônico¹⁶, no início de 1992, promovidas pelo Brasil, se enfatizava a necessidade de um redirecionamento para o desenvolvimento sustentável e o reconhecimento que os países emergentes também deveriam fazer um esforço em relação aos problemas ambientais globais (VIOLA, 2002).

No processo preparatório para realização da Eco-92, o governo brasileiro se ateve a dois princípios: que os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados pela comunidade internacional de modo prioritário; e de que a responsabilidade dos países se diferenciava, tanto pela causa, quanto pela solução dos problemas ambientais, o que aumentava o compromisso dos países ricos. Contudo, a divergência entre Lutzenberger, que mantinha uma posição mais radical, e o governo brasileiro, afetou a operacionalização da posição brasileira na preparação anterior ao evento que ocorreria no Brasil. Mesmo assumindo uma política exterior mais responsável em relação aos problemas ambientais, com um papel de co-liderança na redação dos resultados da Convenção da Biodiversidade favorável aos compromissos para o desenvolvimento sustentável na Agenda 21, a posição brasileira ficou aprisionada pelo velho nacionalismo ao apoiar a Malásia na oposição a uma convenção sobre florestas (GUIMARÃES, 1994; LAFER; FONSECA, 1994).

¹⁶ O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), também conhecido como Pacto Amazônico, foi assinado em 3 de julho de 1978 por representantes da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela para dar início ao processo de coordenação e cooperação, com objetivo de criar um mecanismo de desenvolvimento da região amazônica sem que nenhum dos países abrisse mão das respectivas soberanias territoriais (OCTA, 2010).

Para além de resultados internos, o evento no Brasil foi o marco para que os países adotassem a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*), na qual os países reconheceram a gravidade da situação ambiental e se comprometeram a adotar providências para reduzir os efeitos dessas mudanças, tendo a Conferência das Partes (COP) como órgão supremo da convenção (SOARES; HIGUCHI, 2006). As COPs reúnem anualmente os países Parte em conferências mundiais, onde as decisões são coletivas e consensuais, e só podem ser tomadas se forem aceitas por unanimidade pelas Partes. Esse momento também pode ser considerado relevante na governança global do clima, pois houve a definição de encontros anuais para discutir a questão climática mundial.

Desde 1995, algumas COPs têm maior relevância pelas decisões globais acordadas. No Quadro 3 são apresentados eventos relacionados às mudanças climáticas desde 1972, data e local onde foram realizados, bem como os principais documentos construídos no âmbito internacional. Os documentos resultantes de algumas COPs tiveram grande importância nas ações posteriores a serem desenvolvidas nos países, como foi o caso do Protocolo de Quioto, construído na COP 3, o primeiro acordo climático global.

A COP é percebida pelos atores internacionais como um grande espaço de promoção dos países e de seus interesses. Nesse sentido, de acordo com o pesquisador e professor entrevistado (entrevistado 3), todos os países tem o intuito de chamar atenção, “*levantar sua bandeira*”, e por isso levam para esse contexto discursos bem elaborados, sobre suas contribuições e metas futuras. O mesmo entrevistado ressalta que não é somente o Estado que se faz presente nesses eventos, mas que outros órgãos e organizações buscam promover suas tecnologias e inovações. Segundo o Coordenador Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas no MF (entrevistado 10), “*as COPs acabam sendo plataformas de projeção do país para fora*”, e que o Brasil ao longo do tempo tem aproveitado isso, encarando como uma agenda positiva. Nesse sentido há um diálogo com a dimensão interativa da agenda climática no contexto internacional, presente também na dimensão agente-estrutura (INOUE, 2016), em que o Estado não é agente unitário no processo de governança do clima. Corroborando com a definição da autora, Hassenteufel *et al.* (2017) trabalha a dimensão interativa, e também a dimensão

discursiva, destacando que os atores exploram discursos em consonância com seus interesses.

Nos eventos climáticos, a interação dos atores e seus respectivos interesses, geram os grupos de negociação com ambições comuns. De acordo com o Chefe da Divisão da Mudança do Clima no Itamaraty (entrevistado 23), o primeiro e grande bloco dos países em desenvolvimento, do qual o Brasil faz parte é o G-77¹⁷, compreendendo todos os países em desenvolvimento, com exceção do México e da Coreia, que saíram do bloco na década de 1990. Este seria o grupo original do Brasil, dialogando não somente questões de clima, mas de desenvolvimento sustentável, economia, sendo um grupo que tem muita força perante os demais.

O primeiro espaço de negociação dos países, voltado especificamente para o clima, foi a COP 1, realizada em Berlim, na Alemanha, de 28 de março a 7 de abril de 1995, contando com representantes de 117 países. Nesse evento foi estabelecido o Mandato de Berlim, cujo foco foi o consenso de todos os países em se tomar ações mais eficientes quanto à mitigação do efeito estufa. Deu-se início ao processo de negociação de metas e prazos para redução de gases de efeito estufa pelos países desenvolvidos. A revisão do compromisso estabelecido, de voltar suas emissões para os níveis de 1990, até o ano 2000, era insuficiente para atingir o objetivo de longo prazo da Convenção, que consistia em impedir uma interferência antrópica no sistema climático. Os países em desenvolvimento não foram incluídos nesse compromisso, dado o princípio da Convenção que afirma responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ainda, com objetivo do fortalecimento do compromisso dos países desenvolvidos em reduzir as emissões, foi criado o grupo Ad Hoc sobre o Mandato de Berlim (AGBM), que iniciou a construção de um protocolo que, após oito encontros, foi encaminhado a COP 3 e culminou na adoção do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 1995a; UNFCCC, 1995b).

De acordo com Carvalho (2010), na primeira COP o Brasil teve papel de Estado-veto, com posicionamento contrário às atividades a serem implantadas conjuntamente, com a frase marcante da chefe da Delegação brasileira “não trocaremos fumaça por árvores” (ENB, 1995, vol. 12, nº 21). O discurso utilizado para justificar tal posicionamento era que isso não resolveria o problema da mitigação da mudança climática, e que cada país deveria se responsabilizar por suas emissões.

¹⁷ G-77 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 1964 com o objetivo de coordenar a atuação dos países em desenvolvimento em fóruns multilaterais.

Especificamente em relação à inclusão de florestas em pé no regime de mudança do clima, o Brasil poderia ser classificado como Estado-veto até as negociações do Protocolo de Quioto (1995 a 1997) (CARVALHO, 2010). Posicionamento esse que estaria justificado na defesa de soberania do país sobre os recursos naturais e o seu direito de desenvolvimento. Segundo Carvalho (2010), o país mencionava dificuldades técnicas e pouco conhecimento acerca do papel das florestas em relação ao clima. Aliado a isso, o Brasil defendia nesse momento o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, alegando que os países desenvolvidos seriam historicamente responsáveis pelas emissões, não cabendo o mesmo ônus aos países em desenvolvimento. Segundo o pesquisador do INPA (entrevistado 2), o Brasil buscou resgatar todo o histórico da revolução industrial e seu balanço de emissões, justificando sua posição¹⁸.

Com isso, é possível perceber nesse momento inicial da discussão ambiental e climática, como o Brasil acionou seus atores e estratégias argumentativas para discutir e dar sentido às suas justificativas, na busca de convencimento e adaptação no contexto do acordo internacional (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017).

Quadro 3 - Eventos internacionais relacionados às mudanças climáticas

Evento	Data	Local	Documento gerado
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano	1972	Estocolmo, Suécia	Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, onde constavam princípios de comportamento e responsabilidades que deveriam nortear as decisões sobre políticas ambientais
Criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	1983	-	Nosso Futuro Comum, também chamado Relatório Brundtland (1987)
Protocolo de Montreal	1987	-	Sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
Primeira Conferência Mundial sobre o Clima	1988	Toronto, Canadá	-
Rio-92 ou Eco-92	1992	Rio de Janeiro, Brasil	Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção da Biodiversidade, Convenção sobre Mudança do Clima
COP 1	28 de março a	Berlim,	Mandato de Berlim

¹⁸ “No Brasil as discussões sobre mudanças climáticas foram ganhando corpo, e também aquelas das mudanças compartilhadas, assumidas, por cada um dos atores, o Brasil é um país que defende muito isso, ele é crítico, quer resgatar todo esse histórico da revolução industrial do balanço de emissões e dizer nós estamos aqui gerando um acúmulo de emissões é verdade, ao mesmo tempo que, o Brasil não podia ficar o tempo todo na defensiva, tinha que apresentar alguma coisa” (Entrevistado 2).

Evento	Data	Local	Documento gerado
	7 de abril de 1995	Alemanha	
COP 2	9 a 19 de julho de 1996	Genebra, Suíça	Declaração de Genebra
COP 3	1º a 10 de dezembro de 1997	Quioto, Japão	Protocolo de Quioto
COP 4	2 a 13 de novembro de 1998	Buenos Aires, Argentina	Plano de ação de Buenos Aires
COP 5	25 de outubro a 5 de novembro de 1999	Bonn, Alemanha	-
COP 6, parte I	13 a 24 de novembro de 2000	Haia, Países Baixos	-
COP 6, parte II	16 a 27 de julho de 2001	Bonn, Alemanha	Acordo de Bonn
COP 7	29 de outubro a 9 de novembro de 2001	Marrakesh, Marrocos	Acordo de Marrakesh
Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)	2 a 4 de setembro de 2002	Jonesburgo, África do Sul	Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.
COP 8	23 de outubro a 1º de novembro de 2002	Nova Déli, Índia	-
COP 9	1º a 12 de dezembro de 2003	Milão, Itália	-
COP 10	6 a 17 de dezembro de 2004	Buenos Aires, Argentina	-
COP 11 - Primeira Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (MOP 1)	28 de novembro a 9 de dezembro de 2005	Montreal, Canadá	-
COP 12/ MOP 2	6 a 17 de novembro de 2006	Nairóbi, África	-
COP 13/ MOP 3	3 a 15 de dezembro de 2007	Bali, Indonésia	Mapa do Caminho
COP 14 / MOP 4	1º e 12 de dezembro de 2008	Poznan, Polônia	-
COP 15/ MOP 5	7 a 19 de dezembro de 2009	Copenhague, Dinamarca	Acordo de Copenhague
COP 16/ MOP 6	29 de novembro a 11	Cancún, México	Fundo Verde do Clima

Evento	Data	Local	Documento gerado
	de dezembro de 2010		
COP 17/ MOP 7	2011	Durban, África do Sul	-
Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)	20 a 22 de junho de 2012	Rio de Janeiro, Brasil	“O futuro que queremos”
COP 18/ MOP 8	26 de novembro a 7 de dezembro de 2012	Doha, Catar	-
COP 19/ MOP 9	11 a 22 de novembro de 2013	Varsóvia, Polônia	-
COP 20/ MOP 10	1º a 14 de dezembro de 2014	Lima, Peru	Chamamento de Lima para a Ação sobre o Clima - “rascunho zero”
COP 21/ MOP 11	30 de novembro a 11 de dezembro de 2015	Paris, França	Acordo de Paris
COP 22/ MOP 12/ CMA 1 ¹⁹	7 a 18 de novembro 2016	Marrakesh, Marrocos	-
COP 23/ MOP 13/ CMA 1.2	6 e 17 de novembro de 2017	Bonn, Alemanha	-
COP 24/ MOP 14/ CMA 1.3	2 a 14 de dezembro de 2018	Katowice, Polônia	-

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A COP 2 foi realizada em Genebra, Suíça, de 9 a 19 de julho de 1996, onde as partes decidiram pela criação de obrigações legais de metas de redução de GEE, descritas na Declaração de Genebra. O segundo relatório do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPPC) foi publicado poucos dias antes da conferência, onde foi apresentado e consistiu em um importante instrumento nas negociações. Seria o acionamento da comunidade epistêmica (HASS, 1992) subsidiando as discussões na COP, e facilitando um possível acordo climático global. As principais conclusões do relatório indicavam a influência humana no clima mundial, a provável elevação de temperatura e do nível médio do mar, afetando os sistemas ecológicos e setores socioeconômicos, sendo a alimentação e a saúde humana preocupações destacadas.

¹⁹ Conference of the Parties serving as the meeting of to the Parties to the Paris Agreement (CMA).

Nesse contexto, a Declaração de Genebra reforça, com caráter urgente, as atividades a nível mundial, regional e nacional, para redução das emissões de gases de efeito estufa, visando evitar danos irreversíveis ao meio ambiente. Os países em desenvolvimento também fariam parte dessas obrigações, e poderiam solicitar ajuda financeira à Conferência das Partes, por meio do Fundo Global para o Meio Ambiente, a fim de desenvolverem programas que reduzissem a emissão de GEE (UNFCCC, 1996a; UNFCCC, 1996b). As decisões em torno de um acordo climático global ocorreram em 1997, em Quioto no Japão, evento que será tratado na próxima subseção.

3.2 COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADES DOS PAÍSES EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PERÍODO DA COP 3 ATÉ A COP 15

No ano de 1997, cerca de 10.000 delegados, representantes de 159 nações, observadores e jornalistas participaram do importante evento realizado em Quioto, no Japão, a terceira Conferência das Partes (COP 3). Nesse evento foi gerado um dos mais importantes marcos para a preservação do meio ambiente, o Protocolo de Quioto, definindo metas de redução da emissão de gases de efeito estufa. No Protocolo houve uma diferenciação dos países em Anexo I e não Anexo I. O Anexo I²⁰ foi composto pelos países desenvolvidos, que contabilizavam pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono, assumindo o compromisso de redução de suas emissões combinadas de GEE em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012 (UNFCCC, 1998).

O Protocolo do Quioto apresentava 28 artigos, sendo definido no terceiro artigo o compromisso assumido pelos países do Anexo I. Os países deveriam assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, não excederiam as quantidades calculadas e estabelecidas no acordo. Cada parte deveria, até 2005, ter realizado um progresso comprovado para alcançar os compromissos assumidos no Protocolo. As Partes em processo de transição para uma economia de

²⁰ Países que compõe o Anexo I do Protocolo: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bielo-Rússia, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos.

mercado também estavam presentes no Anexo I, devidamente identificadas, devendo usar aquele ano ou período base para implementação dos compromissos.

Cada Parte incluída no Anexo I deveria implementar ou aprimorar políticas e medidas visando cumprir seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidos e, assim, promover o desenvolvimento sustentável. Citam-se ações como o aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional, a promoção de formas sustentáveis de agricultura, medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, cooperar com outras Partes do Anexo I, visando a eficácia combinada das políticas adotadas, dentre outras ações.

Um aspecto conflitivo do Protocolo eram os sumidouros de carbono. Os negociadores brasileiros acreditavam não conseguir conter de maneira significativa o desmatamento na Amazônia. Isso fez com que o Brasil se posicionasse contra a inclusão de propostas em torno do ciclo de carbono, temendo que no futuro, o país tivesse um grande passivo advindo do desmatamento na Amazônia. Ao final, nesse quesito, o Brasil e a União Européia, que também era contrária à proposta, foram vencidos pelos demais países que faziam parte do acordo, e os sumidouros de carbono passaram a fazer parte do Protocolo. No entanto, por outro lado saíram vitoriosos, visto que no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) apenas o reflorestamento e o florestamento poderiam ser consideradas atividades de sequestro de carbono (VIOLA, 2004).

Uma decisão importante no Protocolo de Quioto em relação aos países em desenvolvimento foi a definição do MDL, fruto de uma iniciativa brasileira, como pode ser observado na fala do Chefe da Divisão da Mudança do Clima do Itamaraty:

A gente sempre fez a nossa visão ser vista, o MDL, por exemplo, é um mecanismo que foi desenvolvido, a gente propôs um fundo, mas com a negociação a gente evoluiu pra isso, nós e Estados Unidos basicamente, desenhamos o que é o MDL, ou seja, desenvolvidos sempre estivemos (Entrevistado 23).

Esse depoimento vai ao encontro do que é relatado por Viola (2004). De acordo com o autor, a proposta do MDL, que havia sido originalmente chamada de Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), foi inicialmente criticada pelos países desenvolvidos. Contudo, ainda em 1997, juntamente com os Estados Unidos, o Brasil modificou a

proposta, que passou a ser chamada MDL, e abria a possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas metas de redução de emissão por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países emergentes e pobres. Isso fez também com que o Brasil aceitasse a proposta de mecanismos flexibilizadores de mercado para complementar os compromissos dos países desenvolvidos.

Observa-se nesse momento, o Brasil mobilizando os Estados Unidos, um país Anexo I com importância nas conferências do clima por sua significativa emissão de GEE e também por seu poder de decisão a nível mundial. Essas articulações representam as dimensões caracterizadas por Inoue (2016) e Hassenteufel *et al.* (2017), em relação a mobilização de diferentes atores (dimensão interativa) e graus de agência (agente-estrutura, atores e agentes), bem como o envolvimento das relações de poder no processo político da arena de disputa climática (dimensão institucional).

As articulações e decisões do Brasil na área ambiental, também ocorrem em relação aos países financiadores de projetos. De acordo com a entrevistada 25, a captação de recurso externo acaba promovendo certas articulações no contexto internacional, e o que é desenvolvido nos países doadores, em relação à agenda climática e ambiental, é traduzido como exemplo para o que será desenvolvido no Brasil. Esse processo se assemelha à inspiração, descrita por Dolowitz e Marsh (1996) na abordagem de transferência de políticas públicas.

Principalmente os países em desenvolvimento, sempre vão usar algo que já esteja em andamento, ou minimamente como exemplo [...] sofrem influência externa dos doadores. Então, bem ou mal, o fundo Amazônia, com recursos da Noruega ou da Alemanha, são atores que ditam, não é que ditam as regras, mas estimulam o governo, ou os autores governamentais, a própria sociedade civil a implementar projetos pilotos que não necessariamente são inovadores ou exclusivamente nossos (Entrevistada 25).

O objetivo do MDL era assistir às Partes não incluídas no Anexo I, através de recursos dos países desenvolvidos, para que atingissem o desenvolvimento sustentável e contribuíssem para o objetivo final da Convenção. Para isso, esses países se beneficiariam de projetos que resultassem na redução certificada de emissões, podendo estas serem utilizadas pelas Partes do Anexo I no cumprimento de seus compromissos (UNFCCC, 1997a; UNFCCC, 1997b).

Nesse sentido, o Protocolo de Quioto surgiu como uma grande oportunidade, não só para que o mundo prestasse mais atenção nas questões ambientais e começasse a agir efetivamente em prol do meio ambiente, mas também como um meio para que os países em desenvolvimento buscassem o desenvolvimento sustentável. Os países em desenvolvimento poderiam, com base na cooperação internacional com países desenvolvidos, beneficiar-se com a transferência de tecnologia e com comércio do carbono, produzindo energia limpa e reduzindo as emissões de GEEs. Para o Brasil, o MDL se tratava de um projeto interessante, já que aproveitava um grande potencial para produção de energia limpa, e possibilitava que o país desempenhasse um papel importante no contexto ambiental internacional (VIDAL, 2003).

O Protocolo entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005, após a ratificação, de no mínimo, 55% do total de países-membros da Convenção, os quais eram responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990. No primeiro período de compromisso, compreendido entre 2008 a 2012, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia comprometeram-se a reduzir as emissões de GEEs.

A atuação do Brasil nas negociações do Protocolo de Quioto foi orientada segundo quatro dimensões principais:

- a) afirmação do direito ao desenvolvimento como um componente da ordem mundial, dando continuidade à política externa do país;
- b) promoção da visão do desenvolvimento associado à sustentabilidade ambiental, em correspondência ao crescimento da consciência ambiental e tradução em políticas públicas nacionais e estaduais no Brasil;
- c) promoção de uma posição de liderança brasileira no mundo, em correspondência ao crescimento do prestígio internacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso; e
- d) confirmação de que o uso das florestas não fosse objeto de regulação internacional, não correndo risco de questionamentos em relação ao uso econômico da Amazônia (VIOLA, 2004).

É possível observar uma alteração no posicionamento brasileiro da primeira COP até a COP 3, envolvendo uma tradução dos interesses do país através da articulação de atores com objetivos comuns. O Brasil busca na sua condição de país em desenvolvimento, utilizada anteriormente para justificar o posicionamento de veto, elementos que traduzissem uma proposta contemplando seus interesses. Em outras

palavras, muda seu posicionamento nas negociações internacionais pois visualizou a oportunidade de ser financiado por países desenvolvidos no âmbito da agenda climática. Nesse contexto, há um destaque para a dimensão interativa do processo de tradução dos interesses nacionais, pois o Brasil aciona seus atores e busca apoio, nesse caso, principalmente dos países em desenvolvimento. Vinculada a uma característica estrutural, esse posicionamento contempla o que menciona Okereke *et al.* (2009), que embora as estruturas não determinem os resultados, elas podem definir o conjunto potencial de estratégias a serem escolhidas pelos agentes.

A dimensão interativa, através do acionamento de atores dos países em desenvolvimento²¹, se utilizando de um discurso de convencimento da proposta, presente na dimensão discursiva, pode ajudar e compreender a tradução dos objetivos brasileiros naquele momento. Ademais, a COP 3 e seu resultado, o Protocolo de Quioto, podem ser considerados importantes marcos na governança global do clima, bem como da atuação brasileira nesse contexto, que inicia uma trajetória mais propositiva do que vinha desenvolvendo até então.

No ano de 1999, a quinta conferência das partes (COP 5) ocorreu em Bonn, na Alemanha. As principais discussões nesse evento trataram do uso da terra, da mudança no uso da terra e das florestas (LULUCF – *Land Use, Land Use-Change and Forestry*) e do impacto das atividades humanas. Decisões referentes ao fomento aos países em desenvolvimento (não incluídas no Anexo I) também foram discutidas. A convenção decidiu pelo apoio financeiro e técnico para as atividades de fomento da capacidade em relação a questões institucionais, promoção de um desenvolvimento limpo, formação especializada, transferência de tecnologia, adaptação às mudanças climáticas, dentre outras ações. Além disso, foram decididas questões relativas à implementação do Plano de Ação de Buenos Aires (COP 4), sendo que as Partes deveriam intensificar o trabalho preparatório necessário para as decisões que seriam tomadas em relação ao Plano da COP 6 (UNFCCC, 1999a; UNFCCC, 1999b).

No Brasil, no ano de 1999 foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, através do Decreto de 7/07/1999, o que pode ser considerada uma tradução institucional da governança climática global. Composta por representantes de

²¹ Dimensão agente-estrutura (INOUE, 2016).

11 Ministérios²², a Comissão tem o papel de articular as ações do governo decorrentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, emitindo pareceres, fornecendo subsídios às posições do Governo nas negociações, apreciando pareceres de projetos, dentre outras atribuições. Pelo decreto, os Ministros da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente são, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente da Comissão (BRASIL, 1999).

Nesse momento se observa a governança global do clima presente no contexto interno brasileiro. Mesmo antes da ratificação do Protocolo de Quioto, o Brasil incorpora em sua estrutura institucional uma comissão formada por diferentes Ministérios para direcionar as ações do governo em relação ao tema. Isso representa um acionamento da dimensão institucional (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017), e as escalas, como citado por Inoue (2016), explicando que, mesmo que a mudança climática seja um problema global, as soluções envolvem diferentes atores e escalas de tomada de decisão, como o contexto dos países. Envolvendo atores de Ministérios brasileiros, também representa o intuito de contemplar os interesses apresentados pelos mesmos, tentando traduzir nas negociações internacionais, os objetivos e pressões domésticas. Essa conciliação dos níveis justifica o posicionamento dos países em negociações internacionais (PUTNAM, 1988).

Até o ano 2000, o posicionamento brasileiro foi muito restrito, sendo protagonizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, quase sem a participação de governos estaduais, empresários ou ONGs. A partir de 2000, a arena de definição foi ampliada com a participação mais ativa do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, de alguns governos estaduais da Amazônia e várias ONGs. Em junho de 2000 foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, reunindo diversos atores, o que significava a criação de uma arena propícia para a formação do posicionamento brasileiro, bem como, a internalização do regime climático dentro do país (VIOLA, 2004).

A criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, atualmente chamado Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), é convocado e presidido pelo

²² I - Ministério das Relações Exteriores; II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; III - Ministério dos Transportes; IV - Ministério de Minas e Energia; V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VI - Ministério do Meio Ambiente; VII - Ministério da Ciência e Tecnologia; VIII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; IX - Casa Civil da Presidência da República; X - Ministério das Cidades; XI - Ministério da Fazenda.

Presidente da República e integrado por representantes do setor público e da sociedade civil²³. O FBMC tem como objetivo conscientizar e mobilizar a sociedade e contribuir para as discussões relacionadas às mudanças climáticas, vinculadas à Política Nacional sobre Mudança do Clima, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e acordos internacionais (BRASIL, 2017). Trazer a sociedade civil para discutir a agenda climática brasileira demonstra que o Estado não é um ator unitário nesse processo (BIERMANN; PATTERBERG; ZELLI, 2010), e que o país busca a conciliação de interesses advindos das diversas escalas de tomada de decisão (INOUE, 2016).

No ano de 2002, com objetivo de avaliar os avanços e identificar obstáculos em relação aos compromissos assumidos na Rio-92, foi realizada a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Joanesburgo, na África do Sul. Esse evento reuniu cerca de 100 chefes de Estado e mais de 15 mil representantes da sociedade Civil e ONGs, onde foram gerados dois documentos principais, a saber: o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.

O Plano de Implementação iniciou reafirmando a adesão aos princípios da Conferência realizada no Rio de Janeiro, no ano de 1992, movendo esforços na promoção da integração dos três componentes do desenvolvimento sustentável, ou seja, o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. O Plano de Implementação traz seções específicas referente à erradicação da pobreza, alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo, proteção e gestão da base

²³ I - os Ministros de Estado: a) do Meio Ambiente; b) Chefe da Casa Civil da Presidência da República; c) da Defesa; d) das Relações Exteriores; e) da Fazenda; f) dos Transportes, Portos e Aviação Civil; g) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; h) da Educação; i) da Saúde; j) da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; k) de Minas e Energia; l) do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; m) da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e n) da Integração Nacional; II - dirigentes máximos das seguintes agências reguladoras e entidades públicas: a) Agência Nacional de Águas - ANA; b) Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel; c) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP; d) Agência Nacional da Aviação Civil - Anac; e) Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq; f) Agência Nacional dos Transportes Terrestres - ANTT; g) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; h) Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; i) Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero; j) Empresa de Planejamento e Logística - EPL; k) Financiadora de Estudos e Projetos - Finep; l) Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe; e m) Empresa de Pesquisa Energética - EPE; e III - outros representantes do setor público, nomeados pelo Presidente da República. Na qualidade de convidados: I - o Presidente da Câmara dos Deputados; II - Presidente do Senado Federal; III - os Governadores dos Estados e do Distrito Federal; IV - os Prefeitos das capitais dos Estados; V - o Procurador-Geral da República; e VI - os presidentes das seguintes instituições públicas do Sistema Financeiro Nacional: a) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; b) Banco Central do Brasil; c) Banco do Brasil S.A.; d) Caixa Econômica Federal; e) Banco do Nordeste do Brasil S.A.; e f) Banco da Amazônia S.A.

de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização, saúde e o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento sustentável dos pequenos Estados em desenvolvimento, desenvolvimento sustentável para a África e outras iniciativas regionais. Mesmo se tratando de um documento abrangente, o Plano de Implementação não agradou aos ambientalistas e militantes de ONGs que participaram do evento, por apresentar pontos vagos, não estipulando prazos e metas (ONU, 1992b).

A Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável relembra as Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizadas em Estocolmo e Rio de Janeiro, reafirmando os compromissos estabelecidos. Uma parte da Declaração é destinada para tratar dos desafios que estavam sendo enfrentados, como a perda da biodiversidade, a desertificação, os desastres naturais, e uma nova dimensão desses desafios com a globalização. A parte seguinte do documento aborda o compromisso com o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a perspectiva de longo prazo deste, e a importância da formulação de políticas públicas, o papel das alianças, dos povos indígenas e das mulheres nesse processo. Ainda, frisam a importância do multilateralismo democrático e assumem o compromisso de agir em conjunto para a concretização do objetivo de garantir às futuras gerações um mundo melhor.

Repercussões internas no Brasil também puderam ser observadas no período da COP 10. Esse evento foi de particular importância para o país pelos seguintes motivos:

- a) pela decisão de divulgar sua Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa;
- b) por ter sido realizada na Argentina, de fácil acesso aos interessados no tema;
- c) pela perspectiva de entrada em vigor do Protocolo de Quioto e seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o que promove o assunto no âmbito nacional. Decisões como Projetos Florestais de Pequena Escala (PFPE), baseados no MDL, adaptação à mudança climática e termos de referência para o seminário sobre o futuro do regime de mudança do clima que seria realizado em 2005, interessavam ao Brasil (UNFCCC, 2004a; 2004b).

De acordo com o ex-consultor do MDA (entrevistado 1), o período de 2004 a 2007, quando a Marina Silva estava no MMA, foi significativo para apresentar as ações brasileiras no contexto internacional. O entrevistado explica:

Um marcador nessa coisa do clima, de modo geral, é a ação que foi feita entre 2004 até 2007, que é a época da Marina no Ministério do Meio Ambiente, que fez aquelas ações que foram mais ou menos legitimadas por uma parte do Governo e que conseguiram dar uma estancada na coisa do desmatamento na Amazônia. Então isso foi o primeiro elemento que deu a cara pra fora do Brasil [...] esse foi o elemento que marcou o Brasil pra fora e começou a se colocar como um agente importante na questão do meio ambiente, na agenda ambiental, na agenda das mudanças climáticas (Entrevistado 1).

No Brasil, no ano de 2007, uma repercussão institucional da governança climática global foi a criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), através do Decreto nº 6.263 de 21/11/2007, composto por representantes de vários Ministérios²⁴, sob a coordenação da Casa Civil. Em caráter permanente, o Comitê foi criado para orientar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, propor ações prioritárias no curto prazo, apoiar a articulação internacional necessária à execução de ações conjuntas, promover a disseminação do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima, propor a revisão periódica do plano, identificar fontes de recursos, dentre outras atribuições (BRASIL, 2007).

Segundo Inoue (2016), o envolvimento da Casa Civil no CIM reflete a crescente importância das questões relacionadas ao clima no âmbito do governo. O olhar como um assunto técnico e científico, além de estratégico para o desenvolvimento do país intensifica-se ainda mais. Nesse contexto, a Casa Civil foi um ator importante na resolução de conflitos e compatibilização de interesses no contexto interno do país.

Além da Casa Civil, a participação de outros atores é mencionada na construção do Plano Nacional Sobre Mudança do Clima (PNMC), divulgado em 2008, pouco antes da COP 15. O documento foi elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e de seu Grupo Executivo, contando com a colaboração do Fórum Brasileiro de

²⁴ I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; III - Ministério da Ciência e Tecnologia; IV - Ministério da Defesa; V - Ministério da Educação; VI - Ministério da Fazenda; VII - Ministério da Integração Nacional; VIII - Ministério da Saúde; IX - Ministério das Cidades; X - Ministério das Relações Exteriores; XI - Ministério de Minas e Energia; XII - Ministério do Desenvolvimento Agrário; XIII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; XIV - Ministério do Meio Ambiente; XV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; XVI - Ministério dos Transportes; e XVII - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Mudanças Climáticas, da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, da III Conferência Nacional do Meio Ambiente, de Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas e de organizações da sociedade. Considerado um marco relevante na discussão sobre mudanças climáticas no Brasil, o plano teve como objetivo integrar e harmonizar a criação de políticas públicas na redução das emissões de GEE (BRASIL, 2008). Segundo Inoue (2016), o MMA se torna um ator central nas discussões e negociações sobre mudança climática nesse período, modificando sua condição de ator secundário, desenvolvido até então.

A Conferência de Copenhague (COP 15/ MOP 5), em 2009, reuniu o maior público da história das conferências, contando com a presença de aproximadamente 40.000 pessoas representantes de governos, ONGs, imprensa, dentre outros, e cerca de 115 líderes mundiais. Essa conferência marcou o ápice de um processo de dois anos de negociações sobre um novo acordo climático, iniciado no Plano de Ação de Bali, no ano de 2007.

De acordo com Souza e Corazza (2017) e Viola (2010), em 2009 alguns países se aproximam, formando um novo conjunto de forças na agenda climática, o que pode ter sido influenciado por um novo contexto de relações sul-sul. Sob a égide da discussão de ampliação das responsabilidades dos países emergentes, toma forma o bloco BASIC, integrado pelo Brasil, África do Sul, Índia e China, países que apresentavam taxas de crescimento importantes no período. As reuniões entre os países que compõe o BASIC ocorrem a cada seis meses, onde é repassada a agenda de negociação e também são alinhadas e compartilhadas algumas visões em relação ao regime do clima. O grupo faz pronunciamentos conjuntos na COP, compartilhando sua posição nas negociações (Entrevistado 23).

Ao contrário das expectativas criadas, a COP 15 não obteve o sucesso que se esperava. A conferência consolidou o tema climático nas agendas pública, corporativa e da sociedade civil, mas não conseguiu atingir o seu principal objetivo: construir um acordo global entre os países para reduzir as emissões após 2012, sendo que o período do acordo também seria definido na Conferência. O que ocorreu foi uma sucessão de discussões e conflitos entre países e blocos de países, resultando no documento Acordo de Copenhague, formulado pelo Brasil, China, África do Sul e Estados Unidos, produzido em negociações por um grupo de 26 países.

Alguns países como Bolívia, Venezuela, Nicarágua, Cuba, entre outros, não aceitaram o acordo com a justificativa de que se tratava de um processo pouco transparente e antidemocrático. Com isso, o Acordo de Copenhague foi considerado um adendo à COP, sem caráter decisório como se esperava. A não oficialização fez com que suas implicações práticas fossem questionadas (UNFCCC, 2009a; 2009b).

Em relação ao Brasil, a preparação para a COP 15 deu celeridade a proposta que tramitava desde 2008 na Câmara dos Deputados, elaborada por Sarney Filho (PV-MA), instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Durante o evento da COP 15, o governo brasileiro divulgou o compromisso voluntário de redução entre 36,1% e 38,9% das emissões de GEE, projetadas para 2020 (BRASIL, MAPA, 2012).

De acordo com o consultor da SEAD (entrevistado 16), a discussão antes das COPs era organizada pela Casa Civil: *“a Casa Civil chamava todo mundo, ‘ó, vocês se ajeitem aí, cheguem a uma posição de consenso, porque quando a gente chegar lá na COP a gente vai definir uma posição de consenso, não dá pra lá a gente sair se estapeando, isso aqui a gente faz em casa”*. Menciona ainda, que as divergências que permanecem são decididas pela Casa Civil, e que na COP quem representa o posicionamento brasileiro é o Itamaraty: *“tem algumas divergências que permanecem, ou a casa civil arbitra ou vão sendo meio que discutidas ao longo do caminho, nem sempre é um mar de rosas. E aí de fato, nas discussões lá, quem fala pela delegação brasileira é o Itamaraty”* (Entrevistado 16). Corroborando com essa declaração, o pesquisador do INPA menciona que ocorrem discussões internas, e quem tem a incumbência de levar um posicionamento comum seria o Itamaraty²⁵. Outros entrevistados também mencionaram sobre a importância da atuação do Itamaraty, como mediador das discussões, como é o caso do coordenador geral de florestas e assuntos da pecuária do Mapa (entrevistado 14)²⁶. De acordo com o mesmo, os assuntos que são mais polêmicos necessitam de comissões especiais de diálogo.

²⁵ *“Esse posicionamento, ele é construído de maneira até que bem democrática [...] eu diria que se trava, uma espécie de queda de braço onde alguns tentam influenciar a diplomacia, e antes de irmos pra COP, a diplomacia, organiza uma série de reuniões, convidando vários setores do governo e sociedade e a academia, então é um amplo processo”* (Entrevistado 2).

²⁶ *“Normalmente sai o draft das discussões, das decisões antes, bem antes das reuniões, todos os Ministérios tomam conhecimento e chamam pra uma reunião de coordenação. ‘Vamos discutir tal draft, tal tema... o que acham disso...’. Quando tem consenso, ok, quando não tem consenso vai empurrando. Chega no final se não tem consenso, ou pede pra Casa civil interferir, tomar uma decisão... mas normalmente o Itamaraty tenta conduzir uma discussão [...] Às vezes nos temas polêmicos nas COPs se cria um grupo de trabalho separado, ‘esse assunto aqui está tão polêmico que*

O coordenador geral de meio ambiente e mudanças climáticas (entrevistado 10), do Ministério da Fazenda, menciona que a organização brasileira não é muito clara: “*a sistemática que tem interna, a nosso ver também não é muito clara, consistente, de como é que se definem as posições negociadoras do Brasil. Tinha sim, é informes, pré COP e pós COP, durante uma reunião do GEX*”. O representante do MCTIC, explica que o posicionamento brasileiro carrega muito o elemento político, e que o Ministério não teria sido convidado a pensar as metas conjuntamente²⁷. Questionando o posicionamento brasileiro em relação à definição das metas, o representante do Mapa menciona:

Hoje eu converso com técnicos do meu nível no MCTIC, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, ninguém sabe de onde saíram essas metas, saíram da cabeça de duas, quatro, cinco pessoas, eu acho. Pelo que ouvi falar dessas metas... tanto é que criaram, o Brasil fez a coisa mais feia que eu acho, criou agora um grupo pra definir como assumir as metas. Assumiu uma meta e depois vai ver como vai cumprir. Esse grupo está aí se reunindo... não deveria ser o contrário? [...] como as metas chegam nas políticas públicas? Veio primeiro a meta e agora está se vendo como vai chegar lá (Entrevistado 14).

Por outro lado, alguns atores entrevistados ressaltaram a importância de estudos técnicos e agentes vinculados a essa questão específica, na definição do posicionamento brasileiro, o que destaca a dimensão interativa do processo de tradução da agenda climática no âmbito nacional. De acordo com o professor e pesquisador da FGV (entrevistado 3), as metas brasileiras não são números do acaso, são definições com base em estudos científicos²⁸. Outros entrevistados mencionam a importância de diversos atores no processo de diálogo e posicionamento brasileiro. O pesquisador do

fazer criar um grupo de trabalho e quem vai coordenar é o Brasil, por exemplo’. Aí se reúne numa sala a parte e ficam trabalhando” (Entrevistado 14)

²⁷ “*Em relação à tomada de decisão do quanto o país se comprometeria, isso foi uma decisão muito política, de alto nível mesmo, e que ficou... foi deliberado meio que exclusivamente pelo Ministério do meio ambiente. Em consultas, em articulação com o Itamaraty. Nesse ponto nós não fomos consultados, nem na primeira vez, quando ainda foi na época do Lula lá, antes de Copenhague, quando foi lançada a política nacional, e o próprio Plano. E muito menos agora, na elaboração, na definição das NDCs do país do acordo de Paris” (Entrevistado 25).*

²⁸ “*Quando o Brasil levou a sua proposta dentre as formas que o Brasil se propôs a alcançar as suas metas de redução de emissões levou lá toda uma parte relacionada a agricultura e uso da terra, não só a redução do desmatamento [...] elas com certeza foram levadas em parte que nós tínhamos feito os estudos no Observatório ABC que davam a entender que o volume das reduções de emissões pela agropecuária via recuperação de pastagem integração lavoura, pecuária e floresta era bastante substancial [...] por que que o Brasil chegou no número de 37% de redução de emissões como meta para 2025, porque 43%, é, em 2030, ele não chegou com esses números por acaso, ele teve de se basear em cima de algum tipo de estudo, algum conhecimento científico para não se atrever a propor algo que não há como se alcançar” (Entrevistado 3).*

INPA (entrevistado 2) explica que o Fórum de Mudanças Climáticas é muito pró-ativo tecnicamente, consultando a academia, dando uma “pegada” mais política para a discussão. De acordo com o pesquisador da Embrapa (entrevistado 4), a sociedade civil é convidada para discutir as questões do clima, e que houve uma evolução no posicionamento brasileiro nessa agenda:

É discutido por esses diversos fóruns que te disse, o Painel Brasileiro de Mudança Climática, o Fórum Nacional de Mudanças Climáticas, o Fórum Brasileiro, o GEXs, o SIM, todos esses grupos se reúnem, é uma discussão exaustiva, porque demora muito para ter consenso, esses grupos discutem, apresentam suas propostas e aí isso vai para o governo federal, mas dentro do Ministério das relações exteriores, aí fecha-se uma proposta. Você vê como isso evoluiu, em 2009, o governo brasileiro não podia nem ouvir falar em meta, botar meta, você não podia, falava em meta saia todo mundo correndo, hoje o governo brasileiro insiste em cumprir as metas que ele colocou (risos), então houve evolução, levou tempo mas houve uma evolução (Entrevistado 4).

De acordo com o representante do Itamaraty (Entrevistado 23), a posição brasileira é construída internamente através da articulação de Ministérios e atores da sociedade civil, e posteriormente apresentada na COP. Contudo, essa definição é baseada no diálogo externo, da diretriz global.

A gente não negocia lá fora um número, a gente define aqui dentro. É claro que é uma definição doméstica, ela tem, o diálogo também passa por um diálogo lá fora [...] aqui dentro, esse processo interno de consulta é, aos Ministérios, por exemplo, quem liberou a NDC foi o Ministério do Meio Ambiente, ministra Isabela Teixeira, então, ela que fez a articulação com os outros Ministérios, com grupo consultivo, com a sociedade civil, e chegou àqueles números, que foram batidos o martelo na Presidência da República. Então, a contribuição, ela é definida aqui no Brasil em outro nível, e expostos da nação como um todo (Entrevistado 23).

O exposto pelo entrevistado denota a dimensão interativa do processo de diálogo e a dimensão institucional da tomada de decisão, representando as relações de poder e escalas, descritas por Inoue (2016). Segundo a autora, mesmo que a mudança do clima e os problemas ambientais sejam globais, a governança do clima ocorre em múltiplas escalas, envolvendo diferentes atores, que representam os diferentes níveis de tomada de decisão.

A partir das declarações, é possível observar certo conflito quanto à capacidade de influência de cada ator na agenda climática interna no Brasil. Por uma parte dos entrevistados, há o reconhecimento de um processo democrático na definição das metas,

contando com a sociedade civil, universidades, Ministérios. Por outros atores, há uma crítica à condução do processo no âmbito doméstico, mencionando que não ocorre consulta a atores importantes: o MCTIC, como Ministério que poderia subsidiar tecnicamente o posicionamento brasileiro; o MAPA, como Ministério importante em relação ao uso do solo no país; o MF, responsável pela definição de recursos das políticas construídas para o cumprimento das metas. É importante destacar que esses Ministérios fazem parte dos espaços de discussão sobre a agenda climática no país, como Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC). Dessa forma, as críticas dos entrevistados podem representar disputas de poder em relação à condução do processo no contexto interno.

A partir da caracterização das dimensões apresentadas no início do capítulo, e das declarações recém expostas, é possível destacar na dimensão interativa (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) e dimensão agente-estrutura, atores e agentes (INOUE, 2016), diferentes atores e papéis nas discussões internas sobre mudanças climáticas. De maneira geral, o Itamaraty e a Casa Civil são mencionados como atores importantes nesse processo, tentando mediar o conflito entre os Ministérios e demais atores envolvidos. Em consideração as questões políticas, é preciso destacar que a definição das metas brasileiras também passa por um “diálogo lá fora”, como menciona o representante do Itamaraty.

Essa maior ou menor importância no contexto interno, poder de influência nos posicionamentos construídos, pode ser explicada pela dimensão institucional (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) e pela categoria “Processo de governança: arquitetura institucional e mecanismos” construída por Inoue (2016). A Casa Civil representa as pretensões do governo atuante, e o Itamaraty é a diplomacia que leva e discute internacionalmente essas proposições, sempre buscando satisfazer as pressões internas, e ao mesmo tempo, minimizar as consequências das decisões internacionais (PUTNAM, 1988). Assim, a estrutura institucional e política já existente ressalta o poder que um ou outro ator terá nessa arena de decisões, e do que será mobilizado para convencimento das propostas construídas (dimensão discursiva).

Resultado dos atores e interesses presentes nessa estrutura institucional, um dos entrevistados menciona que a agenda de mudanças climáticas conquistou espaço nos últimos cinco anos, e que isso fez com que mais atores se engajassem no processo de definição do posicionamento brasileiro e construção de políticas públicas.

Agora, uma coisa que me parece clara, é que a agenda de mudanças climáticas foi crescendo bastante, talvez de cinco anos pra cá. Ela ganhou uma visibilidade, uma importância, que antes não havia. E com essa nova importância, com essa importância aumentada, vamos dizer assim no cenário mais atual, uma série de outros atores passam a querer se envolver também [...]deixou de ser uma bandeira levantada somente pelos ambientalistas (Entrevistado 24).

Segundo o representante do Itamaraty (entrevistado 23), o que contribuiu para o crescimento da agenda de mudanças climáticas no Brasil e o seu protagonismo no contexto internacional são seus resultados internos. Através disso, o país teria conseguido comprovar o seu potencial na redução de emissão de GEE, se destacando nas negociações, ao mesmo tempo em que construiu uma imagem positiva junto aos atores no âmbito nacional, permitindo o avanço da agenda.

Eu acho que diferencia dos últimos anos pra cá, é os resultados que a gente passou a ter domesticamente de mitigação [...] a gente passa a ter sucesso, muito sucesso na mitigação dessas emissões, elas caíram de 78 quase 80%, é a maior redução em termos absolutos no mundo, que um país já alcançou, em toneladas de carbono, então com essa redução o nosso perfil de emissão muda e o que a gente pode fazer também muda [...]Acho que isso explica um pouco essa nossa, eu diria, uma evolução da nossa posição, inclusive uma evolução para aceitar, para construir junto, mais do que aceitar, é construir junto essa lógica que dá esse desenvolvimento, que podem ter metas absolutas (Entrevistado 23).

De acordo com um dos pesquisadores entrevistados, o Brasil avançou na temática do clima porque a questão do desmatamento sempre foi uma situação delicada para o país, o constrangendo no contexto internacional²⁹. Segundo o entrevistado, em torno de 75% das emissões de GEE do Brasil são advindos do desmatamento e da agricultura, até hoje, por isso, o país precisa dar atenção para esses dois temas. A Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2016), estima que o setor agropecuário é responsável por 84,2% das emissões de N₂O e 74,4% de CH₄, sendo que para o CO₂, aproximadamente 40,2% das emissões seriam em decorrência do uso e mudança do uso da terra e florestas.

²⁹ “A percepção que eu tinha é que é um tema que constrange muito o Brasil no cenário internacional, da maneira como a gente gere os recursos naturais [...] um tema que sempre constrangeu bastante o Brasil nos temas relacionados a emissão até hoje é que aproximadamente 75% das emissões vem do desmatamento e da agricultura, então se o Brasil quer entrar nessas discussões, ele tem que olhar pra estes dois temas” (Entrevistado 2).

O ex-consultor do MDA (entrevistado 1) menciona que o “start” para o protagonismo brasileiro inicia com a questão do desmatamento, mas que posteriormente a agricultura começa a ganhar espaço nesse contexto, e o que era visto como algo ruim se transforma numa agenda positiva.

Ele começou a ser protagonista nesse momento com essa coisa mais do desmatamento, mas essa coisa vai depois virar pro lado da produtividade, aí a agricultura vai ser um agente importante nesse processo da mudança climática, que era vilã, de certa forma, e de repente ela passa a ser a salvadora. E aí sim, estou falando pra dizer que o modelo brasileiro, esse do cerrado, tipo esse programa ABC, esse e outras coisas que a gente pode dizer que foi vendida mesmo pra fora, pra outros países (Entrevistado 1).

Para o coordenador de sustentabilidade da CNA (entrevistado 22), o Brasil é protagonista no contexto internacional, que por sua biodiversidade e contribuição na agenda climática, sempre é ouvido. Ainda, menciona que o Brasil apresenta metas ambiciosas, e que estas acabam recaindo sobre o setor da agropecuária³⁰. No mesmo sentido, o consultor da SEAD (entrevistado 16) menciona que o Brasil busca manter seu peso nas negociações internacionais em cada COP, levando sempre uma meta voluntária importante: “o que o Brasil propõe e articula tem um peso muito grande [...] Por isso também que é uma decisão, ‘não, nós vamos chegar lá com meta voluntária, porque a gente tem esse protagonismo e a gente quer reforçar isso”. Como menciona Carvalho (2010) em sua tese, o Brasil vai se transformando de um país veto para um país propositivo em relação à agenda climática.

Esse avanço da agenda climática apresenta um momento importante na preparação para a COP 15. A importância dessa COP e o seu processo de mobilização será tratado com maior detalhamento na próxima subseção. O Brasil traduz do contexto internacional um momento importante, estratégico, para se destacar no acordo climático. De acordo com o coordenador do Plano ABC nacional (entrevistado 7), a COP 15 foi o momento do Brasil consolidar o seu protagonismo em relação às questões ambientais. O país fez isso assumindo metas voluntárias, consideradas ambiciosas pelos entrevistados, passando a ser obrigatório internamente no país, após a publicação da lei.

³⁰ *O Brasil é o país mega biodiverso, ele é um país que tem grandes contribuições e é sempre ouvido [...]A gente tem uma grande ação de investimento em agricultura sustentável e ações de sustentabilidade [...] nosso esforço interno é muito grande para alcance dessas metas [...] Então, como o Brasil é protagonista, porque tem metas sempre, bastante agressivas, que recaem grande parte na atividade agropecuária brasileira.*

O Brasil já vinha se despontando sempre, em questões ambientais como um protagonista em ideias inovadoras, então na COP 15, realmente o Brasil confirmou esse protagonismo de estar apresentando realmente, um desafio global, voluntário, e isso acho que foi o grande aspecto, ele não era obrigado, mas mesmo assim ele gerou um compromisso, e além disso, um compromisso que era internacionalmente voluntário, passou a ser nacionalmente obrigatório, porque com a publicação da lei, isso se tornou obrigatório, reforçou mais ainda esse aspecto do protagonismo do Brasil em termos de oferecer isso, calçado em algo que não é novo pra nós, é algo que a gente vem trabalhando a muito tempo, o desafio realmente é implementar algo novo num país de dimensões continentais onde as realidades são imensas, e diferentes (Entrevistado 7).

O Acordo de Copenhague, baseado no Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, foi um pequeno documento que aponta a necessidade de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, ressaltando a necessidade de estabelecer um programa de adaptação abrangente que incluía apoio internacional. Menciona a importância de cooperação internacional, possibilitando e apoiando a implementação de ações de adaptação voltadas para a redução da vulnerabilidade e construção de resiliência nos países em desenvolvimento. Para isso, os países desenvolvidos assumiram o compromisso de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano, a partir de 2020, para lidar com as necessidades dos países em desenvolvimento.

O financiamento viria de variadas fontes, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, sendo que uma parte significativa desse financiamento seria canalizada pelo Fundo Verde de Copenhague para o Clima. Esse deveria ser estabelecido como uma entidade operacional do mecanismo financeiro da Convenção para apoiar projetos, programas, políticas e outras atividades em países em desenvolvimento, relacionado a atividades de mitigação, capacitação, adaptação, desenvolvimento e transferência de tecnologia.

O documento ainda reconhece o papel crucial da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e a necessidade de aumentar as remoções de emissões de gases por florestas, sendo necessário oferecer incentivos às ações pelo estabelecimento de um mecanismo que incluía REDD, contudo não delimitou nada concreto. As partes incluídas no Anexo I deveriam se comprometer a implementar metas quantificadas de emissões para 2020, a serem submetidas pelas Partes ao Secretariado até 31 de janeiro de 2010. As Partes não incluídas no Anexo I deveriam implementar ações de mitigação, a serem submetidas ao secretariado pelas Partes no mesmo prazo (BRASIL, 2009a).

3.3 NOVAS METAS E PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PERÍODO DA COP 15 ATÉ A COP 21

No terceiro período considerado nesse capítulo foram exploradas questões relacionadas às mudanças climáticas a partir da COP 15, bem como os resultados da mobilização para esse evento. No Brasil, mais especificamente, importantes repercussões institucionais ocorreram nesse período em decorrência da agenda climática, como pode ser observado no Quadro 4.

Quadro 4 - Repercussões institucionais no Brasil no período de 2009 a 2016

Ano	Repercussões institucionais	Documento oficial
2009	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009
2009	Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas	Portaria Interministerial MCT/MMA nº 356, de 25 de setembro de 2009
2009	Política Nacional sobre Mudança do Clima	Lei nº 12.187, DE 29 de dezembro de 2009
2012	Plano ABC	Documento do Plano
2015	Comissão Nacional para REDD+	Decreto no 8.576, de 26 de novembro de 2015
2016	Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)	Portaria nº 150 de 10 de maio de 2016

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Na mobilização para a COP 15, onde se tinha uma grande expectativa, o Brasil teve diversas ações relacionadas ao clima incorporadas em sua estrutura institucional, como é o caso da Política Nacional sobre Mudança do Clima, a lei climática mais importante no país. De acordo com a entrevistada 25, além de ter visualizado esse momento como estratégico para demonstrar seu protagonismo na arena climática, essa mobilização seria resposta a uma demanda externa, demanda esta, que fez com que internamente o Brasil também fosse cobrado em relação às pautas do clima.

Em 2009, eu acho que foi a junção de... foi uma demanda externa que meio que fez com que a demanda interna surgisse, é isso. Pressão nacional, cobrança pelas grandes taxas de desmatamento dos últimos anos enfrentados pelo país, então... acho que foi uma oportunidade que foi identificada pelos empreendedores políticos, pelos atores políticos na época, que viram as demandas internacionais junto à convenção como possível espaço para o desenvolvimento de iniciativas que seriam favoráveis ao país (Entrevistada 25).

Isso representa a dimensão interativa do processo de tradução da agenda climática no Brasil, representando as relações de poder e escalas (INOUE, 2016; HASSENTEUFEL *et al.*, 2017). Em outras palavras, houve uma demanda, e ao mesmo tempo, uma oportunidade, no contexto internacional em relação à agenda climática, e isso repercutiu em escala nacional com o desenvolvimento de iniciativas que atendam as pressões internas e também as exigências externas.

De acordo com o consultor da SEAD (entrevistado 16), o Brasil era pressionado principalmente em relação ao desmatamento da Amazônia, e precisava demonstrar uma pró-atividade para resolução desse problema: “*Existe uma pressão internacional sobre o desmatamento da Amazônia, e nós estamos sendo cobrados por isso [...] a posição na época, acho que do Presidente Lula, sempre foi muito mais da construção de uma agenda internacional*”. Já o pesquisador do INPA (entrevistado 2) menciona uma certa trajetória do Brasil em relação ao combate ao desmatamento e à temática da mudança do clima. Esse caminho fez, então, com que o país tivesse maior domínio e segurança para propor suas metas em 2009.

Quando a gente chega em 2009, a gente tinha um domínio muito grande da dinâmica territorial, que foram períodos de avanços incríveis, muitos dados foram disponibilizados, então a gente tinha um nível de conhecimento que nos permitia estabelecer metas, e compromissos. Quando o Brasil vai pra reunião da COP, eu sei o tamanho do meu problema e eu sei o desafio que eu posso assumir e assumiram esse desafio (Entrevistado 2).

No mesmo sentido, a entrevistada 25 explica que já existia um contexto nacional favorável para que o Brasil abraçasse a questão climática, pois já desenvolvia iniciativas voltadas ao uso da terra, ao desmatamento. Destacando, nesse contexto, o papel desenvolvido por Marina Silva como ministra do meio ambiente, de 2003 a 2008.

Esse contexto demonstra a dinamicidade da agenda climática no Brasil, o que altera os atores a serem mobilizados, a sensibilidade e o poder para promover as pautas de interesse. Para além desses elementos, o que está ocorrendo externamente também tem influência sobre como os processos internos serão conduzidos. Como foi o caso do período anterior à COP 15, que aliado a maior sensibilização interna, representava um momento expressivo para que o Brasil destacasse o seu protagonismo no contexto internacional, levando à aprovação da lei climática de maior importância no país e comprometendo os setores a desenvolverem seus planos climáticos.

De acordo com um dos pesquisadores da Embrapa (entrevistado 4), o Brasil tem um protagonismo muito grande nesses eventos, indicando que muitos países esperam o Brasil se manifestar para dar o primeiro passo. De acordo com o mesmo, o Brasil sempre fez proposições em relação à agricultura, como a redução de emissão, a redução do desmatamento. Nas palavras do representante da CNA (entrevistado 22), essas proposições comprometeriam o desenvolvimento do país: *“nenhum outro país fez propostas tão impactantes quanto o Brasil, que muitas vezes comprometem até o desenvolvimento de sua economia, de seu desenvolvimento econômico e social”*.

Nesse contexto que surgiu o marco da política climática no Brasil. O projeto de lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima foi aprovado em 27 de outubro de 2009 pela Câmara dos Deputados, e transformada na Lei Ordinária 12.187, em 29 de dezembro do mesmo ano. Essa política pode ser considerada um marco na discussão sobre mudanças climáticas no Brasil, além disso, uma proposta de ação sólida, com objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos.

Entre as 13 diretrizes presentes no documento, se destacam os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e demais documentos sobre mudança do clima, dos quais o país vier a ser signatário; o estímulo a todas as esferas governamentais no desenvolvimento e execução de políticas, planos, programas e ações relacionadas à mudança do clima; a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral no desenvolvimento de ações de mitigação e adaptação (BRASIL, 2009a).

Também no ano de 2009, foram criados o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima tem a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que buscam a mitigação ou adaptação à mudança do clima e seus efeitos (BRASIL, 2009b). Outra grande repercussão institucional da tradução da agenda climática no Brasil foi a criação do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas, que se espelha no IPCC e objetiva fornecer avaliações científicas sobre as mudanças climáticas no Brasil, incluindo impactos, vulnerabilidade e ações de adaptação e mitigação. Dessa forma, o painel subsidiou e continua subsidiando o processo de formulação de políticas públicas e tomada de decisão para o enfrentamento das mudanças climáticas (BRASIL, 2009c). A maneira como o Brasil traduz as ideias do contexto internacional para desenvolver suas

políticas internamente, na área da agropecuária, será objeto do próximo capítulo desta tese.

Foi na COP 16 que o Brasil lançou a Segunda Comunicação à UNFCCC, contendo o inventário de emissões do país entre 1994 e 2000. Anunciou também, pela Ministra Izabella Teixeira, a assinatura do decreto regulamentador da Política Nacional sobre Mudança do Clima pelo Presidente Lula, estabelecendo metas específicas para cinco setores. Apresentou ainda números no combate ao desmatamento, que já correspondia a 67% da meta de 80% estabelecida para 2020, sendo considerada a maior redução de emissões realizada por qualquer país do mundo (UNFCCC, 2010).

No Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010³¹, foram estabelecidos os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. Dentre os planos setoriais mencionados no decreto, está o direcionado ao setor da agricultura, o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura.

A maior parte das ações previstas no artigo 6º do decreto é relacionada ao setor da agricultura, como a recuperação de pastagens degradadas, ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta, expansão da prática do plantio direto na palha e fixação biológica de nitrogênio, além das importantes ações relacionadas à redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado. Isso demonstra a importância da agricultura no Brasil no alcance das metas de redução de GEE assumidas, e que irá culminar no Plano ABC, em 2012 (BRASIL, 2010).

Em 2012, vinte anos depois da Rio 92, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). O documento final da conferência, intitulado “O futuro que queremos”, apontou a pobreza como o maior desafio a ser combatido, sendo esse um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Além da erradicação da pobreza, reafirmam a mudança dos modos de consumo e de produção não viáveis para modos sustentáveis, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais, que estruturam o desenvolvimento econômico e social, como objetivos fundamentais para o desenvolvimento sustentável.

O documento reafirma o compromisso com as ações anteriores, como a Declaração de Estocolmo e os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Decidindo adotar medidas concretas para acelerar a aplicação dos

³¹ Revogado pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018.

diversos compromissos com o desenvolvimento sustentável, se propõem a promover a integração e implementação das medidas, avaliando os progressos obtidos até o momento e as lacunas existentes na implementação dos documentos das grandes cúpulas sobre o desenvolvimento sustentável e o enfrentamento dos desafios já existentes, e novos que venham a surgir.

Consta ainda no documento a renovação dos compromissos políticos referentes à Economia Verde no contexto do desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza; quadro institucional para o desenvolvimento sustentável; quadro de ação e acompanhamento das áreas temáticas e questões transversais, onde se faz presente as mudanças climáticas; e por fim, os meios de implementação.

Na parte destinada à mudança climática, o documento reconhece que a mesma é um dos maiores desafios do presente, onde países em desenvolvimento se mostram vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas, já experimentando efeitos dos eventos climáticos extremos, ameaçando ainda mais a segurança alimentar e comprometendo os esforços para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido reconhecem a importância de acordos climáticos globais firmados, e convidam as Partes da UNFCCC e aquelas do Protocolo de Quioto a cumprirem plenamente seus compromissos (ONU, 2012).

Também no ano de 2012, foi publicado no Brasil o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, o Plano ABC. O documento menciona a participação de diversos atores, sendo o MAPA um dos principais organizadores.

No contexto internacional, o próximo evento de importância foi a COP-21 e MOP 11, que ocorreu em Paris, na França, de 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015. Essa conferência deu origem ao Acordo de Paris, aprovado por representantes de 195 países, e destinado a substituir o Protocolo de Quioto em 2020. O acordo de Paris teve como principal objetivo manter o aumento da temperatura média mundial abaixo de 2°C, meta que havia sido definida em Copenhague, no ano de 2009. Contudo, o acordo menciona que se devem reunir esforços para limitar o aumento a 1,5°C, em relação aos níveis pré-industriais, visto que nações que estão ameaçadas pela elevação do nível do mar, já sentiriam os efeitos com esse aumento de temperatura.

No documento os 29 artigos reforçam os compromissos já assumidos, e criam um mecanismo de revisão dos compromissos voluntários dos países, de cinco em cinco

anos. O documento define também que os países desenvolvidos deverão investir, no mínimo, 100 bilhões de dólares por ano em medidas de combate à mudança do clima e adaptação às mudanças climáticas em países em desenvolvimento, levando em consideração as necessidades e prioridades desses. Uma novidade é a possibilidade de financiamento entre eles próprios, a chamada “cooperação Sul-Sul”, ampliando a base de financiadores dos projetos.

Os países devem registrar e divulgar suas atividades de proteção do clima, assim como sobre a emissão de GEE. Embora o Acordo de Paris tenha validade legal, após a ratificação de pelo menos 55 nações, que somem, no mínimo, 55% de todas as emissões globais, não foi previsto no documento nenhuma sanção aos países que não cumpram os compromissos estabelecidos (UNFCCC, 2015). O Acordo de Paris, que foi então ratificado menos de um ano após sua construção, representa um momento importante da governança global do clima, com o amadurecimento em relação ao processo do acordo climático anterior, o Protocolo de Quioto, e uma rearticulação que buscou estimular todos os países a incorporarem a agenda climática, independente do seu nível de desenvolvimento. Seria o sistema de ordenação descrito por Rosenau (2000), gerando objetivos comuns que poderiam, ou não, derivar compromissos formais nos países.

Ainda em 2015, no contexto brasileiro é criada a Comissão Nacional para REDD+, através do Decreto no 8.576, de 26 de novembro de 2015. Essa Comissão é formada pelos Ministérios do Meio Ambiente, que a preside; da Casa Civil da Presidência da República; da Fazenda; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência, Tecnologia e Inovação; do Desenvolvimento Agrário; da Secretaria de Governo da Presidência da República; por representantes de governos estaduais; um representante dos municípios e dois representantes da sociedade civil organizada. O principal objetivo dessa instância é coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil, podendo instituir Câmaras Consultivas Temáticas para subsidiar seus trabalhos (BRASIL, 2015).

Com a ratificação de aproximadamente 92 dos 195 países que aceitaram o acordo climático global estabelecido em 2015, o Acordo de Paris entrou em vigor no dia 04 de novembro de 2016, três dias antes da COP 22. Diferentemente do Protocolo de Quioto que demorou quase oito anos, o Acordo de Paris levou menos de um ano para entrar em vigor, o que pode ter sido impulsionado pela ratificação do acordo pelos Estados Unidos e China, em setembro de 2016, e uma maior aceitação do processo de

mudança climática mundial. Outra diferença em relação ao Protocolo de Quioto, é que a partir do Acordo de Paris, todos os signatários precisam indicar metas de redução e enfrentamento às mudanças climáticas.

Ainda em 2016, na COP de Marakesch (COP 22), foi criado o bloco ABU, composto pela Argentina, Brasil e Uruguai. De acordo com o representante do Itamaraty (entrevistado 23), o grupo se reuniu ao longo de 2017 para trabalhos mais técnicos em relação aos itens de regulamentação do Acordo de Paris. O entrevistado deixa claro que o Brasil faz parte desses grupos, mas senta com outros atores, europeus, latino-americanos, africanos, para dialogar diplomaticamente sobre as questões do clima. É importante destacar que as interações são dinâmicas, e como é possível observar no decorrer das COPs, os países acionam diferentes atores para tentar contemplar seus interesses, ao mesmo tempo que atende os objetivos comuns do acordo.

Ainda, segundo o representante do Itamaraty (entrevistado 23), o Protocolo de Quioto apresentava uma lógica diferente do Acordo de Paris, com a separação dos países Anexo I e não Anexo I. De acordo com o mesmo, começou a se perceber que para envolver países como os Estados Unidos, um dos principais emissores de GEE, e também, países que estão crescendo nas emissões, os países em desenvolvimento, seria necessário outro modelo, outro tipo de acordo.

A gente tem a obrigação de conduta, obrigação de conduta bem amarrada, bem dura, a gente deve apresentar, e essa, tem umas características que não se pode voltar atrás, elas tem que ser progressivas, elas tem que ser claras, a gente não pode apresentar qualquer coisa, qualquer número, tem que ver de onde tá vindo, e ela é submetida a um processo relacional de transparência, pra melhor ser entendida, [...] então a gente montou em Paris um esquema que é pra abarcar todos, mas que ainda mantém uma diferenciação, por exemplo, se você olha artigo quarto, os países desenvolvidos ainda são aqueles que devem continuar a ter metas absolutas pra sua economia inteira, os países em desenvolvimento são chamados, são encorajados a caminhar em direção a essas metas absolutas, mas não tem uma obrigação em ter essas metas, tanto que o acordo não fala do tipo de contribuição que tem que dar, te encoraja (Entrevistado 23).

O Brasil, como um dos protagonistas no grupo dos países em desenvolvimento, tenta reafirmar esse posicionamento a cada COP. No ano de 2016, através da Portaria nº 150 de 10 de maio de 2016, foi divulgado no Brasil o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA).

Já em 12 de setembro de 2016, o processo de ratificação do Acordo de Paris foi concluído no Brasil, tornando as metas brasileiras como compromissos oficiais. As

Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), em português traduzida como Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas, abreviada pela sigla NDC, compromete o Brasil a reduzir as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa de redução de GEE em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para 18% até 2030, zerar o desmatamento ilegal na Amazônia, e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030 (BRASIL, 2016). As metas assumidas pelo Brasil, e o redirecionamento das ações, reforçam a importância da PNMC e o papel da agricultura nos compromissos brasileiros.

Até a COP 22/ MOP 12, em Marrakesh, no Marrocos, 110 países haviam transformado as metas assumidas internacionalmente em leis nacionais. O Brasil, com metas ambiciosas, atribuiu expectativas ao desempenho do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de carbono na Agricultura (Plano ABC).

Com o resgate da trajetória do debate internacional sobre a temática ambiental e sobre os acordos climáticos globais, é possível perceber que cada vez mais os países estavam buscando desenvolver planos e políticas voltados à mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças climáticas, o que significa que as instituições internacionais repercutem em institucionalidades locais. Os eventos internacionais, como as COPs, são espaços importantes para discussão desses compromissos e atribuições de responsabilidades, no entanto, é também permeado de conflitos e sem delimitação de sanções àqueles que não contribuem no processo de cooperação internacional. Nesse contexto, cada país traduz a seu modo as referências discutidas no âmbito internacional, e constrói suas ações a nível nacional.

No caso do Brasil, os entrevistados destacam a relevância dos compromissos assumidos, alguns demonstrando certa preocupação com o cumprimento desses compromissos. O professor e pesquisador da FGV (entrevistado 3) acredita que o Brasil se propõe a compromissos que depois tem dificuldades para cumprir, de colocar em execução o que foi previsto.

O Brasil está envolvido e se comprometendo em tentar contribuir para diminuir impacto das mudanças climáticas, mas ao mesmo tempo somos

muito bons em formular política, mas ao mesmo tempo muito ruins e executá-las, sempre falta recurso, sempre falta gente, sempre falta condições de você executar, então, a gente está indo numa direção porque a gente tem o planejamento para tal, existem atores públicos, privados e do terceiro setor envolvidos nessa agenda do Brasil contribuir, mas ao mesmo tempo a gente vê dificuldade de fazer ações na prática (Entrevistado 3).

Segundo um dos pesquisadores da Embrapa (entrevistado 4), os grandes concorrentes agrícolas ou econômicos do Brasil constroem propostas que não reduzem o crescimento econômico, mas se propõem a um crescimento mais sustentável. Ao mesmo tempo, questiona se o que o Brasil está se propondo é um serviço ambiental, como o país poderia tirar vantagem disso, pois “*se a gente está abrindo mão de crescer, a gente está prestando um serviço ambiental, e o que o mundo acha disso?*”.

Então a discussão recai sobre quem são os atores brasileiros que constroem o posicionamento do país, que representam o Brasil e negociam nas COPs. De acordo com a maior parte dos entrevistados, para além da Casa Civil e do Itamaraty, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é visto como ator-chave nesse processo. Mencionam que o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTIC) contribui de maneira técnica, mas que são os outros dois Ministérios, Itamaraty e MMA, que tomam frente das negociações. O representante do Ministério da Fazenda (entrevistado 10) menciona que o mesmo não é parte do time negociador nas COPs, mas que junto do MCTIC tem uma participação ativa em um pano de fundo secundário.

Como já mencionado nesse capítulo, a partir de 2009 o MMA passa a ter um papel mais ativo na agenda climática. De acordo com o coordenador geral do clima do MCTIC (entrevistado 24), o MMA foi o Ministério que esteve à frente da definição das metas, ficando os outros Ministérios, como o MCTIC, com papel secundário nesse processo.

O Ministério do meio ambiente, ele ficou mais à frente nisso, ele assumiu certas responsabilidades, então, perante as metas, os compromissos, todos foram firmados, eu diria meio que bilateralmente, ou parte unilateralmente pelo Ministério do meio ambiente, que chancelou, não só os compromissos anteriores do país quanto à convenção do clima de modo geral, mas como do país com relação ao acordo de Paris. Então nós enquanto Ministério técnico, de apoio de suporte técnico, tentamos contribuir no processo, mas de certa forma, essa decisão ela ficou centralizada com o Ministério do meio ambiente (Entrevistado 24).

Nesse contexto, o ex-consultor do MDA (entrevistados 1) e o consultor da SEAD (entrevistado 16) mencionam que o Brasil estava assumindo compromissos e desenvolvendo ações voltadas para a mitigação, e que muito pouco tem se feito em relação à adaptação³². De acordo com um dos entrevistados, quando foi percebido que a adaptação não estava presente nos planos setoriais, optou-se pela criação de um plano nacional de adaptação, que contemplasse todos os setores.

Quando a gente terminou o plano a gente, tá, legal, mas e a adaptação, como é que fica essa história toda [...] de adaptação tem que ser uma coisa global também, só adaptação da agricultura, e aí se decidiu também que seria feito um plano de adaptação que fosse uma coisa maior, global [...] Seguro, por exemplo, se a gente vai ver acontecer, maiores fenômenos de seca e de inundação, como é que eu vou tratar a questão do seguro agrícola para a agricultura familiar, a partir de uma premissa de que vai acontecer, não é uma questão de mitigar. Então, toda essa discussão, é uma discussão que no plano setorial da agricultura ficou um plano de mitigação (Entrevistado 16).

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) é geral, envolvendo as ações de adaptação dos diversos setores brasileiros (BRASIL, 2016b). O representante da CNA (entrevistado 22) menciona que os países com base agrícola estão mais preocupados com a adaptação do que com a mitigação, e que esse deveria ser o caminho seguido pelo Brasil, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista.

Se você for pegar qualquer outro país, baseado que tenha economia agrícola, baseado fortemente o componente agrícola na sua economia, elas são baseadas em adaptação, ou seja, continuar crescendo se adaptando aquelas mudanças climáticas. O Brasil tem diversas ações voltadas para a mitigação. Não existe outra nação no mundo, no porte do Brasil, dos concorrentes do Brasil, que tem medidas tão voltadas ao desenvolvimento sustentável e focadas em mitigação (Entrevistado 22).

De acordo como representante da Embrapa (entrevistado 4), o Brasil tem atuado em diversas frentes, e tem assumido e desenvolvido ações relevantes acerca do clima, como a questão do desmatamento, do transporte urbano, energias alternativas³³. As

³² “O debate está muito centrado em cima da tal da mitigação [...] você admitir que de fato vamos ter mudanças no processo climático de fato e, precisamos nos adaptar a isso. Então esse lado da adaptação eu acho que ele é muito precário, seja no sentido que você pensar, aquilo que você pode agregar de ações ou de iniciativas associadas a isso, ou a políticas públicas associadas à adaptação” (Entrevistado 1).

³³ Ao mesmo tempo, destaca um problema de governança nos últimos anos, o que pode prejudicar a agenda no contexto interno do país: “Na Amazônia, de 2005 até 2018, a gente teve uma redução muito forte do desmatamento, e isso ajudou bastante nas emissões da floresta, então isso foi uma medida muito boa. [...] Outra coisa que precisa ser retomada e aos pouquinhos tá vindo, mas com essa crise financeira toda é ficou um pouco a parte, é um ataque mais efetivo dos transportes urbanos [...]”

diversas frentes de atuação brasileira na área da mudança do clima são ressaltadas por outros entrevistados. Segundo o representante da SEAD (entrevistado 16), o uso do biodiesel, a utilização do crédito, como o ABC, representam uma evolução da agenda da mudança climática no Brasil.

De acordo com os entrevistados, o Brasil buscou ser referência no contexto internacional no que tange à área de mudança climática. Nesse contexto, o país levou informações e ações desenvolvidas internamente. Para o coordenador geral do clima do MCTIC (entrevistado 24), a redução do desmatamento através do PPCDAM é a grande ação disseminada pelo Brasil no contexto externo, visto que se trata de uma prática de grande emissão de GEE na atmosfera³⁴. A REED foi um dos instrumentos do acordo climático fortemente influenciado pelo Brasil. O representante do Itamaraty (entrevistado 23) explica que a proposição e negociação da REED é uma ação importante do Brasil nessa agenda. Nas palavras do entrevistado, *“acho que é o principal caso de sucesso que a gente tem, de uma experiência doméstica que ao mesmo tempo foi encaminhado por um regulamento externo em apoio a essa experiência doméstica”* (entrevistado 23).

Dois pesquisadores da Embrapa (entrevistados 5 e 6) mencionam algumas relações que o Brasil possui e da influência do país a partir dessas relações. Nas palavras do entrevistado 5 *“o Brasil influencia a América do Sul como um todo, mas esses países eu tive contato direto. A Colômbia e o Paraguai certamente são influenciados fortemente por essa política de mitigação”*. Destacou ainda contato com países como Peru, Escócia, Irlanda e Alemanha, em relação a iLPF, e um certo deslumbre com a capacidade produtiva do Brasil. O entrevistado 6 menciona interação com países do sul e projetos de rotação, pastagem, iLPF coordenados pela Embrapa em países africanos. O que se observa nesse caso é a disseminação de ideias e práticas,

Outra coisa interessante que tá acontecendo, também vai ter escala e aí eu acho que as NDCs brasileiras vão ajudar bastante, nós temos um compromisso com a COP de Paris para cumprir, é a história das energias alternativas, a eólica está crescendo muito, a energia eólica, a biomassa, o etanol e nós temos a energia solar, que durante trinta anos ninguém falava nisso, e agora nós estamos tendo um crescimento muito grande da energia solar no Brasil”. (Entrevistado 4).

³⁴ *“PPCDAM vem entre 2003 e 2004, então, é sempre evocada como algo positivo e como um esboço do que o país tem feito para gerar consequências, impactos positivos na redução de emissões de gases de efeito estufa. Porque trabalhando com a questão do desmatamento você automaticamente está trabalhando no foco do problema, do nosso problema junto à convenção, que é a principal fonte de emissões do país. [...]E é isso, é usado pelo país até hoje. Então assim, o país de fato, ele tem esse idealismo de que está fazendo a diferença [...]teoricamente nossa função, no âmbito da convenção, é servir de exemplo para os demais que ainda tem área florestal para ser desmatada. Então, quando a gente foca, os exemplos que são dados são correlação a manejo florestal sustentável”* (Entrevistado 24).

como mencionado por Peters (1997), na literatura de difusão de políticas públicas. A difusão descreve uma tendência de adoção sucessiva de uma prática, política ou programa (FREEMAN; TESTER, 1996). Por fim, as tecnologias na área de energia também são mencionadas. De acordo com o pesquisador da Embrapa (entrevistado 4), a redução de emissão de GEE por combustíveis fósseis é um consenso mundial, e que o Brasil tem apresentado o etanol como uma proposta alternativa de energia. Segundo o professor e pesquisador da FGV (entrevistado 3) “*na parte de energia o Brasil sempre tenta demonstrar o ganho que é o etanol [...] então a bandeira de substituir combustível fóssil líquido por outro combustível líquido renovável*”. O chefe da divisão da mudança do clima do Itamaraty (entrevistado 23) menciona que essa difusão de informações ocorre além das discussões oficiais da COP, pois os eventos paralelos fomentam muitas dessas iniciativas.

Acho que foi na última COP que a gente teve um evento sobre a plataforma biofuturo, sobre biocombustível, energia e ecologia, então é uma outra grande contribuição que a gente procura levar pra fora e dizer, ‘olha a gente pode sim ter biocombustíveis que são sustentáveis, que reduz as emissões, que ajudam a promover a segurança alimentar, que tem benefícios sociais’, pra mostrar um pouco essa experiência e pra criar também uma rede também de países interessados nisso (Entrevistado 23).

Na área da agricultura, de acordo com o ex-consultor do MDA (entrevistado 1), o Brasil é uma grande referência para os outros países: “*Essa marca internacional que o Brasil construiu de ser uma referência na agricultura tropical [...]no discurso esse, dessa base técnica, mais que isso, a Embrapa até falava que essa base tecnológica que se desenvolveu aqui, ela produzia solo [...] então esse tipo de chave foi muito vendido pra fora*”. Corroborando com essa perspectiva, o professor e pesquisador (entrevistado 3) menciona que há uma grande expectativa sobre o Brasil em relação ao seu clima e as tecnologias de baixa emissão de carbono aplicada na área agrícola³⁵. Essa tradução da agenda climática pelos atores do agronegócio será abordada no próximo capítulo.

Mesmo sendo destacados diversos avanços em relação à temática das mudanças

³⁵ “*Acho que existe essa expectativa do Brasil ser um grande exemplo, e uma grande fonte de mudança tecnológica pra países em desenvolvimento, países que têm o clima tropical, que tem produção nos trópicos de forma extensiva no caso da pecuária, ou capacidade de fazer duas safras por ano no caso do Brasil de grãos[...] o Brasil nas COPs vai insistir nessa mensagem de que exporte tecnologia, e exporte num bom sentido [...] que sirva de exemplo para que outros países, adotem tecnologias de baixa emissão de carbono na agropecuária*” (Entrevistado 3).

climáticas no Brasil, há preocupação com a continuidade dessa agenda de acordo com a entrevistada 8. A mesma ressalta que o Brasil vive um momento delicado politicamente, e que a evolução dessa agenda é preocupante nesse contexto. A entrevistada faz alusão ao Plano ABC em sua reflexão sobre o momento: “*o que ele está tentando mudar foi ladeira abaixo com esse governo aí. Está tudo sendo revertido, inclusive uma série de medidas extremamente preocupantes [...] eu acho que está um quadro quase catastrófico.*”

3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO: A TRAJETÓRIA DA AGENDA CLIMÁTICA

A partir do exposto nesse capítulo, buscando resgatar a trajetória da agenda climática no contexto internacional e destacar o posicionamento brasileiro nesse contexto, é possível observar a transformação da agenda e a dinamicidade do Brasil nesse processo. A governança global do clima que inicia em 1972 enfrentou inicialmente o ceticismo em relação ao aquecimento global, bem como a resistência de países em desenvolvimento, como o Brasil. Com o passar do tempo e a mobilização de comunidades epistêmicas, o aquecimento deixa de ser visto como dúvida pela maioria dos atores e é encarado como um problema comum a ser enfrentado pelos países. Envoltos de uma série de conflitos, diferentes atores são mobilizados nesse processo, formam-se blocos de negociação, os países buscam seus pares para tentar conciliar as pressões internas com o avanço da pauta climática no contexto das COPs. A interação nesse processo é descrita por Inoue (2016), através da dimensão agente-estrutura, atores e agentes; por Hassenteufel *et al.* (2017) quando trabalha a dimensão interativa, e também a dimensão discursiva, destacando que os atores levam a esses eventos discursos em consonância com seus interesses.

No contexto nacional é possível observar que, desde a década de 70, o Brasil vem se tornando mais propositivo na agenda climática. Tendo a atuação importante do Itamaraty, o país buscou ser destaque nos blocos de negociação e adequar as demandas internacionais do clima aos seus interesses. Os atores brasileiros acreditavam que as conferências seriam plataformas de projeção internacional, trabalhando por muitos anos na perspectiva do combate ao desmatamento, como um país em desenvolvimento que estava preocupado com o meio ambiente. Um momento importante nessa trajetória foi o

período anterior à COP 15 até 2016, com o lançamento do Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas. Os atores brasileiros, considerando a sensibilidade para a temática pela Presidência da República e outros atores de importância, traduziram antecipadamente o momento mais adequado para lançar suas principais ações em relação à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Sendo essa uma agenda dependente de atores e disputas de poder, seja internacionalmente ou no contexto doméstico, os avanços observados até então podem estar comprometidos.

A tradução das ideias do contexto internacional para o nacional será aprofundada no próximo capítulo, a partir de uma política pública específica. Será abordado o processo de tradução dos acordos climáticos globais em ações e políticas públicas no Brasil, mais especificamente no setor agropecuário, em relação à construção do Plano e do Programa ABC.

4 A TRADUÇÃO DOS ACORDOS CLIMÁTICOS GLOBAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: A FORMULAÇÃO DO PLANO ABC

Este capítulo da tese visa discutir como os acordos climáticos globais são traduzidos em políticas públicas no Brasil – mais especificamente em relação às ações voltadas ao setor da agricultura, através do Plano e Programa ABC, situando as dimensões discursiva, interativa e institucional, proposta por Hassenteufel e colaboradores. A discussão do capítulo está organizada em três seções. A primeira, intitulada “A tradução da agenda climática no Plano e Programa ABC pela ótica institucional” apresenta onde se localizam o Plano e o Programa ABC, no escopo de ações promovidas pelo Brasil em relação às mudanças climáticas. A segunda seção, “O contexto das ideias e discursos na legitimação do Plano e Programa ABC: a dimensão discursiva de tradução da política pública”, explora a tradução de referências e o processo de legitimação do Plano e Programa ABC como uma política pública no Brasil. Por fim, a seção “Atores e sua interação na tradução da agenda climática no Plano e Programa ABC” objetiva compreender quem são os principais atores no processo de construção do Plano e Programa ABC, como eles se mobilizam e negociam, visando uma análise do processo pelo qual as ideias são transmitidas na tradução da política pública.

4.1 A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO PLANO E PROGRAMA ABC PELA ÓTICA INSTITUCIONAL

O posicionamento do Brasil em relação às mudanças climáticas foi se alterando ao longo dos anos, tornando-se um país protagonista na temática nas últimas décadas. Essas mudanças no decorrer do tempo podem ser explicadas por um conjunto de fatores, sendo esses relevantes para compreensão da construção do Plano ABC. Essa subseção tem o objetivo de situar a construção do Plano ABC em relação aos esforços dispendidos pelo Brasil na área, destacando elementos importantes desse histórico. Para isso, se utilizará da dimensão institucional trabalhada na abordagem de tradução de políticas públicas, por Hassenteufel e colaboradores, e contribuições presentes na literatura.

Na dimensão institucional, a tradução depende de quatro fatores principais, a saber: o contexto institucional, as lutas pelo poder, o apoio à liderança e as capacidades de implementação política (CAMPBELL, 2004). De acordo com Hassenteufel *et al.* (2017), os atores não são apenas constrangidos por outros atores, mas também pelas instituições existentes, herdadas de políticas públicas passadas, determinando o processo político, através da adaptação às instituições e capacidades organizacionais existentes durante o referido processo.

As instituições são definidas por Hall e Taylor (2003, p. 196), como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política, contemplando três dimensões de estudos neoinstitucionais. Uma das dimensões contemplaria a influência das instituições no comportamento dos indivíduos. Outra dimensão exploraria a importância atribuída ao poder dos atores. Por fim, uma das dimensões abordaria a relevância dos elementos históricos, caracterizada também como dependência de caminho (*path dependency*), em que se busca identificar ao longo da história períodos de continuidade e momentos críticos, de rupturas. Mahoney e Thelen (2010) destacam a importância das mudanças incrementais no processo de mudança institucional, acrescentando a necessidade de analisar as mudanças endógenas e incrementais na corrente teórica do neoinstitucionalismo histórico, propondo a “teoria de mudança institucional gradual”.

Para compreender o processo de construção do Plano ABC, a retrospectiva apresentada no capítulo anterior é de extrema relevância, buscando identificar as mudanças institucionais. Nesse contexto, é possível observar que o momento da COP 15 foi importante para agricultura no contexto das ações relacionadas às mudanças climáticas. De acordo com um dos pesquisadores da Embrapa (entrevistado 6), a agricultura surge nas discussões como uma grande emissora de gases de efeito estufa, e que devido a isso, também deveria apresentar uma proposta de redução de emissões.

O coordenador do Plano ABC nacional explica que o contexto de mobilização do Brasil para a COP 15 e, de certa forma, o compromisso colocado à agricultura naquele momento, foi visualizado pelos atores como uma oportunidade importante de promover o que já vinha sendo feito com um olhar mais sustentável.

O Brasil teve a condição de, na COP 15 oferecer uma proposta que, se todos os produtores adotassem essa tecnologia uniformemente, a gente estaria contribuindo, seria um saldo em consequência disso, de redução das emissões dos gases efeito estufa. O que já era sustentável, já era resiliente,

assim de quebra estaria contribuindo com a redução, por isso foi só quantificado qual é o potencial dessas tecnologias (Entrevistado 7).

Segundo a representante do MCIC (entrevistada 25), esse momento foi estratégico para promover o país no contexto internacional, inclusive no contexto de mercados.

Uma oportunidade identificada na época, uma pressão externa que acabou tendo rebatimento na agenda local, nacional nossa, e foi identificada como uma oportunidade para melhorar a imagem do país, para fazer frente a concorrência internacional com os demais países... na área de agricultura mesmo, a questão de você conseguir ter acesso a rede de produção de bens, com uma pegada ambiental, ou você demonstrar minimamente que você estava adequando as propriedades, isso é estratégico (Entrevistada 25).

De acordo com um dos pesquisadores da Embrapa (entrevistado 13), representante da Embrapa e da agricultura no CIM, a criação do Plano ABC derivou de uma “*decisão tomada pelo Presidente da República, de levar para Copenhague uma posição forte brasileira, em relação à mitigação*”. Esse processo teria sido estimulado pelo Caminho de Bali, onde os países em desenvolvimento tinham a oportunidade de apresentar as de *National Appropriation Mitigation Actions* – NAMAS. Então, antes de ir à Copenhague, o Presidente da República teria apresentado uma demanda ao CIM, de que cada setor discutisse como poderia contribuir para a redução das emissões de GEE. Segundo o pesquisador da Embrapa e discutido anteriormente, o agronegócio visualizava o tema da mudança climática, até então, como uma agenda negativa:

O contexto era um contexto difícil para a agricultura, porque havia uma percepção do setor de que mudança do clima era uma agenda negativa. Daí o setor não via, digo o setor agricultura, não via mudança do clima como uma agenda que pudesse ter enfim, uma agenda que pudesse construir positivamente a agricultura de alguma maneira [...]E o que nós construímos, a discussão que foi feita aqui na Embrapa com essa janela de oportunidade que se abriu, foi de que era necessário mostrar o setor, necessário a gente construir uma política setorial de agricultura, que pudesse, digamos assim, dar uma vestimenta, uma série de tecnologias que nós conhecemos aqui na Embrapa, já conhecíamos há muito tempo, tecnologias maduras de implementação de sistemas e agricultura conservacionista, de sistemas de agricultura ambientalmente, digamos assim, ambientalmente saudáveis, que poderiam, que podem enfim, que tenham o potencial de acoplar desenvolvimento agrícola com a conservação de solos, com incremento de resiliência de sistemas produtivos, com incremento da produtividade, da renda, e com a redução de emissões de gases de efeito estufa (Entrevistado 13).

De acordo com outro pesquisador da Embrapa (entrevistado 4) e ator importante no processo de construção do Plano ABC, para a COP 15 foram construídos números sobre o potencial de contribuição da agricultura para redução de emissão de GEE. Segundo o entrevistado, alguns pesquisadores da Embrapa se reuniram e estimaram as áreas potenciais para o plano: *“uma história de contabilidade [...] não tinha nada da agricultura, e a gente começou a dar números, ‘podemos recuperar dos cinquenta milhões de hectares de pastagens degradadas, nós podemos recuperar quinze’*”. O ministro na época teria ficado satisfeito e levou isso para a Casa Civil, para então fazer parte da contribuição da agricultura na mitigação da mudança climática a ser anunciado na COP 15. Como o processo ocorreu em algumas semanas antes do evento climático, os números foram levados à Copenhague e somente após o evento foi construído o Plano ABC, envolvendo discussão com diferentes organizações e rodadas de reuniões. Cronologicamente, logo após a COP 15 o Brasil publicou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187). O Decreto nº 7.390 foi publicado um ano depois, em 9 de dezembro de 2010, sendo o “Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura” (parágrafo IV), um dos cinco planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas citados.

A rapidez para a geração dos números por parte da Embrapa também foi mencionada pelo representante do Observatório ABC. De acordo com o mesmo, parte do setor agropecuário sabia do potencial para reduzir emissões via melhoria da agricultura, através da recuperação de pastagens e da intensificação produtiva, mas que a Embrapa teve que *“correr atrás de ciência e tecnologia e números par amostrar o que poderia de fato ser inserido num plano como esse”* (Entrevistado 3). Corroborando com essa fala, o representante da Embrapa (entrevistado 4), explica que as estimativas foram baseadas em testes, bons trabalhos de mestrado e doutorado. Outro pesquisador da Embrapa menciona que a Embrapa foi um ator importante no processo de construção do Plano ABC *“trazendo muitas informações, de pesquisa e tal... isso baixa um pouco a bola dos achismos nesse meio político em Brasília”* (Entrevistado 6).

De acordo com o pesquisador da Embrapa (entrevistado 11), representante da Embrapa, houve uma articulação dos atores durante o ano de 2010, e a linha de crédito, o Programa ABC é lançada antes do Plano, aprovada pela Resolução BACEN nº 3.896 de 17 de agosto de 2010. Segundo alguns entrevistados, representantes da Embrapa, Mapa e MF, ocorreu a reunião de linhas de crédito que já estavam em execução,

Produsa (Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio) e Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas), e transformação no Programa ABC.

Um dos representantes do Mapa explica melhor como ocorreu esse processo. De acordo com o mesmo, o Ministério já vinha trabalhando com alguns programas que não tinham preocupação com a mudança climática, mas econômica. Cita então os programas pró-solo, pró-pasto, o programa de desenvolvimento sustentável do agronegócio, chamado pelo entrevistado de Produsa, e que estes, juntamente com o pró-flora, teriam sido condensados e transformados no Programa ABC. Isso representa uma tradução estratégica da agenda de mudanças climáticas na agricultura, visto que essa passa a ser incorporada nas políticas públicas do agronegócio. Em outras palavras, mais do que aproveitar um momento propício para se incorporar na agenda das mudanças climáticas brasileiras, o que caracteriza-se por uma tradução antecipada, o agronegócio utilizou o que já vinha sendo desenvolvido, ressignificando essas práticas como de baixa emissão de carbono e garantindo o financiamento das mesmas, o que caracteriza-se como uma tradução estratégica. Essa ressignificação das práticas pelos interesses em mercados internacionais pode ser observada na fala do representante do Mapa:

Nós já vínhamos trabalhando com alguns programas, sem estar relacionado a mudança de clima nem nada, mas simplesmente por uma questão econômica até, e o principal deles nós chamávamos de pró-solo e pró-pasto, na década de 2000, que nós visávamos recuperar os solos e as pastagens [...e aí, antes do ABC ainda, houve um programa que durou um ano eu acho, que chamou “Produsa”, era Programa de Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio. Então esse programa ele reuniu o pró-solo, pró-pasto e juntou ali florestas plantadas, juntamos tudo que era relacionado a essa questão de desenvolvimento sustentável, que se falava, e jogamos nesse contexto [...]Depois veio a discussão toda do ABC, e aí sim esse “Produza” junto com alguns incrementos... estou falando tudo isso do ponto de vista de financiamento... o “Produza” virou o ABC, então na verdade nós já vínhamos numa sequência, pró-solo, pró-pasto, depois o pró-flora, que era de florestas plantadas, e tudo isso foi se condensando no programa ABC, do ponto de vista do financiamento (Entrevistado 14).

Nesse contexto, é possível observar que as tecnologias propostas no Plano ABC e que seriam operacionalizadas pelo Programa ABC já eram desenvolvidas e financiadas pelo Estado. Em outras palavras, ocorre uma ressignificação de velhas práticas, um novo programa, com outra “marca”, que caracterizaria a agricultura brasileira como uma agricultura de baixa emissão de carbono. Algumas práticas começam a ser financiadas já no plano safra 2005/2006, quando houve o lançamento do

Propflora para o plantio e produção comercial de florestas, recomposição de reserva legal e produção de madeira para utilização na secagem de grãos. Já o Produsa foi lançado no plano safra 2009/2010, com objetivo de recuperar áreas degradadas, melhorar o uso do solo, gerar energia limpa e renovável, estimular os produtores rurais a se ajustar à legislação ambiental, implementar sistemas orgânicos de produção e Integração Lavoura Pecuária Silvicultura (ILPS). No ano agrícola 2010/2011 o Programa ABC, Produsa e Propflora foram financiados pelo crédito rural, ocorrendo a incorporação dos programas no ABC no plano safra 2011/2012. O pesquisador da Embrapa menciona que *“com a criação da linha de crédito, a gente incorporou o mesmo nome, mas na verdade o programa ABC está dentro do Plano ABC, porque é uma parte da política maior”* (entrevistado 11).

Dessa forma, a linha de crédito precede a publicação oficial do “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono no Agricultura” – Plano ABC, que ocorreu no ano de 2012, através de sete programas. Analisando os eventos, pela ótica da dimensão institucional da tradução de políticas públicas, como descreve Campbell (2004), esta estaria vinculada a quatro fatores principais, a saber: contexto institucional, as lutas pelo poder, o apoio à liderança e as capacidades de implementação política. Nesse contexto, institucionalmente o momento era favorável ao agronegócio para a incorporação na agenda climática brasileira, pois o Estado precisava da contribuição do setor para atingir suas metas de redução de emissão de GEE. Dessa forma, tinha apoio dos principais atores da agenda, e ainda, a capacidade de investir na linha de crédito, operacionalizando e buscando consolidar a “marca” de uma agricultura de baixo carbono.

Contudo, representante do Mapa, o entrevistado 7, chama atenção para as dificuldades de operacionalização do plano ABC, não como linha de crédito, mas como uma nova perspectiva para o setor agropecuário brasileiro. Essa promoção do Plano ABC, mencionada pelo entrevistado, envolveria a divulgação, mobilização de atores do setor, capacitação, produção de materiais, dentre outras estratégias. Como mencionado pelo responsável pelo plano no âmbito nacional, não há uma rubrica, um recurso garantido para o programa que permitisse o desenvolvimento das estratégias acima mencionadas, exigindo uma operacionalização diferenciada nos estados, como é possível observar na fala do entrevistado:

É um plano setorial que não existe na verdade uma rubrica, um recurso garantindo que seja, que tenha uma marca, ele entra no orçamento dos órgãos que participam [...] com a falta de recurso e com o tamanho do nosso país, e as especificidades de cada região, obrigou a gente a montar uma estratégia de implementação do plano, que foi também bastante diferenciada em termos de qualquer outro plano em nível nacional. Nós fizemos uma implementação descentralizada, podemos dizer assim [...] pegamos o plano nacional e fomos aí em cada região, em cada estado da federação, pra que esse estado construísse o plano estadual de agricultura de baixa emissão de carbono. Então, tu imagina o tanto de articulação que nós tivemos que fazer, com os 27 estados da federação, pra que eles, tendo como diretriz o plano nacional construísse um plano estadual observando aí suas particularidades (Entrevistado 7).

O que pode ser observado nesse contexto é uma transferência da política pública nacional para o contexto dos estados. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), os governos podem ser forçados a adotar políticas como membros de regimes internacionais. No caso brasileiro, parte da responsabilidade foi transferida para os governos dos estados através da criação de Planos ABC estaduais, o que pode ser caracterizado como uma transferência coercitiva indireta (DOLOWITZ; MARSH, 1996), pois os estados são convidados a cooperar com o governo federal, para o desenvolvimento de uma agricultura de baixa emissão de carbono.

Nesse contexto, o agronegócio até então visto como vetor do desmatamento, passa a fazer parte da agenda climática. Essa mudança, por um lado atende os anseios do governo, contribuindo para a meta a ser apresentada pelo Brasil na COP 15, e responde a pressão de atores, como o MMA, e por outro, favorece o setor para mudar a sua imagem negativa no contexto internacional. Ocorre um processo de reinterpretação do contexto existente, mais favorável na ótica dos atores do agronegócio, o que pode ser entendido como o tipo de mudança institucional de conversão (STREECK; THELEN, 2005). Em outras palavras, as normas e regras que já existiam passam a ser interpretadas pelos atores envolvidos de outra forma, o que pode ser caracterizado como um elemento de mudança institucional de acordo com Mahoney e Thelen (2010).

O Brasil age estrategicamente, através de uma tradução antecipada em relação à agenda climática. O pano de fundo da atuação do país em relação às mudanças climáticas teria um contexto de disputa comercial e econômica:

O governo tinha uma equipe, tanto o Ministério do meio ambiente, o Ministério da agricultura, que estava atendida nesse tema, enxergando esse tema como uma grande oportunidade. Você já deve ter escutado isso de

outras pessoas, na verdade essa política de clima, lógico, todo mundo está preocupado no efeito disso, ambiental claro, é o problema central, mas por trás disso tem uma disputa comercial, econômica, de mercados muito séria (Entrevistado 11- Representante da Embrapa).

O Brasil busca manter o seu protagonismo no contexto internacional, e para isso precisa buscar internamente a contribuição dos setores, visto que a redução do desmatamento já havia sido o destaque por alguns anos. De acordo com um dos representantes da Embrapa, houve pressão do MMA para que o setor agropecuário apresentasse alguma proposta de redução de emissões de GEE: *“na agricultura por pressão do Ministério do Meio Ambiente, dizia: ‘não, acho que a agricultura, é hora dela se posicionar e apresentar uma proposta’”* (Entrevistado 6). Como pode ser observado, o processo de tradução da agenda climática no Brasil envolveu a criação de diversas institucionalidades ao longo do tempo. Essas institucionalidades podem ser consideradas mudanças graduais, caracterizando o que Mahoney e Thelen (2010) descrevem como mudança incremental por conversão. Em outras palavras, aos poucos os atores do agronegócio foram modificando e criando instituições relacionadas à agenda de mudanças climáticas, até que ela passa atender os seus interesses setoriais.

O pesquisador da Embrapa e que na época estava no MMA, menciona que pôde vivenciar os dois lados, do MMA e do MAPA, e que nesse contexto há *“briga de poder e tal, cada um quer puxar a brasa pra sua sardinha”* (entrevistado 6). Ainda de acordo com o mesmo: *“muitas vezes os ditos ambientalistas ou ecologistas mais radicais, eles vão com um certo ímpeto e não se dão conta que existem jogos de interesses econômicos por trás”*.

A operacionalização do Plano ABC, através do Programa ABC, tem como público produtores rurais, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produtores, com financiamento de até R\$ 2,2 milhões, podendo chegar a R\$ 5,5 milhões, em caso de financiamento para implantação de florestas comerciais para produtores rurais com mais de 15 módulos fiscais. As taxas de juros eram de 8,0% para produtores que se enquadrem como beneficiários do Pronamp, e 8,5% para os demais casos (BRASIL, MAPA, 2012).

Devido às metas assumidas, é possível observar no plano uma grande preocupação com números: recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, 4 milhões de hectares de integração lavoura-pecuária-floresta, 8 milhões de hectares de sistema de plantio direto, dentre outras metas, que possuem um potencial de

mitigação em milhões de Mg de CO₂ equivalente. É importante destacar que no Decreto nº 9.578 de 2018, que revoga o Decreto nº 7.390 de 2010, mantem-se os mesmos números pelo governo brasileiro.

De acordo com os valores financiáveis e as expectativas de hectares contemplados, é possível perceber que o público prioritário do Programa ABC são os grandes produtores. O governo brasileiro acaba financiando a baixas taxas de juros, um rol de atividades, algumas que já vinham sendo desenvolvidas por esse público, como plantio direto, por exemplo, mas agora com o "rótulo" de agricultura de baixo carbono, agricultura sustentável, agricultura que está atuando na redução das emissões de GEE. O que foi proposto em termos de agricultura pelo Brasil através do Plano ABC, foram as tecnologias existentes com uma nova 'roupagem'. Essa tradução antecipada realizada pelos atores do agronegócio foi significativa nas discussões internacionais, sendo aderida pela sociedade e também observada por outros países, como Estados Unidos e França.

Esse portfólio de tecnologias, a gente deu uma roupagem e aí passou a entender que esses benefícios estariam muito aderentes ao que a sociedade gostaria dali para frente, de uma agricultura com valores [...] a construção do que o Brasil fez em termos de política de mudança doméstica, que foi muito observado pelos atores internacionais, paralelo ao ABC surgiu, pelos Estados Unidos e pela FAO, o que eles chamavam de climate smart, que era uma cópia basicamente do que a gente estava fazendo no Brasil, só que os norte-americanos davam uma importância muito grande à mitigação, enquanto para nós o importante era a rentabilidade e a resiliência [...] os franceses, mais recentemente criaram também uma iniciativa que também copia um pouco essa discussão, mas dos franceses é mais essa discussão de carbono e solo (Entrevistado 13).

É interessante observar nesse contexto que um setor visto historicamente como vetor do desmatamento e de degradação ambiental, propõe, juntamente com demais atores interessados, um plano de redução de emissão de GEE. As mudanças climáticas não só passam a ser aceitas pelo agronegócio, mas ocorre a incorporação de mitigação e adaptação em suas políticas públicas, através de uma tradução estratégica. O processo envolveu relações de poder, resultando em uma política pública que institucionalmente contemplava todo setor agropecuário, mas que por suas características de operacionalização acabou sendo direcionada a uma categoria específica de produtores rurais. Ou seja, na perspectiva institucional, existem continuidades e mudanças incrementais no processo de tradução da agenda climática no Plano ABC.

Ao avaliar os planos de desenvolvimento setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, Neves, Chang e Pierri (2015), identificaram temas como exploração do pré-sal, priorização de investimentos na agropecuária de grande escala (Plano ABC) e a ausência do tratamento da desigualdade social. O Plano ABC é citado como uma das estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil expressas em políticas públicas até 2012. Os atores concluem que as iniciativas desenvolvidas são ancoradas no crescimento econômico, salientando que a PNMC privilegia ações de mitigação em detrimento às ações de adaptação.

Um dos pesquisadores da Embrapa (entrevistado 13) acredita que o Brasil está num momento importante de evolução da agenda climática. No caso da agricultura, o entrevistado acredita que foi dado um passo importante, de ruptura de uma barreira, e que se deve continuar nesse caminho, dando uma atenção especial para a adaptação à mudança climática. Adicionalmente, ressalta que é possível conciliar o desenvolvimento econômico com o avanço da agenda do clima.

O Brasil está num momento de evolução, nós demos um passo importantíssimo, eu acho, nesse sentido, incorporação do ABC, da política de mudança do clima para agricultura. Não é o passo definitivo, mas foi um passo 'desruptivo', e daqui para frente a gente vai precisar dar mais passos para que isso seja incorporado de maneira mais integral, em termos de política pública, o elemento adaptação. Acho que a chave do Brasil daqui para frente é continuar fazendo esforço, reduzir as emissões, mas fazer isso de maneira sustentável, considerando o meio ambiente e adaptação como um componente que amálgama esses elementos. A gente tem que fazer com que a transformação ocorra de maneira longa, estrutural, isso não vai acontecer sem adaptação [...] é possível conciliar o desenvolvimento de políticas para mudança do clima com o desenvolvimento econômico, e com o desenvolvimento ambiental. E que essas coisas se integram (Entrevistado 13).

As mudanças na discussão da agenda climática no Brasil, que permitem, naquele momento, a inserção do setor do agronegócio e a possível alteração de sua imagem negativa em relação às questões ambientais, levam a uma tradução estratégica das ideias. A próxima seção aborda quais são essas ideias e discursos utilizados pelos atores do setor agropecuário na tradução da agenda climática brasileira.

4.2 O CONTEXTO DAS IDEIAS E DISCURSOS NA LEGITIMAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC: A DIMENSÃO DISCURSIVA DE TRADUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Uma das questões apresentadas por Hassenteufel *et al.* (2017) é sobre como se traduzem as referências, e como se legitima uma proposta política. No caso das ações voltadas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil, envolvendo a agricultura, existem vários elementos a serem considerados.

Como já mencionado no capítulo anterior, o Brasil tem um papel importante nos eventos internacionais, levando ideias e também traduzindo informações daquele contexto para o âmbito nacional. De acordo com um dos pesquisadores entrevistados, não é só o Estado que se faz presente nas COPs, contemplando igualmente atores do setor privado, entidades de classe, o terceiro setor, e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), ou seja, os interessados nessa temática acompanham as negociações. Isso, de certa forma, dissemina mais as informações, para além das esferas governamentais. Segundo o mesmo entrevistado *“acho que é o tipo de leitura que sai nos grandes jornais que circulam no País, é o tipo de leitura que acaba interessando mais o público que está preocupado com essa temática”* (Entrevistado 3).

No âmbito do Estado, os entrevistados mencionam o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), composto por representantes de vários Ministérios, que discutem as ações e decisões acerca do clima internamente, e também trazem as deliberações das COPs. Segundo o pesquisador da Embrapa (entrevistado 4), o GEx diz respeito a um grupo que *“estuda as propostas que vão e que voltam, e tem vários representantes ministeriais nesse grupo, e esse grupo então coloca isso pra todo mundo discutir”*.

O representante de um dos Ministérios brasileiros (entrevistado 24) menciona que uma grande preocupação do país é com as NDCs assumidas na COP 21, no Acordo de Paris. Dessa forma, ao retornar desse evento, teriam sido realizadas diversas reuniões com os órgãos ministeriais relacionados aos setores que necessitariam de readequação para que o Brasil cumprisse a meta assumida.

Especificamente em relação ao Plano ABC, dois momentos merecem destaque. Num primeiro momento, dada a necessidade do governo brasileiro apresentar uma proposta de redução de emissões de GEE, e uma oportunidade visualizada pelo

agronegócio em relação a isso, foram levantados números sobre o potencial de contribuição da agricultura nesse sentido. De acordo com o representante da Embrapa (entrevistado 4), houve receptividade em relação a essa contabilidade, e a proposta foi levada para ser anunciada na COP 15. Como esse processo ocorreu algumas semanas antes do evento internacional, num segundo momento, após a COP 15, procedeu-se com a construção do Plano ABC, envolvendo as diversas organizações que são citadas no Plano.

Um ex-consultor do MDA explica que seu envolvimento foi diretamente vinculado ao detalhamento do plano e que quando o mesmo foi apresentado aos atores, nas reuniões realizadas, já havia uma versão bem encaminhada: *“tinha essa versão desse plano pra agora, nós fazíamos os comentários gerais, que o Brasil tinha se comprometido, a questão do desmatamento, essas questões mais gerais assim, pra justificar porque estava sendo construído esse plano”* (Entrevistado 1). Nesse contexto é possível observar que já havia uma ideia formulada, um plano inicial, o que pode ser caracterizado como uma tradução antecipada. Dessa forma, muitos dos atores envolvidos contribuíram a partir de algo já construído. Adicionalmente, o mesmo entrevistado menciona que talvez tivesse um escopo de ações que pudesse ser desenvolvida, mas que isso não chegou nas reuniões, somente o detalhamento dos programas já definidos no Plano ABC. Considerando que o processo de tradução de políticas públicas apresenta em sua dimensão interativa relações de poder e estratégias dos atores (HASSENTEUFEL; DE MAILLARD, 2013), levar o documento construído pode ter sido uma estratégia importante na formulação do Plano ABC, principalmente visando a minimização do conflito, como será abordado na próxima subseção desse capítulo.

De acordo com Schmidt (2002, 2008, 2010), os atores se utilizam da mobilização de ideias e discursos para justificar suas ações. As ideias cognitivas buscam esclarecer o que fazer, justificando políticas e interesses. Com base nisso, a agricultura precisava apresentar uma proposta relevante em relação à mitigação da mudança climática, já que estava sendo demandada pela Casa Civil, e havia um compromisso a ser cumprido. Contudo, isso deveria ocorrer dentro de um escopo de ação que não colocasse em risco o desenvolvimento do setor no Brasil, assim, os programas têm como base tecnologias já desenvolvidas e utilizadas pelos agricultores.

As ideias normativas, outra tipo de ideias descrito por Schmidt (2002, 2008, 2010), se refere à atribuição de valores à ação política, legitimando a mesma por meio da referência à sua adequação. Os atores envolvidos mobilizam com facilidade as ideias normativas, trazendo dados e números que comprovam a eficiência dos programas propostos no Plano ABC para a contribuição no alcance da meta, sem comprometer o que já havia sido conquistado em termos de espaço e mercado pela agricultura brasileira. O pesquisador do INPA menciona que o Plano ABC foi construído com base em tecnologias já bem conhecidas no Brasil, e que havia um acúmulo de conhecimento para isso ser proposto: *“tem todo um histórico de acumulação de conhecimento e do plano ABC, seja pelo manejo da biologia no solo, pelo sistemas integrados, pelo sistema de plantio direto, que também foi uma outra invenção, uma invenção tupiniquim”* (Entrevistado 2).

De acordo com o representante do Mapa, entrevistado 14, quando o Plano ABC foi construído, já havia um conjunto de práticas sendo financiadas de forma diferenciada pelo crédito rural. Nesse contexto, de acordo com o entrevistado, o ABC foi algo “naturalmente” aceito e incorporado, porque se tratavam de tecnologias já aplicadas e estimuladas pelo governo: *“pra nós foi uma coisa quase que natural... depois que veio o ABC já tínhamos um conjunto de práticas sendo financiadas de forma diferenciada”* (Entrevistado 14). Os entrevistados, em especial, os representantes da Embrapa, mencionaram a existência de pesquisas consolidadas, e informações cientificamente comprovadas sobre plantio direto, sistemas de integração, fixação biológica de nitrogênio, florestas plantadas, recuperação de pastagens degradadas. Adicionalmente, destacam que já se tratavam de práticas amplamente disseminadas no contexto brasileiro.

O desenvolvimento dessas práticas e o conhecimento sobre as mesmas facilitaram o discurso coordenativo dos atores envolvidos nos processos de tradução, convencimento e legitimação do Plano ABC. Segundo Schmidt (2008, p.10, tradução da autora), “o discurso serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade e/ou adequação de um determinado curso de ação”. O discurso coordenativo envolvia a tradução pelos atores, de que o Brasil era um país em desenvolvimento, que apresentava metas audaciosas de redução das emissões de GEE e que, devido às práticas em curso, já desenvolvia uma agricultura muito produtiva e de

baixa emissão de carbono. Ao invés de criar algo novo no sentido de se contrapor às mudanças climáticas, o discurso enaltecia as práticas em curso e a necessidade de fortalecê-las com foco no aumento da produtividade: “*Estamos fazendo porque isso é bom pra produção, melhora uma série de coisas e aumenta produtividade*” (Entrevistado 20).

Alguns entrevistados trazem referências a práticas desenvolvidas em outros países, seja para mencionar uma inspiração, ou então, uma comparação, justificando o quanto o Brasil é mais sustentável, e desenvolve uma agricultura de baixo carbono. Esse processo dialoga com a noção de inspiração desenvolvido por Dolowitz e Marsh (2000), na abordagem de transferência de políticas públicas. A inspiração se configura quando uma política é inspirada em outra, mas o resultado final não é o mesmo.

Um dos importantes atores na construção do Plano ABC, representante da Embrapa, menciona que alguns países inspiraram as tecnologias desenvolvidas no Brasil, porque desenvolveram seus modelos climáticos primeiro. Depois de uma inspiração inicial, explica que o país avançou muito cientificamente na área, e que teve capacidade de desenvolver suas próprias tecnologias, tendo como base seus problemas e questionamentos, como é o caso do desmatamento da Amazônia. O trecho de sua entrevista é emblemático nesse sentido:

Nós tínhamos sim indicações de modelos climáticos bem avançados que vinham da Inglaterra, dos Estados Unidos, uma parte da França, Austrália, Japão, então eles desenvolviam os modelos climáticos, e aos poucos a gente ia desenvolvendo isso e aplicando cada um na sua área de domínio pra ver se as coisas estavam acontecendo ou não. E ao mesmo tempo, a ciência brasileira em termos de clima e meteorologia, ela cresceu muito nos últimos dez anos, teve um avanço científico enorme [...] boa parte dos inventários são feitos com dados de fatores de emissão que são tropicais, a gente não copia isso do resto do mundo, são fatores de emissão tropicais, obtidos aqui no Brasil. Então não foi assim, ‘vem de lá’, no início sim, no início sim, depois não, depois a gente foi vendo que a coisa estava acontecendo, principalmente porque nós éramos muito pressionados inicialmente pelo desmatamento da Amazônia, muito pressionados, e aí quando o desmatamento caiu, diminuiu um pouco essa pressão. (Entrevistado 4).

O pesquisador do INPA menciona a importância da diplomacia brasileira nesse processo, e que ela transita pelo mundo todo, incorporando influências. Essa prática estaria contemplada pela difusão de políticas públicas, onde observa-se a dimensão comunicativa e de transmissão de informações (ROGERS, 1995) sobre a agenda de mudanças climáticas. Segundo Dolowitz e Marsh (2000), através de um processo de

transferência voluntária de políticas públicas, tomadores de decisão buscam experiências, lições, conhecimentos em outros locais, que possam ser aplicados no seu caso.

Mesmo encontrando essas inspirações e influências, o pesquisador do INPA explica que o Brasil tem sua personalidade, e mesmo tendo influências, propõe metas ousadas nas COPs: *“a gente vive num mundo globalizado, e sofre influência de todos os lados, mas a posição que o Brasil levou, foi nova, provocadora, levando metas que pra nós, até pareciam ousadas demais”* (Entrevistado 2).

A representante do Itamaraty confirma a influência externa, mencionando que antes de montar uma proposta brasileira, se faz um benchmarking do que está sendo feito no resto do mundo: *“sempre tem influência tá?! Eu acho assim, toma como base sempre os países mais desenvolvidos [...] faz um benchmarking antes de pensar alguma coisa”* (Entrevistada 25). Explica também, que o Brasil, por ser um país em desenvolvimento, tem influência de países doadores de recursos, como Noruega e Alemanha. A prática mencionada pela entrevistada é descrita por Dolowitz e Marsh (2000) como inspiração, num processo de transferência de políticas públicas.

Em relação aos recursos, a entrevistada explica que a ONG no Brasil é um dos escritórios da rede, e que em alguns países da Europa e nos Estados Unidos se faz a captação de recursos para enviar aos países com dificuldade financeira, como vem sendo o caso do Brasil. De acordo com a entrevistada, isso acaba direcionando algumas das ações: *“eles captam recursos, enviam recursos para o Brasil para executar os programas aqui, então eles justamente fazem esse meio de campo, porque eles entendem a hora que a gente tem que melhorar”* (Entrevistada 18).

Reforçando a noção de inspiração explorada por Dolowitz e Marsh (2000), o professor e pesquisador da FGV (entrevistado 3) menciona que o desenvolvimento de tecnologias chinesas e de alguns países europeus teriam inspirado o Brasil para o desenvolvimento de tecnologias nessa área. Por outro lado, o mesmo entrevistado utiliza o exemplo da bovinocultura desenvolvida nos Estados Unidos para ressaltar o quanto as práticas brasileiras são melhores, em relação à sustentabilidade e à baixa emissão de carbono: *“Nos Estados Unidos a produção de boi é quase toda feita no cimento, e você alimenta o bicho no cocho [...] nosso boi é extensivo, a pastagem de boa qualidade ela é capaz de criar matéria orgânica no solo que sequestra tanto carbono”*. (Entrevistado 2).

O conhecimento das tecnologias facilitou o discurso coordenativo dos atores envolvidos no processo de convencimento e legitimação do Plano ABC. Segundo Schmidt (2008, p.10, tradução da autora), “o discurso serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade e/ou adequação de um determinado curso de ação”. Nesse contexto, os atores necessitaram da utilização de estratégias argumentativas visando legitimar e fortalecer a proposta política, como mencionado por Hassenteufel *et al.* (2017), ao caracterizar a dimensão discursiva do processo de tradução da política pública.

De acordo com um dos representantes da Embrapa (entrevistado 13), o primeiro elemento foi a tradução da oportunidade para o agronegócio em aproveitar a meta que o Brasil iria assumir na COP 15. De acordo com o entrevistado, essa “carona” reverteu a agenda da mudança climática no setor, passando de algo negativo, da agricultura como vetor de desmatamento e degradação, para uma agenda positiva, de uma agricultura de baixa emissão de carbono. Conforme o pesquisador da Embrapa, o diálogo com os atores do agronegócio iniciou com o seguinte questionamento: “*vem cá, dá para a gente trabalhar uma política onde a gente possa mostrar que a agricultura tem potencial de ser um vetor positivo de conservação da floresta?*” (Entrevistado 13). A partir disso, iniciaram as estimativas da contribuição das tecnologias existentes no agronegócio em relação à redução de emissão de carbono, atrelado aos ganhos de produtividade, sendo isso, muito bem recebido pela Casa Civil: “*a gente levou isso como um indicativo, mas a recepção foi muito positiva, e acabou que aquilo, como tinha sido feito muito rapidamente, foi levado como uma posição de Brasil*” (Entrevistado 13).

O contexto era de perspectiva de uma grande COP (COP 15, Copenhague), o Brasil querendo reforçar seu protagonismo, e a agricultura, até então, sendo vista como vetor de desmatamento e degradação ambiental. Com isso, foram mobilizadas ideias cognitivas, oferecendo soluções para o duplo problema em questão: alcançar a meta a ser proposta na COP; e mudar a imagem negativa da agricultura acerca das questões ambientais no âmbito internacional. As ideias normativas também estariam sendo mobilizadas, para justificar o porquê essa era uma decisão política viável e positiva, a nível de estado e também setorial (SCHMIDT, 2008; 2010).

Ambas ideias compunham o discurso dos atores envolvidos, visto que o discurso pode intercalar argumentos técnicos e científicos com narrativas que integram

argumentos de especialistas, com relatos de eventos, cenários apocalípticos e histórias convincentes sobre os problemas atuais e como remediá-los. O discurso coordenativo envolvia a interpretação naquele momento, do Brasil como um país em desenvolvimento, apresentando metas audaciosas de redução das emissões de GEE, e desenvolvendo uma agricultura de baixa emissão de carbono, que além dessa característica, é altamente produtiva (SCHMIDT, 2002; 2008).

O momento também pode ter contribuído para esse desencadeamento político no Brasil. Conforme explica o professor da UnB, a economia era crescente, e algumas iniciativas de natureza social e política estavam sendo desenvolvidas. Contudo, no aspecto ambiental, o Brasil era identificado até o momento como “aluno”, devido à questão do desmatamento, ou seja, que havia muito a ser aprendido e desenvolvido nesse quesito.

Já na perspectiva do representante do Itamaraty, o Brasil sempre foi ativo nas negociações, acumulando ações, apresentando posições dentro dos grupos dos países em desenvolvimento, propondo a MDL, dentre outras iniciativas. Mas destaca que o sucesso do país em relação à redução do desmatamento é o que foi o grande impulso do Brasil no contexto internacional: “*a mitigação dessas emissões, elas caíram de 78, quase 80%, é a maior redução em termos absolutos no mundo [...] então com essa redução, o nosso perfil de emissão muda e o que a gente pode fazer também muda*” (Entrevistado 23).

Na perspectiva de um dos representantes do MCTIC (Entrevistado 24), a produção de informações na área também contribuiu para reforçar a importância da agenda. Ele destaca que nos primeiros relatórios do IPCC, alguns impactos das mudanças climáticas apareciam como possíveis, e que ao longo dos anos, com o desenvolvimento das pesquisas, houve uma redução dessa incerteza científica. Na percepção de um representante da Embrapa, a pesquisa e a ciência tiveram um papel importante no período de proposição do Plano ABC, inclusive, pesquisas antigas, resultados que a instituição vinha apresentando há mais de 20 anos. “*Não era só uma questão política, ‘ah vou diminuir tanto’, você propunha e provava*” (Entrevistado 4). Com isso, foram surgindo estudos e comprovações que a mudança climática causaria problemas econômicos importantes, como no caso da agricultura, uma alteração da geografia produtiva do país e perdas nas safras de grãos de R\$ 7,4 bilhões em 2020, podendo chegar a R\$ 14 bilhões em 2070 (EMBRAPA, 2008).

Segundo a representante do MCTIC, “quando você atrela um assunto a um aspecto que pode afetar o desenvolvimento do país, você consegue assegurar a manutenção dele na agenda política mais tempo” (Entrevistada 26). Nesse contexto, a mobilização em torno da mudança climática fez a agenda governamental incorporar outras problemáticas. Como explica a entrevistada, “as pessoas ficaram preocupadas com a situação, não veio pra agenda por se tratar da vida, mas porque está ligada a uma série de aspectos, mais econômicos do que ambientalmente em si” (Entrevistada 26).

De acordo com um dos pesquisadores da Embrapa, o agronegócio não tinha como foco a redução de emissão de GEE: “Não era o foco. ‘Ah, vamos desenvolver um sistema para contrapor essas mudanças do clima’. Estamos fazendo porque isso é bom pra produção, melhora uma série de coisas e aumenta produtividade” (Entrevistado 20). Nesse contexto, observa-se uma tradução estratégica pelos atores do agronegócio que se distancia das preocupações ambientais.

Corroborando com essa perspectiva, na visão do representante do Ministério da Fazenda, a COP foi interpretada como uma plataforma importante de projeção do país. De acordo com o mesmo, já havia resultados importantes para serem mostrados no âmbito da redução do desmatamento, e o setor do agronegócio viu uma oportunidade nesse contexto, o que pode ser caracterizado como uma tradução antecipada e estratégica, como pode ser visualizado no trecho de sua entrevista:

Esse governo e a presidência na época perceberam que tinha ali uma agenda positiva, que era uma plataforma de projeção de imagem do país lá fora, e de imagem inclusive de uma economia limpa, e de certa forma isso acionou os setores. E pra agropecuária também se percebeu ali que tinha uma oportunidade né, que mais uma vez o Brasil exportador de commodities muito relevante [...]então tinha um pouco esse contexto de também demonstrar que agropecuária brasileira era eficiente, limpa, capaz de oferecer produtos limpos, inclusive bons do ponto de vista climático. (Entrevistado 10).

Com isso, o Brasil teria se tornado uma referência de agricultura de baixa emissão de carbono, na América Latina e mundialmente. O representante do MAPA explica que o Brasil é uma referência internacional, apresentando um enorme potencial na produção de alimentos, com condições favoráveis de solo, luz, clima, permitindo até quatro colheitas anuais, e ainda mitiga a emissão de carbono. De acordo com o mesmo,

muitos países se impressionam com essa capacidade da agricultura brasileira, e por isso destaca a importância do Plano ABC no contexto internacional: “São todos esses fatores que fazem com que o plano ABC seja um sucesso em termos internacionais, em termos de proposta de uma política pública” (Entrevistado 7).

Um dos representantes da Embrapa explica que muitos países atacam e criticam o Brasil em relação às questões ambientais, porque se trata de um país muito competitivo, que está se destacando na economia, que pode comandar o mercado agropecuário. Nesse sentido, o representante da CNA explica que o Brasil é “*um dos maiores exportadores agrícolas do mundo, primeiro e segundo em vários produtos, e isso assusta o mundo né?! Então, os interesses internacionais é que a gente não desenvolva todo esse potencial*” (Entrevistado 22). Em relação a isso, o diretor geral da Emater de Goiás³⁶ menciona que o país desenvolve uma narrativa de que a agricultura brasileira é sustentável, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista: “*a gente tem que ter uma narrativa, e até hoje tem que ter isso, mostrando que não, que a gente tem agricultores, a maioria deles são sustentáveis, de produção sustentável, e a gente preserva*”, destacando ainda que o “*produtor tem que ganhar dinheiro, se ele não ganhar dinheiro, ele não vive*” (Entrevistado 15).

Contrapondo essa visão, o representante do INPA menciona que o Plano ABC não propõe inovações que alterariam a sustentabilidade da produção agropecuária brasileira. Menciona que a produção da soja no sistema de plantio direto, a produção de eucalipto e pecuária, já eram realizadas da forma que o Programa ABC agora subsidia através de financiamento. Com isso, o entrevistado acredita que “*o plano ABC também tem essa pretensão de formar uma outra imagem da agricultura brasileira e eventualmente ter acesso a mercados diferenciados*” (Entrevistado 2).

A fala do representante do INPA indica para outra estratégia argumentativa (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) mobilizada no discurso dos atores (SCHMIDT, 2008; 2010) envolvidos com o Plano ABC, para justificar a importância dessa política na redução da pressão sobre novas áreas para a agricultura. Na visão do representante da Embrapa, o sistema de produção brasileiro é muito eficiente agronomicamente, economicamente e ambientalmente, nesse sentido, a proposição de sistemas integrados triplicaria a capacidade de lotação, o que reduziria a pressão para abertura de novas áreas através do desmatamento, como pode ser constatado em um trecho de sua

³⁶ Pesquisador da Embrapa no momento da construção do Plano ABC.

entrevista: “*não mexer mais em nenhuma área [...] a pressão por abertura de novas áreas, ela diminui, porque você usa melhor o que já tá aberto*” (Entrevistado 20).

Esse elemento, de não abertura de novas áreas, levou também às questões do público alvo dessa política. Segundo um dos representantes da Embrapa (Entrevistado 6), o Ministério do Meio Ambiente mencionou que um dos grandes culpados da degradação rural do país era a agricultura, de porte médio e grande, e que o Plano ABC deveria ser direcionado a esse público. Como explica o representante do Mapa: “*com essa pressão meio preconceituosa, acabou que o plano ficou restrito ao Ministério da Agricultura, e aí por extensão, nosso programa que atende o médio e o grande*” (Entrevistado 14). Ou seja, além de considerar as ideias presentes em um discurso, é importante considerar para quem ele foi direcionado, como destaca Schmidt (2008), quando escreve sobre o processo interativo do discurso na esfera política.

Alguns entrevistados mencionaram tentativas de diálogo sobre a incorporação da agricultura familiar no Plano ABC. Ao avaliar o documento o Plano ABC é possível observar que a agricultura familiar está incorporada ao texto do documento, juntamente com a agricultura empresarial:

A agricultura familiar e a agricultura empresarial contribuem para a geração de aproximadamente 37% dos empregos no país e respondem por 25% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo responsáveis pelo abastecimento de alimentos tanto no mercado interno quanto no externo (MAPA, 2012, p. 35).

Na seção do Plano ABC que aborda a interação com outras políticas públicas (p. 53-55), o documento menciona que as tecnologias previstas no Plano ABC devem promover a redução da emissão de GEE, impulsionar o aumento de produtividade agropecuária e redução de custos de produção, que pode ter efeitos na renda, “principalmente para agricultores familiares” (MAPA, 2012, p.54).

Dessa forma, no plano operativo do Plano ABC (p. 72-152), onde são descritas as metas e seus responsáveis no contexto de cada tecnologia, a agricultura familiar é citada em todas as tecnologias, sendo o MDA responsável pelo alcance das metas e tendo destaque as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para esse público. Na Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, a agricultura familiar participaria através da implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs), por exemplo. O

financiamento dessas atividades se daria através das linhas de crédito Pronaf Eco e Pronaf Floresta (MAPA, 2012, p. 68).

Mesmo que a agricultura familiar seja mencionada no documento do plano, as entrevistas realizadas e as informações de acesso ao Programa ABC mostram que o interesse se direcionava a outras categorias de agricultores, visto que médios e grandes produtores contabilizariam maior área para o alcance das metas brasileiras. A estimativa se faz a partir de redução de emissão de GEE por tecnologia presente no Plano, multiplicado pela área do país que incorporou aquela tecnologia.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que favorece o país no alcance das suas metas, o Plano também pode ser alvo de críticas em relação ao desenvolvimento dessas práticas em grandes áreas. Segundo o representante da SEAD

No final das contas, boa parte delas ainda é ligada a atividades que são não tão sustentáveis assim. São monoculturas, são latifúndios, e aí? Tem algo além de mudanças climáticas a ser considerado, do que simplesmente redução de emissão de CO₂, por exemplo, biodiversidade. E com milhares de hectares de pasto, soja, eucalipto, você não preserva biodiversidade nenhuma. Você pode até reduzir a emissão de CO₂, mas você não preserva. (Entrevistado 16).

Contudo, o entrevistado destaca que um posicionamento diferenciado em relação ao Plano ABC poderia sim melhorar a agropecuária brasileira. Para isso as ações deveriam ser visualizadas de maneira mais efetiva, e não como mais uma linha de crédito para a agricultura, o crédito ABC (“*opa, temos mais uma linha de crédito, agora está com subsídio melhor aí pra agricultura*” – Entrevistado 16). Para além disso, ter capacidade de demonstrar numericamente os efeitos práticos dos programas na redução de emissão de GEE.

A justificativa do crédito geralmente está ligada ao mercado. Com isso, uma das estratégias argumentativas (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) mobilizada no discurso dos atores (SCHMIDT, 2008; 2010) envolvidos com o Plano ABC é em relação ao fechamento de mercados, caso o Brasil não desenvolva uma agricultura de baixo carbono, ou então, a abertura de novos mercados pelo desenvolvimento da produção agropecuária de maneira sustentável e reduzindo a emissão de GEE.

O representante do Ministério da Fazenda explica que a agricultura exportadora sempre foi alvo de críticas internacionalmente, de que os produtos brasileiros induziriam o desmatamento. Por esse motivo, o gestor acredita que a agricultura exportadora “comprou” essa agenda politicamente, vendo a oportunidade de uma

conversão dessa agenda negativa. Com isso, menciona que o Plano ABC é uma estratégia para evitar o fechamento de mercados já conquistados pelos produtos brasileiros, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista.

Contribui para evitar o fechamento de mercados, principalmente isso, mercados mais exigentes, principalmente europeu e tal. Falam isso que o peso da demanda europeia é pequena né, pra nossa agenda, mas acaba tendo uma influência assim, então evita o fechamento. (Entrevistado 10).

Um dos importantes atores na construção do Plano ABC apresenta a mesma percepção, destacando que o Plano ABC é fundamental para manutenção dos mercados agropecuários brasileiros. Segundo esse representante da Embrapa, os países terão que cumprir determinadas regras que dizem respeito a produtos limpos, que tenham uma pequena “pegada” de carbono (Entrevistado 4). Contudo, reitera que as pessoas ainda vão levar algum tempo para compreender isso, mas que irão entender “*porque o mundo está caminhando pra isso*” (Entrevistado 4).

Corroborando com esse posicionamento, o representante do Observatório ABC menciona que a questão dos mercados talvez não seja o objetivo central do Plano ABC, mas que se trata de uma “bandeira” importante dessa política pública. Explica que o Brasil tem um papel relevante a nível mundial na produção agropecuária, e que cada vez mais as exigências estão aumentando. Nessa perspectiva, ressalta a necessidade de sustentabilidade na produção agropecuária, e que isso foi pensado no momento da formulação do Plano ABC “*um método de produção mais amigável ao meio ambiente*”. Segundo o professor e pesquisador, “*o ABC ajuda nisso, o ABC diminui o impacto ambiental, reduz emissões, sequestra emissões no caso de algumas tecnologias, e isso é bastante favorável para uma imagem do produto brasileiro lá fora*” (Entrevistado 3).

De acordo com o representante da Embrapa, o mercado foi um elemento central na construção do Plano ABC, possibilitando a caracterização do produto como sustentável. Isso estaria sendo preconizado no período pré-Copenhague, onde algumas redes supermercadistas já estariam indicando a compra somente de produtos de baixa pegada de carbono. Um dos trechos da entrevista é emblemático nesse sentido:

Acho que quando ele foi pensado, esse era um elemento central, como te falei. Porque a gente sabia que se a gente fizesse esse sistema de produção sustentável, tu teria um produto, tu poderia caracterizar como sustentável. E na época, pré Copenhague, tu já via já um movimento forte, inclusive de algumas grandes cadeias de supermercados, ‘olha, nós só vamos comprar

produtos se eles tiverem uma baixa pegada de carbono, etc'. E outros elementos, pegada hídrica, pegada ambiental, quer dizer, o ABC, ele com certeza, ele encapsula esses tipos de tecnologia que conseguem trabalhar em todos essas facetas. (Entrevistado 13).

Essa projeção para o setor agropecuário mundial também foi mencionada pelo representante do Mapa. Ele explica que as tecnologias de produção sustentável podem representar uma revolução da agropecuária brasileira, e que o Plano ABC é, no mínimo, um marketing muito forte para os produtos do país: *“a base de uma próxima revolução da agropecuária brasileira tá aí nesse processo [...] as tecnologias ABC, no mínimo, ela é um marketing muito forte, para gente mostrar para o mundo que a nossa pecuária, por exemplo, ela é verde”* (Entrevistado 7).

Essa representação, divulgação de uma produção agropecuária “verde”, “limpa”, com “baixa pegada de carbono”, faz parte da estratégia argumentativa dos atores setoriais com propósito mercadológico, elemento da dimensão discursiva apresentado por Hassenteufel *et al.* (2017). Essas ideias são articuladas no discurso coordenativo, internamente no Brasil, buscando justificar e argumentar a proposta política do Plano ABC aos atores relacionados; e no discurso comunicativo, levando isso para o contexto externo, visando legitimar essas ideias perante os países (SCHMIDT, 2008, p. 8).

Essa perspectiva se clarifica na fala de alguns entrevistados, como do representante da Embrapa, que menciona a preocupação para além da produção, em mostrar que a agropecuária brasileira tem cuidado com as questões ambientais e não destrói a Amazônia: *“não é só você produzir, cuidar da parte agrícola, mas você tem que mostrar lá fora que você tá cuidando da parte ambiental [...] mostrar que nós não estamos destruindo a Amazônia”* (Entrevistado 26). De acordo com esse pesquisador, isso se trata de uma atenção com as barreiras não tarifárias que acabam barrando alguns produtos brasileiros.

Outro representante da Embrapa menciona que, apesar do Brasil estar desenvolvendo diversas ações para ser valorizado no contexto internacional, como o Plano ABC, acredita que o Brasil ainda *“vende mal pra caramba”* essa imagem da agropecuária sustentável (Entrevistado 5). Na percepção do entrevistado, o Brasil dispense um esforço enorme pensando na produção ambientalmente adequada, mesmo sendo um país em desenvolvimento, e perde mercado por isso, por não “vender” isso no contexto externo. Compartilhando a mesma visão, o representante da CNA menciona que o Brasil tem diversos diferenciais competitivos a serem explorados, como o

cumprimento do Código Florestal, de uma lei de águas, de uma lei de agrotóxicos, normativas que estariam potencializado a produção da “*agricultura mais sustentável do mundo*”, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista:

A gente tem que recuperar e cumprir o código florestal; se a gente tem que cumprir uma lei de água, se a gente tem que cumprir uma lei de agrotóxico, e as outras diversas leis que limitam a produção brasileira, essa ação ela tem que ser conhecida internacionalmente, quando botada lado a lado dos nossos competidores, reconhecida como a agricultura mais sustentável, que é né, na verdade, a gente tem a agricultura mais sustentável do mundo. E isso é, e deve ser levado ao mercado internacional como um diferencial competitivo na hora da venda (Entrevistado 22).

Para que a agricultura brasileira seja reconhecida como sustentável, alguns dos atores entrevistados mencionam a importância de algum sistema de certificação, ou selo que pudesse caracterizar o produto. De acordo com um dos representantes da Embrapa (Entrevistado 6), o Plano ABC poderia contribuir para uma expansão do mercado internacional a partir de um sistema de certificação. Essa certificação atenderia mercados exigentes, como a Europa e o Japão, parceiros comerciais importantes do Brasil, que estão atentos à questão dos agrotóxicos e resíduos nos produtos, e como eles impactam o meio ambiente. A representante da WWF explica que uma certificação poderia ser um argumento pró-ABC, caracterizando os produtos como provenientes de uma agricultura de baixo carbono: “*a gente pode mostra lá fora que a gente faz uma agricultura de baixo carbono que a gente não tem só área de reserva, tem APP, e isso pode deixar um produto com uma cara mais bonita*” (Entrevistada 18).

Por fim, também houve percepções diferenciadas em relação ao mercado. Segundo o ex-chefe de assessoria de gestão estratégica pelo Ministério da agricultura (entrevistado 9), o Brasil não sofre restrições de mercado, e que o Plano ABC não teria sido pensado com esse propósito. Compartilhando da mesma opinião, o representante da Embrapa, explica que o Brasil tem uma abertura de mercado interessante, sendo na atualidade, um “*player muito forte no mercado internacional*” (Entrevistado 11), e que mesmo havendo discussões sobre valorização dos produtos de uma agricultura de baixa emissão de carbono, ainda não consegue visualizar isso no mercado. Ele acredita que o Brasil pode ter uma postura diferente na negociação internacional:

Eu acho que nós podemos ganhar, não seria um mercado diferenciado, seria a nossa postura encarada de maneira diferenciada pelo mercado, ou seja,

nós termos um argumento na negociação comercial de que sim nós temos uma agricultura por trás de tudo isso, rastreável e sustentável (Entrevistado 11).

Corroborando com esse posicionamento, o representante do Mapa acredita que o mercado funciona no preço, e acredita que os países compradores não vão pagar mais caro por um produto com esse apelo. Ainda, menciona que os produtos orgânicos, por exemplo, que possuem selo, “*é coisa de quando tem renda sobrando*” (Entrevistado 14). Complementando essa perspectiva, um dos pesquisadores da Embrapa questiona: “*Falam muito que o consumidor europeu é exigente, é de fato, mas será que ele tá disposto a pagar muito mais só porque um produto é não sei o que?*”. De acordo com o mesmo, o mercado de orgânicos é o nicho de mercado mais elitista que existe, e que o “*povão quer acesso a comida barata e em grande quantidade*” (Entrevistado 11).

A ideia mobilizada por esses atores é de que a competitividade dos produtos brasileiros não se dá pelo apelo ambiental, mas pela economia no processo de produção. O Brasil precisa produzir mais, com menor custo, sendo assim, competitivo no mercado. Adicionalmente, poderia mobilizar esse argumento na negociação internacional, como pode ser observado na fala do pesquisador da Embrapa:

O grosso do mercado que nós temos é de commodities né?! E isso aí nós já temos. O que eu acho que nós podemos ganhar não seria um mercado diferenciado, seria a nossa postura encarada de maneira diferenciada pelo mercado, ou seja, nós termos um argumento na negociação comercial de que sim, nós temos uma agricultura que por trás de tudo isso, rastreável e sustentável (Entrevistado 11).

De modo geral, é possível perceber que as diferentes estratégias para justificar e legitimar a proposta política (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) do Plano ABC no Brasil, contemplou a mobilização de diversas ideias, e atores na consolidação de um discurso coordenativo e comunicativo (SCHMIDT, 2008, 2010).

Inicialmente, em relação às ideias cognitivas, os atores entrevistados trazem elementos importantes sobre o que é a mudança climática no setor agropecuário, e o que deveria ser feito em relação a essa problemática. Menciona-se um avanço no conhecimento científico e tecnológico referente às mudanças do clima e às possíveis consequências para o setor, causando problemas econômicos relevantes e uma alteração geográfica da produção. Nesse contexto, num primeiro nível de desenvolvimento das ideias cognitivas, as tecnologias presentes na proposição do Plano ABC seriam

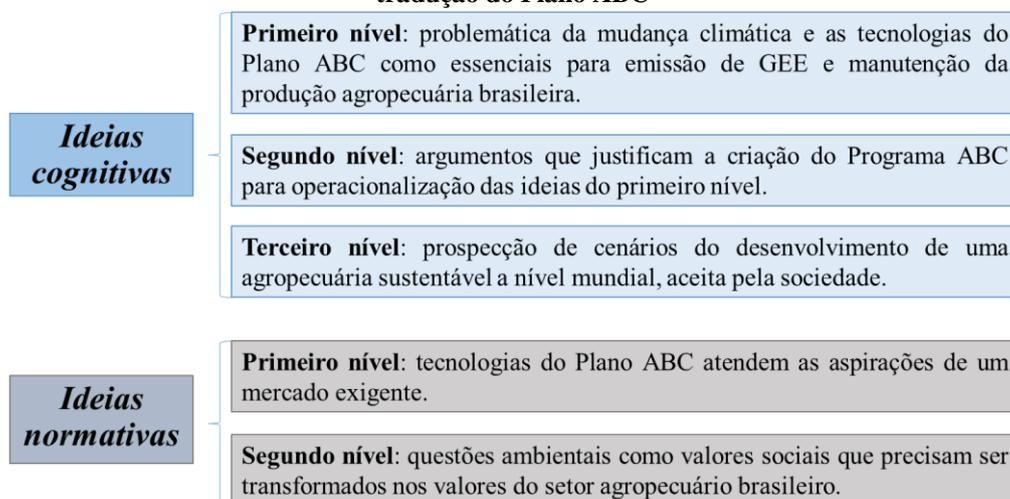
essenciais para mitigação da emissão de GEE, ao mesmo tempo em que se tratariam de tecnologias mais produtivas (Figura 3). Algumas dessas tecnologias são defendidas por pesquisadores desde a década de 1970-1980, como são os casos do plantio direto e das integrações, iLPF, iLP, iLF e iPF. Ao implementar essas tecnologias, os produtos poderiam ser caracterizados como “verdes”, “sustentáveis”, de baixa “pegada de carbono”, evitando o fechamento de mercados, ou então, possibilitando uma ampliação do mercado externo.

Num segundo nível de mobilização das ideias cognitivas, os argumentos acima mencionados justificam a criação de um programa para operacionalização da proposta, o Programa ABC. Adicionalmente, é mencionado que já havia crédito rural para essas tecnologias, em outras linhas, mas que não eram exploradas dessa forma pelo setor. Enquanto no terceiro nível, as ideias mobilizadas pelos atores entrevistados denotam uma prospecção de cenários, uma projeção para o desenvolvimento da agropecuária mundial, através de tecnologias sustentáveis, ambientalmente adequadas e aceitas pela sociedade.

Essa perspectiva leva aos elementos presentes nas ideias normativas, explorando o que é bom e o que é ruim para a produção agropecuária em um cenário de mudança climática. Os entrevistados explicam que o Brasil sempre foi muito criticado em relação ao seu desmatamento, e a agricultura era vista como o grande vetor dessa mudança de uso do solo. Nesse sentido, a associação da degradação ambiental e do desmatamento denotava uma imagem negativa aos produtos agropecuários brasileiros, e que isso precisava ser alterado. Assim, o fechamento de mercados é algo que poderia ocorrer, e seria muito negativo para o setor agropecuário brasileiro, destacado pelos entrevistados como um setor essencial para o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, em um primeiro nível das ideias normativas exploradas pelos entrevistados, é possível observar a estratégia de convencimento do que deveria ser feito, embasada no quanto as tecnologias preconizadas pelo Plano ABC atenderiam as aspirações de um mercado cada vez mais exigente. Conseqüentemente, os produtos advindos da agricultura de baixo carbono também contemplariam o interesse da sociedade, que vem pressionando para que as produções sejam ambientalmente corretas. Por fim, isso levaria ao segundo nível das ideias normativas, quando essa aspiração social em relação às questões ambientais se transformam em valores que precisam ser respeitados e transformados nos valores do próprio setor agropecuário brasileiro.

Figura 3 - Esquema de representação das ideias cognitivas e normativas na dimensão discursiva de tradução do Plano ABC



Fonte: Elaborado pela autora com base em Schmidt (2008).

Transversal ao mobilizado pelas ideias cognitivas e normativas, o discurso coordenativo envolveu a articulação dos atores políticos na construção e legitimação do Plano e Programa ABC, se utilizando de informações científicas para comprovar a eficiência das tecnologias propostas para redução de emissão de GEE na agricultura. Adicionalmente, contemplava os elementos do Brasil como país em desenvolvimento, com uma agricultura de baixa emissão de carbono e altamente produtiva.

A próxima seção busca identificar e caracterizar os principais atores e sua importância na tradução da agenda climática no Plano ABC, bem com os interesses e conflitos existentes nesse processo.

4.3 ATORES E SUA INTERAÇÃO NA TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO PLANO E PROGRAMA ABC

A construção do Plano ABC envolveu diversos atores e instituições, de maneiras diferentes durante o processo. De acordo com Hassenteufel e Maillard (2013), um dos objetivos da análise da tradução de políticas públicas é, para além de compreender os modelos de ação pública, verificar como os atores se mobilizam, negociam, confrontam com outros atores para introduzir mudanças na política pública. Segundo Hassenteufel (2006), o modelo proposto por Callon é centralizado na existência de redes de interação específicas e no papel dos atores na produção de significados comuns. Dessa forma, a

tradução de políticas públicas depende de arranjos institucionais e das relações de poder existentes (JOHN CAMPBELL, 2004).

Em relação à temática das mudanças climáticas, um dos atores importantes no contexto governamental é o Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável por realizar as negociações externas e as comunicações, ou seja, representar o Brasil nos eventos internacionais, mobilizando a agenda da mudança do clima. Contudo, esse Ministério depende do trabalho desenvolvido por outros atores, como aqueles do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), responsáveis pelo inventário de emissões e relatórios de atualização do país. Esse Ministério estaria ao lado do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com competências gerais sobre as políticas nacionais de mudanças climáticas, coordenando as ações do governo nessa agenda.

Em um segundo nível, como mencionado pelo representante do Itamaraty (Entrevistado 23), estariam os atores setoriais, como Mapa, Embrapa, Ministério de Minas e Energia, Ministério dos Transportes, e Integração Nacional. Todos esses atores teriam alguma contribuição para mitigação ou adaptação às mudanças climáticas no Brasil. De acordo com o representante da Embrapa (Entrevistado 4), o Mapa e a Embrapa tiveram uma contribuição marcante a partir do período de preparação para a COP 15, de Copenhague, como é possível observar em um trecho de sua entrevista.

Três Ministérios são fundamentais na discussão da COP, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Ciência e Tecnologia, que é responsável pelo inventário nacional de gases de efeito estufa, que hoje é eu que coordeno, tecnicamente em nível nacional, e o pessoal do Ministério do Meio Ambiente. São esses três grupos então que levam as posições do governo [...] o Ministério da Agricultura teve uma atuação muito forte, especificamente a Embrapa, em Copenhague, quando a gente levou via casa civil da Presidência da República, as posições que depois transformaram-se no plano ABC (Entrevistado 4).

O Brasil tem um papel relevante no grupo dos países em desenvolvimento, se articulando no contexto internacional e mobilizando atores internamente para o cumprimento dos objetivos propostos nas COPs³⁷. O representante do Mapa, da mesma

³⁷ Na literatura de transferência de políticas públicas, Dolowitz e Marsh (1996) explicam que o surgimento de um consenso internacional é um fator importante no processo de construção de políticas públicas. De acordo com os autores, quando a comunidade internacional define um problema e uma solução comum para esse problema, haverá uma crescente pressão internacional para implementar políticas e programas vinculados àquela decisão. Nesse contexto, como membros de

forma que os representantes do Itamaraty e da Embrapa, cita os Ministérios das Relações Exteriores, de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente como os atores mais importantes no âmbito da discussão da mudança do clima. Explica também o porquê a agricultura se torna um setor relevante para a questão climática no período anterior à COP 15.

Por conta do setor já ter uma estrutura, uma longa história de promoção de desenvolvimento sustentável, nós tínhamos os instrumentos todos para fazer uma proposta que, além de promover a sustentabilidade, como consequência da adoção dessas tecnologias, a gente estaria também mitigando as emissões do setor. (Entrevistado 7).

Nesse contexto, em dezembro de 2010 o Decreto nº 7.390³⁸ instituía a obrigatoriedade da criação de um “Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura” (Artigo 3º), e no mês de abril de 2011 ele já estava construído. Segundo o coordenador do Plano ABC nacional (entrevistado 7), foi um dos primeiros planos a ser elaborado, juntamente ao PPCDAM e PPCerrado que já estavam em execução no período.

Grande parte dos entrevistados menciona uma diversidade de atores participando das reuniões de construção do documento, como menciona o representante do Observatório ABC: “o ABC foi construído a várias mãos, talvez tenha sido um dos planos setoriais ou uma das políticas setoriais mais democráticas, pela participação de diferentes atores” (Entrevistado 3). Segundo o representante do Ministério da Agricultura, é possível observar no documento do plano que “foram várias as instituições que participaram, desde o setor produtivo, da área ambiental governamental, área ambiental municipal, ONGs, do terceiro setor, de produtores ligados ao agronegócio e agricultura familiar” (Entrevistado 7). O mesmo entrevistado explica que, devido a essa diversidade de atores, havia discussões intensas “logicamente que as discussões sempre foram muito acaloradas, porque tu junta a CONTAG, com a CNA, tu junta ambientalista com produtor”.

Devido às tensões envolvidas no processo, quem coordenava as reuniões para criação do Plano ABC era Tereza Campelo, da casa civil. Um dos representantes da Embrapa menciona que era difícil compreender e convergir os diversos interesses

regimes internacionais, os governos nacionais podem ser forçados a adotar políticas e programas como parte de suas obrigações (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

³⁸ Revogado pelo Decreto nº 9.578, de 2018.

mobilizados pelos atores. Nesse contexto, a Tereza Campelo fez um importante papel de mediação desse processo.

Era difícil você ser neutro e entender os interesses, foi muito complicado na prática. Com o passar do tempo as pessoas foram se conhecendo, mesmo sendo divergente, às vezes, foram se conhecendo e foram convergindo os interesses. Algumas pessoas defendiam coisas meio... que não iam dar em nada, mas para as instituições delas representava muito. Então, quando você não é governo, são instituições empresariais ou não governamentais, mas tem interesses, as vezes, diversos, e a gente como representava a instituição pública, tem meio que centralizar, de novo vem o papel da Tereza que dava uma linha, até aqui dá, a partir daqui não dá. Ela fez esse papel de autoridade, mediação e dar limites (Entrevistado 11).

Um dos representantes da Casa Civil na época (Entrevistado 2) explica que mantinha uma interação com pelo menos três núcleos de pesquisa da Embrapa, a saber: Embrapa Monitoramento, Embrapa Meio Ambiente e Embrapa Informática Agropecuária. O entrevistado também cita algumas pessoas específicas dentro da Embrapa, que foram importantes na coordenação dessas atividades. Adicionalmente, menciona algumas organizações como a Confederação Nacional da Agricultura, sindicatos rurais, Aprosoja e outras associações de classe, que de alguma forma, participaram do processo de construção do Plano ABC, mas sendo mais relevante no processo de implementação das ações estabelecidas nessa política pública.

O extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Fazenda foram citados por um dos representantes da Embrapa (Entrevistado 26), como atores importantes nesse processo de construção. O representante da Sead, entrevistado 16, menciona a importância das ONGs: “*houve muito mais por parte de algumas ONGs, atuantes nesse tema, WWF, Greenpeace, claro, pressionando também o governo brasileiro, ‘olha aí, o desmatamento está aumentando, o PPCDAM não está dando conta’*” (Entrevistado 16). O FBMC é citado pelo representante da CNA como o espaço onde se discute e se congrega todas as ações relacionadas à mudança climática no país, tendo mais próximo do evento da COP, um envolvimento maior dos Ministérios, especialmente o Itamaraty que representa o Brasil no contexto internacional.

Em relação ao mencionado pelos entrevistados na pesquisa de campo, os principais atores na tradução da agenda climática internacional no Plano ABC podem ser visualizados na Figura 4. No primeiro bloco estão representados os atores que podem ser considerados “líderes” nesse processo de construção, a saber: Embrapa, Mapa, Casa Civil e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Em um segundo plano, estão os

atores governamentais e não governamentais, que participaram do processo de discussão da construção do plano.

A interação no processo de construção do Plano ABC foi embasada por ideias e discursos (SCHIMIDT, 2002; 2008) dos diferentes atores acima citados. Com isso, a dimensão interativa proposta por Hassenteufel *et al.* (2017), e o descrito por Schmidt (2002; 2008), em relação ao neoinstitucionalismo discursivo, buscam compreender os processos pelos quais as ideias são transmitidas.

Quando questionados se o processo de construção do plano foi conflitivo ou colaborativo, houve diferentes percepções pelos entrevistados. Segundo o coordenador do Plano ABC nacional, ocorreram algumas discussões acaloradas, visto que reunia-se CONTAG e CNA, “*ambientalista com produtor*” (Entrevistado 7). De acordo com um representante da Embrapa (Entrevistado 11), as tensões geradas no processo são decorrentes dos diversos interesses mobilizados pelos atores, e que Tereza Campelo, da Casa Civil, teve um papel importante na mediação desse processo.

Figura 4 - Representação dos principais atores na construção do Plano ABC



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo (2018).

Segundo o representante da Embrapa, a redução das tensões se deu no momento em que ambientalistas e o setor produtivo foram colocados em uma mesa para discutir. O pesquisador menciona: *“eu sempre digo que a paz você não faz com amigos, você faz com o inimigo, aí você senta e começa a negociar”* (Entrevistado 4). Ele explica que no início houve tensão, mas que quando se percebeu que os envolvidos ganhavam com o plano, o processo foi facilitado, mencionando uma agricultura “agroambiental”, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista.

No momento que todos viram que era um jogo de ganha, ganha, todo mundo ganhava, tanto o ambiente quanto a agricultura, ficou fácil, o governo se propôs a financiar as baixas taxas de juros e o pessoal do meio ambiente começou a ver que não haveria mais desmatamento, haveria intensificação produtiva, nós iríamos emitir menos, nós iríamos propor uma coisa que seria benéfica para o país e para o ambiente, e foi mais ou menos desse momento que a gente começou a falar em uma agricultura agroambiental, em cima de coisas antigas, primeira aula de agricultura ou manejo, conservação de solo e água, (risos), foi mais ou menos em cima disso que a gente conseguiu avançar (Entrevistado 4).

Outro representante da Embrapa explica que o Plano ABC era visto como uma agenda positiva pelos atores relacionados, e que havia convergência dos mesmos em relação a isso. O ABC seria elogiado desde as ONGs ambientalistas até o setor do agronegócio, nacional e internacionalmente: *“o setor produtivo, CNA e tal falou, ‘pô, mas isso é uma maravilha, a gente vai produzir, a gente está recebendo elogios, e estamos defendendo o meio ambiente, a floresta, etc’, era só notícia positiva”* (Entrevistado 13).

Corroborando com o exposto pelo pesquisador, o representante da CNA menciona que o processo foi colaborativo, e que todas as ações foram discutidas e amplamente participativas. Explica que havia algumas divergências em relação ao monitoramento e verificação das ações implantadas. Esse elemento também foi citado pelo representante da Embrapa (Entrevistado 19), explicando que o financiamento estaria condicionado a apresentação posterior dos efeitos que a tecnologia teve na propriedade, e que essa metodologia deveria ser mais simplificada para que o produtor pudesse realizar. O entrevistado 14, representante do Mapa, detalha essa exigência inicial: *“logo que saiu o ABC se pedia, com vistas a monitorar a eficácia do programa, que tivesse análise de carbono no solo [...] mas foi se ver, tinha dois ou três laboratórios no Brasil que se fazia análise de carbono no solo, então virou um*

empecilho”. De acordo com alguns entrevistados, após o primeiro ano de experiência do Programa ABC, essa exigência foi flexibilizada para facilitar o acesso ao programa.

Nesse contexto, um dos pesquisadores da Embrapa menciona que somente o setor bancário não via o Plano ABC de maneira positiva e que, com esses atores, houve uma série de conflitos, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista: “*com os bancos houve muito conflito, porque eles não queriam fazer esse tipo de linha de crédito diferente do que eles já estavam acostumados*”. Isso teria sido amenizado com o passar do tempo, e que hoje os bancos “abraçaram” esse modelo de financiamento: “*isso foi posto de maneira muito firme e eles acabaram tendo que ceder [...] também foi feito um trabalho muito forte de capacitá-los e de capacitar técnicos que desenhariam os projetos*” (Entrevistado 13).

Para além do setor bancário, o representante do Mapa, responsável pelo Plano ABC nacional, explica que foi preciso convencer as pessoas que estava se falando de um sistema produtivo diferenciado, sem protocolos padrões de insumos, que sistema bancário e assistência técnica já estão acostumados a trabalhar. Segundo o entrevistado, além de convencer as pessoas, isso teve que ser comprovado, destacando a importância da Embrapa nesse processo. Com isso, explica que o Plano ABC “quebrou paradigma”, e que o agronegócio hoje é visto como parceiro do meio ambiente, estabelecendo parcerias com as ONGs ambientalistas e com o Ministério do Meio Ambiente, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista.

E nós conseguimos no plano ABC juntar essas frentes, tanto que o Ministério do meio ambiente foi que custeou esse prédio onde vai ser a plataforma ABC [...]a gente percebe hoje, que realmente a agricultura de baixa emissão de carbono é um anseio da área ambiental, como também é um anseio das ONGs. O WWF quer fazer parceria conosco, ele consegue perceber hoje que o produtor, quando ele adota essas tecnologias sustentáveis de produção, ele vai preservar mais a vegetação, ele vai preservar o solo, vai ter mais renda e não vai mais querer entrar em novas áreas, ou seja, ele vai estar ajudando o controle do desmatamento (Entrevistado 7).

O entrevistado 14, também representante do Mapa, reforça esse posicionamento, mencionando que o Plano ABC e a operacionalização através do Programa ABC foi amplamente aceito, se fazendo presente inclusive no discurso da Presidência da República, se tornando uma “marca” da agricultura brasileira. Na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário (2013/2014), a Presidenta Dilma Rousseff cita

o Programa ABC e sua importância em relação à competitividade e a sustentabilidade da agricultura brasileira.

Nos últimos anos, nós construímos um instrumento muito importante, que é o Programa ABC – Agricultura de Baixo Carbono, para o qual nessa safra também haverá mais recursos para que a gente possa incorporar processos produtivos mais competitivos e mais sustentáveis, porque a agricultura de baixo carbono é extremamente competitiva. Eu tenho certeza que mais e mais agricultores, ao aderirem a esse programa, ao adotarem o plantio direto na palha, a integração lavoura-pecuária-floresta e a recuperação de pastagens degradadas, ampliarão sobremaneira a sustentabilidade da nossa produção agrícola, demonstrando que no Brasil a agricultura tem, sim, capacidade de crescer, capacidade de ser sustentável e de adotar as melhores práticas e técnicas (Palácio do Planalto, 04 de junho de 2013³⁹).

Nesse contexto, se observa um alinhamento dos discursos, dos atores setoriais (comunicativo) e da presidência da república (comunicativo), consolidando o que foi mencionado por alguns entrevistados, que o Plano ABC reuniu frentes anteriormente divergentes, sendo amplamente aceito. Isso também pode ser observado pelo processo colaborativo de construção, sem conflitos eminentes, com exceção do setor bancário. De acordo com Schmidt (2008, p. 10), “o discurso serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade e / ou adequação de um determinado curso de ação”.

Essa comprovação e legitimidade da ideia se deu muito pela atuação da Embrapa com apoio de atores como a Rede Clima⁴⁰. De acordo com o representante do Ministério da Fazenda (Entrevistado 10), a Embrapa conseguiu demonstrar que tecnologicamente o programa era viável, e se tratava de impulsionar o desenvolvimento de algumas tecnologias que estavam quase prontas, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista:

A Embrapa teve um componente importante, acho nesse diálogo para dizer que, olha do ponto de vista tecnológico existe, é viável, é possível e se trata de demonstrá-la, no caso se trata de impulsionar pesquisa e desenvolvimento de algumas tecnologias que estavam quase prontas [...] tinha uma agenda de desenvolvimento tecnológico, que poderia ainda amplificar os resultados (Entrevistado 10).

³⁹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-plano-agricola-e-pecuario-2013-2014>.

⁴⁰ “O respaldo científico eu diria que a Rede Clima tem um papel importante” (Entrevistado 17).

De acordo com o entrevistado, a utilização da tecnologia criava uma interseção, um campo comum de interesse entre os atores que vinham com um olhar mais ambiental e aqueles que apresentavam um olhar mais produtivista: *“uma agenda positiva no sentido de que estava se falando de alavancar a produtividade por meio de atividades sustentáveis ou com melhor desempenho ambiental”* (Entrevistado 10).

No mesmo sentido, o representante do Observatório ABC explica que há uma *“sinergia”* entre os movimentos em relação ao Plano ABC, e que não tem relatos, de nenhuma organização ou ator relatando que o plano seria ruim ou não daria certo. De acordo com o entrevistado *“as ONGs mais atuantes da parte ambiental não conseguem ver nada de ruim no ABC, pelo contrário é uma ótima agenda de você melhorar a qualidade ambiental da produção agropecuária”* (Entrevistado 3). Corroborando com essa exposição, a representante da WWF relata que a organização tem atuado juntamente com o Mapa, com o MMA, estabelecendo parcerias: *“é tentar juntar um pouco essas pautas para tentar minimizar aí fora todos os conflitos que existem”* (Entrevistada 18). O Plano ABC, segundo ela, teria em sua essência esse elemento positivo, que é trabalhar as emissões, a sustentabilidade juntamente com a produção.

Uma das tensões que podem ser citadas é sobre o papel do Mapa e do MDA nesse programa que busca uma agricultura de baixo carbono. Segundo o representante do Mapa, o plano deveria envolver os dois atores: *“necessariamente ele tinha que ser conduzido por dois Ministérios, o MDA e o MAPA, só que o MDA nunca participou intensamente, sempre tangencialmente ao plano, mas quem tocou desde o início, todas as ações, foi realmente o Ministério da agricultura”* (Entrevistado 7).

Mesmo havendo a incorporação da agricultura familiar no documento do Plano ABC, o representante da Sead explica que desde o início o processo foi conformado no direcionamento da grande agricultura, devido à contabilização das maiores áreas. Como explica o consultor, a agricultura familiar trabalha com pastagens, com sistemas de integração, possui áreas degradadas, mas a maior resposta, em relação à contabilização de área, seria através dos médios e grandes produtores, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista:

Houve um direcionamento muito grande nesse sentido, e é por isso que até hoje a gente tem viés muito forte de que o plano ABC é um plano do MAPA, porque o entendimento dado pela Casa Civil na época era isso mesmo, era assim, quem tem que pagar essa conta é a agricultura de larga escala, por que? Porque eles são os maiores responsáveis em relação à área, por esse

grande uso alternativo do solo e desmatamento, isso tudo, então, existe um claro direcionamento de quem que deve, onde que deve ser focado as prioridades [...]se você for pegar hoje a estrutura fundiária hoje, como era antes também, você tem do total de estabelecimentos rurais do país, que são em torno de cinco milhões, você tem 80% deles são da agricultura familiar, só que esses 80% ocupam somente 20% da área agricultável. Então é uma concentração fundiária muito grande. Só aí já está claro, 'pô, aonde está de fato a área que vai dar resposta', é isso, e a casa civil orientou dessa forma [...]crédito na época, como foi pensado, no desenho que ele foi pensado, para os médios e grandes produtores” (Entrevistado 16).

De acordo com o responsável pelo crédito rural no MF, a contribuição em termos de resultados era esperada pela agricultura de grande porte, pois isso contabilizaria um volume maior de redução de emissões de GEE: *“havia ali uma certa agenda positiva, do ponto de vista de resultados é óbvio que se esperava uma contribuição muito maior da agricultura de maior porte, extensiva em termos de volume de emissões”* (Entrevistado 10). Mesmo que, segundo o entrevistado, uma avaliação do Plano ABC possibilitava inferir sobre uma convergência com as agendas do MDA, pois a agricultura familiar desenvolvia Sistemas Agroflorestais – SAFs, teria o tratamento de dejetos de animais, dentre outras iniciativas.

De acordo com a entrevista de um ex-consultor desse Ministério (Entrevistado 1), que participou do processo, o MDA buscou a inclusão do tratamento de dejetos animais no plano, sendo essa linha exclusiva para a agricultura familiar. O MDA teria uma discussão ocorrendo com a Itaipu Binacional, sobre biogás e a implantação de biodigestores na região sul, o que fomentou a inclusão desse programa no Plano ABC. Essa seria então, uma contribuição do MDA e a inclusão da agricultura familiar no Plano ABC. De fato, um dos representantes da Embrapa (Entrevistado 11) menciona que florestas plantadas e tratamento de dejetos animais foram os dois últimos programas incorporados ao plano. A incorporação da tecnologia de tratamento de dejetos animais estaria contemplando as necessidades da agricultura familiar.

Como já mencionado nesse estudo, a minimização das tensões e a convergência entre o MDA e Mapa teria ocorrido pela percepção de que a agricultura familiar já desenvolvia uma produção sustentável, além de possuir linhas de crédito mais atrativas que o Programa ABC. Isso é expresso na fala do representante da Sead: *“nós não precisávamos, entre aspas, desse crédito, porque a agricultura familiar já tinha o crédito melhor, inclusive para implantar essas ações que nenhuma delas é vedada no Pronaf”* (Entrevistado 16).

Um dos entrevistados, representante do MDA na época, menciona que os conflitos podem ter sido minimizados pelo modo como a discussão foi conduzida. De acordo com o ex-consultor, o Plano já chegou estruturado para as reuniões, e então os pontos de tensão foram em relação à incorporação ou não de algumas ações, como é o caso do tratamento de dejetos de animais, pauta do MDA que foi incorporada ao Plano ABC. De acordo com o representante da Sead, houve questionamentos sobre as ações terem sido direcionadas para a cultura da soja, por exemplo, visto que se trata de uma commodity produzida principalmente pela agricultura empresarial, e isso gerou um certo conflito no processo. Contudo, de acordo com o entrevistado, os atores envolvidos na construção do Plano ABC apresentavam a “*intensão real de colaboração*” na redução de emissão de GEE pelo setor agropecuário através de um plano adequado (Entrevistado 16).

A falta de interesse no programa pelos representantes da agricultura familiar também pode ter minimizado os conflitos. De acordo com o representante da Embrapa (Entrevistado 13), já havia políticas para a agricultura familiar que financiava esse tipo de prática, em condições mais favoráveis do que o Programa ABC estaria oferecendo. Adicionalmente, menciona que o Programa ABC estaria exigindo dos agricultores algo em troca, a redução da emissão de GEE, que teria que ser monitorado ao longo dos anos, e talvez essa não seria uma metodologia adequada ao pequeno agricultor.

O desinteresse em relação ao crédito foi confirmado na fala do representante da Sead. O mesmo menciona também o fato de que a agricultura familiar já seria sustentável, já desempenharia uma agricultura de baixa emissão de carbono, ou seja, não se tratava de uma imagem a ser conquistada por esse público, diferente da agricultura exportadora. Ou seja, não se trataria de uma incapacidade de adequação à metodologia do programa, mas uma imagem que já representa a agricultura familiar, a produção sustentável. Percebe-se então, nesse ponto, uma divergência nas perspectivas dos entrevistados, como pode ser observado na fala do entrevistado 11, também representante da Embrapa “*quem mais precisa de agricultura sustentável é o pequeno agricultor e o médio, ele que precisa verticalizar mais a produção pra sobreviver, mais do que o grande inclusive que tem escala*” (Entrevistado 11).

4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO: A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA PELOS ATORES DO AGRONEGÓCIO

A construção deste capítulo permite, pelo menos, três conclusões importantes. A primeira é que a tradução da agenda de mudanças climáticas, dos acordos climáticos globais pelos atores do agronegócio representa, institucionalmente, uma mudança incremental em um contexto maior, nacional, em que podem ser visualizadas essas mudanças. O setor visualizou na preparação para COP 15 um momento favorável para se incorporar à agenda das mudanças climáticas no país, o que foi denominado nessa tese de “tradução antecipada”. Enquanto o Brasil buscava alcançar suas metas de redução de emissão de GEE, o agronegócio buscou consolidar a “marca” de uma agricultura de baixo carbono, configurando um processo de “tradução de mão dupla” do nível internacional para o nacional, estrategicamente planejado pelos atores brasileiros.

De modo geral, é possível perceber diferentes estratégias para justificar e legitimar a proposta política (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) do Plano ABC no país. A mobilização de ideias e discursos, se utilizando numericamente de resultados de pesquisa para embasar a contribuição da agricultura na redução de emissão de gases efeito estufa, convenceu nacionalmente da importância da criação do Plano ABC e sua operacionalização.

A Embrapa, o Mapa, através de seus representantes, bem como entidades do setor, como CNA, Aprosoja, federações e sindicatos buscaram, em relação ao discurso coordenativo (SCHIMIDT, 2008), acordar entre si a ideia política, comprovando cientificamente sua aplicabilidade e eficiência, mantendo-se alinhados. No âmbito do discurso comunicativo, estão os indivíduos e grupos no centro da comunicação política, envolvidos na apresentação, deliberação e legitimação de ideias políticas para o público em geral, como é o caso da Presidenta Dilma na divulgação do Programa ABC.

Os acordos climáticos globais tiveram influência no contexto brasileiro, que de acordo com questões institucionais internas, atores envolvidos e suas interpretações, conferiram o modo como a tradução da agenda de mudanças climáticas ocorreu no país. Mudanças incrementais podem ser visualizadas no Brasil, que passa da negação da agenda climática para sua aceitação, defesa e incorporação da mesma em políticas públicas. Esse contexto faz do Plano ABC, institucionalmente, uma mudança incremental importante.

Essa tradução foi embasada em pesquisas e tecnologias já desenvolvidas no contexto brasileiro, algumas delas, sendo utilizadas desde 1970 e 1980. Contudo, através de uma nova “roupagem”, reconfigurou a imagem da agropecuária brasileira, que passou de degradadora ambiental para uma agricultura de baixa emissão de carbono. Essa legitimação foi construída a partir de pesquisas científicas e estimativas numéricas, que fizeram parte do discurso dos atores envolvidos nesse processo.

Se observa um deslocamento da agenda climática no Brasil do desmatamento para as questões produtivas do setor agropecuário, que ressignifica suas práticas e passa a encarar como positiva uma agenda que era considerada negativa. Isso só foi possível através de articulação política entre atores brasileiros.

O próximo capítulo aborda como o processo de tradução da política pública se estende para o contexto de implementação da mesma. Através de elementos institucionais, discursivos e interativos, o capítulo irá tratar a da implementação do Programa ABC nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

5 IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ABC NO CONTEXTO LOCAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

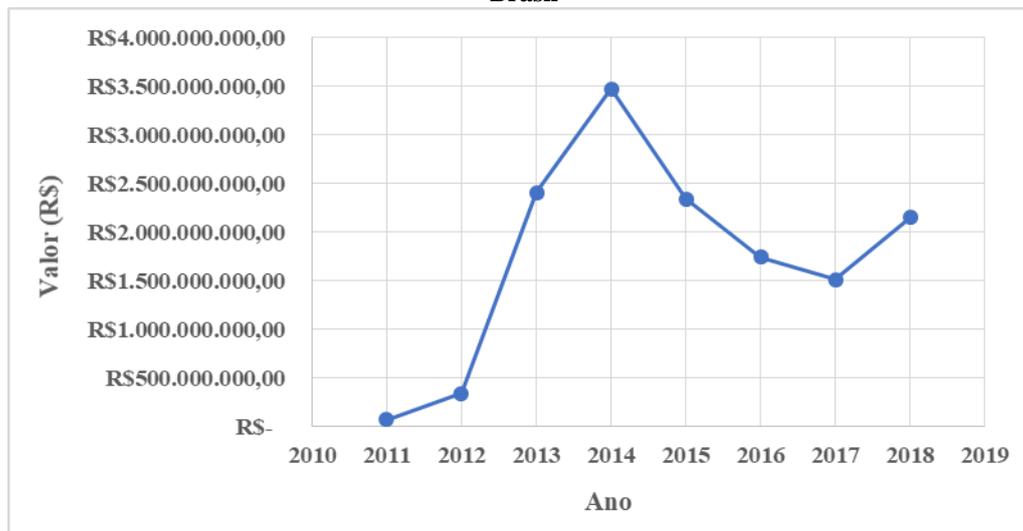
O objetivo deste capítulo é discutir, a partir dos contextos do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, o processo de implementação do Plano ABC, por meio do Programa ABC. Busca-se dar destaque ao papel dos burocratas de nível de rua e o seu poder discricionário na implementação da política pública, bem como o seu conhecimento sobre mudanças climáticas, acordos climáticos e objetivos do Programa ABC. Para isso, o trabalho de Lipsky sobre os burocratas de nível de rua, e outros elementos teóricos acerca dos modelos *top-down* e *bottom-up* na implementação de políticas públicas norteiam a análise deste capítulo. Inicialmente será apresentado um panorama da implementação do Programa ABC a nível nacional, destacando informações relevantes dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em seguida, a estrutura do capítulo contempla as dimensões elencadas por Hassenteufel *et al.* (2017) sobre tradução de políticas públicas – dimensão institucional, dimensão discursiva e dimensão interativa, aplicadas ao contexto da implementação.

5.1 PANORAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ABC

Essa subseção tem como objetivo apresentar um panorama geral da implementação do Programa ABC no Brasil, a partir de dados secundários, disponibilizados pelo Mapa, e também informações da pesquisa de campo, abordando questões como perfil dos produtores, tecnologias acessadas, motivações e dificuldades de acesso ao programa.

Desde o lançamento do Programa ABC, em 2011, foram realizados 27.029 contratos e aplicado o valor de R\$14.041.872.420,71 em todo o país, o que representa um valor médio de contrato de R\$ 519.511,36. No Gráfico 1 é possível perceber que o valor aplicado pelo programa é crescente até 2014, quando se tem o maior valor de crédito concedido no período, R\$3.471.024.091,84, sendo decrescente até o ano de 2017, quando passa de um montante de R\$1.514.208.144,40, em 2017, para R\$2.150.577.424,47 em 2018.

Gráfico 1 - Representação do valor de aplicação do Programa ABC no período de 2011 – 2018, no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

Como apresenta o documento do Plano ABC, bem como o relatório do Observatório ABC (2017), no lançamento do programa se previa a disponibilização de R\$ 152,33 bilhões para o cumprimento de metas de redução de GEE, até 2020. Há dois anos do vencimento desse prazo, o crédito concedido representa uma parcela pequena do previsto.

Na Figura 5 é possível observar que quase 40% dos projetos (10.576 - 39,13%) foram realizados na região sudeste do Brasil, o que se deve ao destaque dos estados de Minas Gerais e São Paulo no acesso a esse programa. Contudo, em relação ao valor aplicado, a região centro-oeste do país se encontra no topo da lista, com um valor de R\$4.422.400.227,80, o que corresponde a aproximadamente 31,5% do recurso aplicado no período. O destaque da região centro-oeste no montante de aplicação pode ser explicado pelos valores executados nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Figura 5 - Representação do número de contratos e valor de aplicação por regiões do Brasil no período de 2011 – 2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

Avaliando a implementação do Programa ABC por estado, no Quadro 5 é possível observar que o maior número de contratos (5.162) e o maior valor aplicado no Programa ABC, R\$ 2.329.648.192,24, foi no estado de Minas Gerais, o que corresponde aos percentuais de 19,10% e 16,59%, respectivamente. Minas Gerais é seguido pelos estados de São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul e Tocantins, em número de contratos; e pelos estados de Goiás, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em valor aplicado no programa. O Rio Grande do Sul é o oitavo estado na ordem de valor aplicado pelo Programa ABC. Os estados da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Distrito Federal e Alagoas tiveram menos de dez contratos pelo Programa ABC no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2018.

As maiores médias de valor de contrato são de estados que não tiveram destaque no Programa ABC, a saber: Rio Grande do Norte, com dois contratos no período e um valor médio de contrato de R\$ 1.240.000,00; Pará com 572 contratos e um valor médio de R\$ 1.031.743,83; e Roraima, com 52 contratos e valor médio de R\$1.008.578,01.

Quadro 5 - Número de contratos e valor de aplicação por estado do Brasil no período de 2011 – 2018

Estado	TOTAL 2011-2018				Valor médio de contrato (R\$)
	nº	%	Valor (R\$)	%	
ACRE	204	0,75	97.281.037,67	0,69	476.867,83
ALAGOAS	9	0,03	6.006.503,93	0,04	667.389,33
AMAPA	13	0,05	5.354.233,33	0,04	411.864,10
AMAZONAS	11	0,04	4.998.191,50	0,04	454.381,05
BAHIA	1199	4,44	922.028.369,87	6,57	768.997,81
CEARA	2	0,01	235.911,00	0,00	117.955,50
DISTRITO FEDERAL	6	0,02	2.385.376,50	0,02	397.562,75
ESPIRITO SANTO	410	1,52	184.001.221,27	1,31	448.783,47
GOIAS	3586	13,27	1.892.854.965,67	13,48	527.845,78
MARANHAO	703	2,60	428.556.852,95	3,05	609.611,46
MATO GROSSO	1452	5,37	1.265.641.043,94	9,01	871.653,61
MATO GROSSO DO SUL	1661	6,15	1.261.518.841,69	8,98	759.493,58
MINAS GERAIS	5162	19,10	2.329.648.192,24	16,59	451.307,28
PARA	572	2,12	590.157.473,17	4,20	1.031.743,83
PARAIBA	1	0,00	270.000,00	0,00	270.000,00
PARANA	1903	7,04	660.495.388,90	4,70	347.081,13
PERNAMBUCO	49	0,18	14.117.528,41	0,10	288.112,82
PIAUI	206	0,76	203.372.931,39	1,45	987.247,24
RIO DE JANEIRO	110	0,41	38.931.160,04	0,28	353.919,64
RIO GRANDE DO NORTE	2	0,01	2.480.000,00	0,02	1.240.000,00
RIO GRANDE DO SUL	2090	7,73	830.188.262,14	5,91	397.219,26
RONDONIA	406	1,50	285.994.291,73	2,04	704.419,44
RORAIMA	56	0,21	56.480.368,73	0,40	1.008.578,01
SANTA CATARINA	536	1,98	171.023.284,14	1,22	319.073,29
SAO PAULO	4894	18,11	1.765.845.728,99	12,58	360.818,50
SERGIPE	5	0,02	696.229,21	0,00	139.245,84
TOCANTINS	1781	6,59	1.021.309.032,30	7,27	573.446,96
Total Geral	27029	100	14.041.872.420,71	100	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

Ao avaliar os dados de área de implementação de projetos do Programa ABC⁴¹ no Brasil, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, é possível constatar que o programa alcançou 6.992.478,89 hectares, correspondendo a uma área média de

⁴¹ É importante destacar que dos anos 2011 e 2012, as informações disponíveis são de número, valor de contrato, município e estado, a partir de 2013, é possível observar as tecnologias e área de aplicação dos contratos. Dessa forma, os dados que apresentam informações de área e tecnologia acessada correspondem ao período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, fornecidos pelo Mapa.

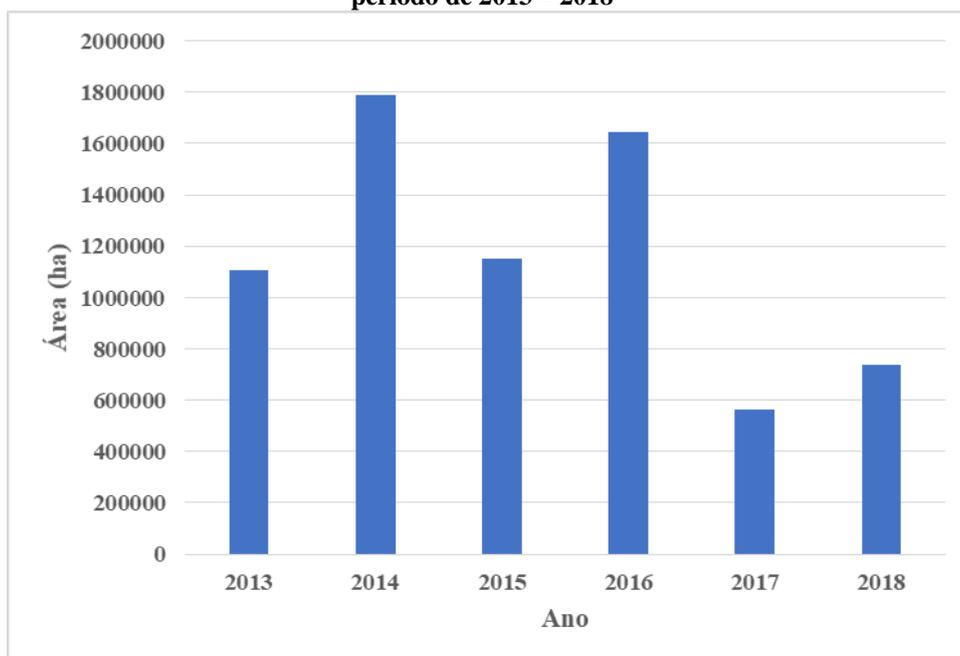
contrato de 270,83 ha. No lançamento do Plano ABC, o objetivo consistia em alcançar em torno de 40 milhões de hectares, entre as tecnologias propostas, a saber:

- a) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;
- b) 4 milhões de hectares com o sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF);
- c) expansão do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares;
- d) adoção da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN) em 5,5 milhões de hectares em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados;
- e) plantio de florestas em 3,0 milhões de hectares, e;
- f) uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais.

Essas tecnologias seriam capazes de reduzir as emissões de GEE na agropecuária em cerca de 134 a 163 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (tCO₂ eq.) (MAPA, 2012; OBSERVATÓRIO ABC, 2017).

No Gráfico 2 é possível observar que o ano com maior área de projetos implantados foi 2014, coincidindo com o ano de maior volume de recursos aplicado ao programa. Todavia, é interessante constatar que no ano de 2016, com quase metade do volume de recursos, se alcançou uma área similar.

Gráfico 2 - Representação da área de implementação de projetos do Programa ABC no Brasil no período de 2013 – 2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

Ao avaliar os dados de área por estados, a distribuição apresenta 26,16% da área no estado de Goiás, 11,12% no Rio Grande do Sul, 9,87% no Mato Grosso e 9,53% no Mato Grosso do Sul. De outro lado, nos estados do Ceará, Sergipe, Paraíba e Ceará foram implementados projetos que não chegam a 300 ha.

Essas informações, de valor aplicado e área atendida vão ao encontro no exposto pelos entrevistados na pesquisa de campo, quando mencionam que o Programa ABC atende grandes e médios produtores. Especificamente nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, como pode se observar no Quadro 5, o valor médio de contrato é de R\$ 451.307,28 e R\$ 397.219,26, enquanto a área média de contrato é de 408,7 ha no Rio Grande do Sul e 138,25 ha em Minas Gerais.

De acordo com o representante da assistência técnica, no estado de Minas Gerais: *“A maioria dos produtores do ABC, são os maiores produtores da região, maiores produtores em extensão”* (Entrevistado 56). Outro representante da assistência técnica do mesmo estado menciona também os médios produtores: *“médio, na maioria grandes produtores, na maioria. É o empresarial que na classificação do banco né, é a agricultura, é o agricultor empresarial”* (Entrevistado 65). No contexto bancário, também há essa compreensão, como pode ser visualizado na fala da operadora de crédito rural: *“sempre que a gente podia, a gente direcionava para o ABC os grandes produtores”* (Entrevistado 63). A fala da entrevistada ilustra o papel do burocrata de nível de rua na orientação e direcionamento do crédito, o seu poder discricionário na implementação do Programa ABC, mesmo que normativamente não há essa distinção por tamanho de propriedade rural.

No caso do Rio Grande do Sul, os burocratas de nível de rua apresentam a mesma percepção, como aponta o representante da assistência técnica: *“Eu diria que grandes agricultores, normalmente média de 500 hectares pra cima, produtores tecnificados, que já tem uma boa adoção de tecnologia no campo”* (Entrevistado 32). O operador de crédito rural também apresenta o médio produtor no acesso ao Programa ABC: *“os que mais têm acesso são médios e grandes produtores [...] os que mais eu tenho trabalhado é de 500 a 1000 hectares em média”* (Entrevistado 35).

É interessante observar que a percepção apresentada pelo representante da Sead no capítulo anterior, em relação ao público da agricultura familiar, também se faz presente no contexto local de implementação da política pública: *“o pequeno produtor acaba não acessando, porque ele tem umas linhas, o próprio PRONAF tem linhas*

destinadas a isso, melhoramento de solo” (Entrevistado 54). Outro representante do sistema bancário explica que as taxas não compensam para o agricultor familiar: “*a taxa de juros ela não é compensatória, porque dentro do Pronaf, a questão ambiental aí ele tem taxas bem mais acessíveis, até 2,5% com Pronaf*” (Entrevistado 49). O representante do Grupo Gestor no Rio Grande do Sul explica que já foi cogitado um Pronaf ABC, mas que esse público acaba desenvolvendo essas atividades através de outras linhas:

Um tempo atrás o pessoal queria fazer Pronaf ABC, só que isso aí acabou... até a Fetag aqui em várias reuniões questionava ‘e quando é que os pequenos vão ter acesso?’, porque na verdade é uma tecnologia, não que o pequeno não faça, só que ele acaba entrando em outra... (Entrevistado 27).

A partir da pesquisa de campo, nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, é possível inferir que as tecnologias acessadas no Programa ABC pelos produtores estão relacionadas a perfis produtivos regionais. No Quadro 6 a representação do número de contratos, volume de recursos e área implantada por tecnologia disponível no Programa ABC, mostra que a recuperação de pastagens degradadas contempla mais de 50% dos projetos realizados e da área alcançada, em relação à valores, essa tecnologia absorveu cerca de 47,4% dos recursos do Programa ABC de 2013 a 2018.

Quadro 6 - Número de contratos, valor de aplicação e área atingida por tecnologia do Programa ABC no período de 2013 – 2018, no Brasil

Tecnologia ⁴²	nº de contratos	%	Valor (R\$)	%	Área (ha)	%
FP	2634	10,20	R\$ 1.370.365.865,25	10,06	637458,5	9,12
iLPF	1305	5,05	R\$ 736.773.124,87	5,41	389711,9	5,57
RPD	13073	50,63	R\$ 6.465.507.276,20	47,44	3521540	50,36
SPD	6053	23,44	R\$ 3.811.641.135,05	27,97	2321557	33,20
TDA	63	0,24	R\$ 39.526.154,44	0,29	113,96	0,00
S/ enquadramento	2691	10,42	R\$ 1.203.694.053,28	8,83	122097,8	1,75
Total Geral	25.819	100	R\$ 13.627.507.609,09	100,00	6.992.479	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

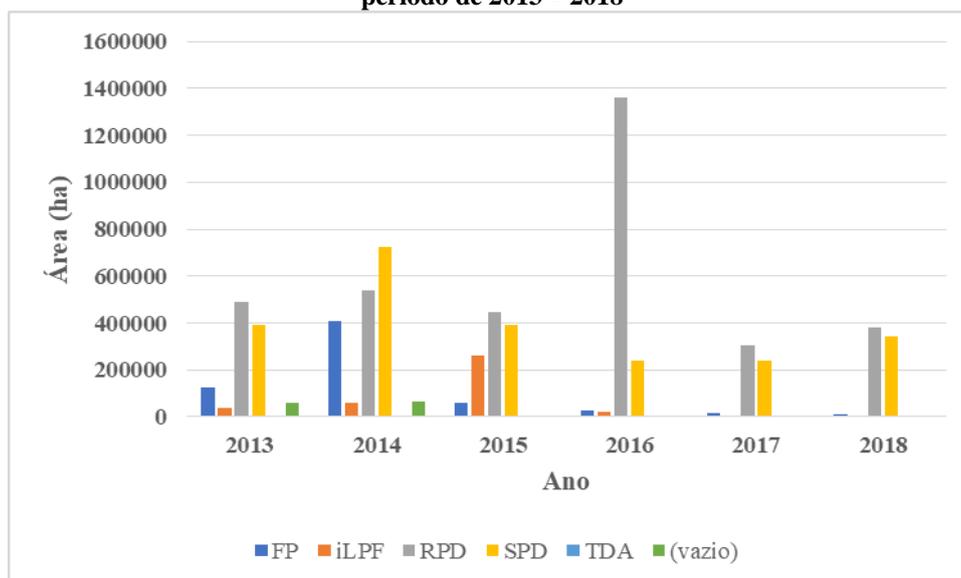
Ao observar individualmente cada tecnologia e o seu acesso por estado, a tecnologia de Florestas Plantadas tem o maior número de contratos (866) no estado de São Paulo, enquanto a tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas tem o maior

⁴² FP: Florestas Plantadas; iLPF: Integração Lavoura Pecuária Floresta; RPD: Recuperação de Pastagens Degradadas; SPD: Sistema Plantio Direto; TDA: Tratamento de Dejetos Animais.

número de acessos em Minas Gerais, com 2.601 projetos. O Sistema de Plantio Direto, que é tecnologia com o segundo maior número de acessos, volume de recurso aplicado e área contemplada, tem seu destaque no estado do Rio Grande do Sul, com 1.141 contratos. A tecnologia de Tratamento de Dejetos Animais tem um baixo número de contratos no período, 63, sendo 20 destes realizados em Minas Gerais. É importante destacar que 2.691 contratos não apresentaram enquadramento a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa, estando na categoria “Sem enquadramento”.

Na distribuição da área implantada por ano, através de cada tecnologia, é possível observar no Gráfico 3, que no ano de 2016 a maior área é representada pela tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas. Esta tecnologia não possui área implantada superior às demais, com exceção do ano de 2014, quando o Sistema de Plantio Direto foi a tecnologia com a maior área implantada pelo Programa ABC. A tecnologia de Florestas plantadas tem um destaque no ano de 2014, enquanto a Integração Lavoura Pecuária Floresta aparece com maior representatividade no ano de 2015. Gianetti (2017) ao avaliar a aplicação dos recursos do Programa ABC de 2013 a 2016 encontrou uma distribuição do crédito similar à apresentada nessa tese, por região e por tecnologia.

Gráfico 3 - Representação da área de implementação de projetos do Programa ABC no Brasil no período de 2013 – 2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa (2019).

Especificamente em relação aos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, há um acesso nas diversas tecnologias presentes no Programa ABC, com destaque para Recuperação de Pastagens Degradadas em Minas Gerais e Sistema Plantio Direto no Rio Grande do Sul. De acordo com o representante do Grupo Gestor MG: “*A grande demanda pela recuperação de pastagens mostra a relevância do programa ABC como um instrumento para viabilizar o processo de transformação do estado crítico das pastagens de Minas Gerais, que 85% estão degradadas*” (Entrevistado 68). Esse fato justifica a realização do estudo “Estado da arte das pastagens em Minas Gerais” em 2015, contratado pelo Grupo Gestor MG. No caso do Rio Grande do Sul, o coordenador do Grupo Gestor destaca as tecnologias Sistema Plantio Direto e Recuperação de Pastagens Degradadas: “*O sistema plantio direto e recuperação de pastagens degradadas representa assim, acho que, eu tenho esse valor ali, posso até olhar ali, uns 80%, mais*” (Entrevistado 27).

Quando os burocratas de nível de rua foram questionados sobre as tecnologias do Programa ABC mais acessadas na região, no caso de Minas Gerais houve às seguintes respostas: “*Aqui as pessoas necessitavam de reformar pastagens*” (Entrevistado 58); “*É porque a atividade principal é a pecuária, ela é que demanda mais*” (Entrevistado 69); “*O principal caixa é esse, porque a pecuária é muito forte aqui na região*” (Entrevistado 59). Além da Recuperação de Pastagens Degradadas, três entrevistados mencionaram o plantio direto de cana e também o plantio de seringueira.

No Rio Grande do Sul as respostas se apresentaram um pouco mais diversificadas, com destaque para o Sistema Plantio Direto e a Recuperação de Pastagens Degradadas: “*É as duas atividades mais desenvolvidas na região, que seria pecuarista, uma parte aí da pecuária, e o plantio direto*” (Entrevistado 50); “*Aqui em Cruz Alta tudo é lavoura, é agricultura, os caras querem é plantar, recuperar área pra plantio, pra agricultura, soja*” (Entrevistado 40). As duas tecnologias mais acessadas no estado também representam as regiões onde foi realizada a pesquisa de campo: a região noroeste com destaque para o Sistema Plantio Direto, e a região sudoeste, se caracterizando mais pela atividade de pecuária, conseqüentemente, acessando mais a tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas.

Quando questionados sobre as motivações de acesso dos produtores rurais, não houve diferenciação nas respostas apresentadas pelos burocratas de nível de rua. Em ambos os estados, técnicos e operadores de crédito rural destacam que a motivação de

acesso ao Programa ABC pelos produtores rurais é o crédito e o prazo de pagamento, visando o aumento de produção na propriedade: *“Fica mais no elemento que aumenta a produção e que o prazo é melhor pra que ele desembolse o dinheiro. O gás carbônico, eles não são muito preocupados com isso”* (Entrevistado 58 – operador de crédito rural MG). Um representante da assistência técnica de Minas Gerais apresenta uma perspectiva semelhante: *o aumento da produção, né?! Porque aí você foca que você tem a abertura, a correção das áreas agregando já o investimento, o principal dele é isso”* (Entrevistado 57).

No Rio Grande do Sul, a assistência técnica e o sistema bancário apresentam a mesma percepção quando questionados sobre as motivações de acesso do produtor rural: *“Melhorar a condição produtiva e financeira da propriedade. Estrutura, é que se tu tiver um prazo longo⁴³ pra fazer esse investimento mesmo sendo valores mais elevados”* (Entrevistado 37 – assistência técnica); *“É o dinheiro, dinheiro para alavancar o seu negócio”* (Entrevistado 28 - assistência técnica). Esses elementos ficam claros na fala de um operador de crédito rural do estado:

Sustentável, eficiente, com baixa emissão? Não. Ele estava atrás de um crédito mais atrativo pra ele. A realidade é bem essa. Mas claro, que dentro disso a gente conseguia dar pelo menos uma orientada, fazer visitas com agrônomo do banco, olhar projeto para ver o que podia fazer, dessa forma tentar minimizar essa visão que o projeto era para ter menos custo e mais prazo (Entrevistado 30).

Atrelado a essa questão, os burocratas de nível de rua acreditam que a informação sobre a redução de emissão de GEE não é uma informação importante ou considerada pelos agricultores. Como destaca a assistência técnica em Minas Gerais, a maior preocupação é a produção: *“não é a preocupação maior [questão ambiental], entendeu, a preocupação maior é a atividade dele”* (Entrevistado 65); *“Não, ele não tá preocupado, ele quer formar pasto, não quer nem saber”* (Entrevistado 56). De acordo com o operador de crédito de Minas Gerais, não há uma motivação de acesso nesse sentido: *“difícilmente eles falam ‘ah, quero fazer um ABC porque vai reduzir”* (Entrevistado 63). O técnico no Rio Grande do Sul apresenta a mesma perspectiva em relação à relevância da informação sobre redução de emissão de GEE: *“Pra ele não, na prática ele quer acessar o crédito, tem limite, dá a linha e ele efetiva”* (Entrevistado

⁴³ O prazo de pagamento do Programa ABC no Plano Safra 2018/2019 é de até 12 anos, com carência de até 8 anos, dependendo da tecnologia financiada.

42), se fazendo presente também no sistema bancário: “*Eu acredito que para o produtor não importa, ele está comprando o prazo e a estruturação*” (Entrevistado 39).

Esse panorama já sinaliza um distanciamento entre o que estava presente na formulação da política pública e o modo como o Programa ABC vem sendo implementado. Sabatier (1986) declara que os estudos de implementação careceriam de uma abordagem mais geral, que dê conta de explicar o porquê da distância entre o que se pensa e o que se faz. Tentando contemplar essa distinção citada por Sabatier (1986), a próxima subseção busca dialogar sobre a dimensão institucional da implementação do Programa ABC em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul.

5.2 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC

Como já mencionado nessa tese, segundo Hall e Taylor (2003, p. 196), as instituições podem ser definidas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. De acordo com Hassenteufel e colaboradores (2017), os atores não são apenas constrangidos por outros atores, mas também pelas instituições e capacidades organizacionais existentes. De acordo com Streeck e Thelen (2005) as regras ou expectativas, sejam formais ou informais, restringem e moldam comportamentos, influenciam na alocação de recursos.

Essa subseção tem como objetivo contextualizar o desenvolvimento de esforços institucionais a nível de estado para promoção do Plano e do Programa ABC, através normativas formais, bem como explorar as instituições consideradas informais que afetam o comportamento dos atores e, conseqüentemente, a alocação de recursos do Programa ABC no contexto local.

Em ambos os estados houve a criação do grupo gestor, ou seja, a estratégia nacional de estimular a criação de planos e ações estaduais foi efetivada nos casos do Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Essa ação tinha como objetivo adequar a agricultura de baixo carbono à realidade e às necessidades de todas as regiões do país, como explica o representante do Mapa:

A gente teria que pegar um plano nacional e adaptar aos vários sotaques, e tivemos que fazer isso, porque se não o plano não anda. [...] a aderência dos estados e municípios, que é onde tudo acontece, não existe uma política pública que tu pense ‘a eu vou estabelecer ela, só definindo ela

nacionalmente os estados vão aderir', não, não acontece assim, normalmente os estados falam, 'esse plano não enxerga minha realidade, não enxerga minhas necessidades', [...] na hora que tu lê um documento e diz assim, 'eu não me enxergo nesse plano', 'não enxergo meu estado nessa realidade', falei 'calma gente, vamos adaptar isso a cada realidade, vamos construir isso aqui no estado', e assim foi para o estado do Rio Grande do Sul, pra todos os estados da federação (Entrevistado 7).

O que pode ser observado na fala do entrevistado é a contínua formulação do programa, mesmo em sua implementação. Em outras palavras, havia um Plano ABC nacional, mas para que ele fosse implementado nos estados, foi necessária a construção de Planos ABCs estaduais, adaptados às especificidades locais. Isso corrobora com a perspectiva da tradução da política pública até o contexto da implementação, pois foi necessário que os atores envolvidos (re)traduzissem o plano nacional para o nível dos estados, e ainda, que os burocratas de nível de rua, através de seu poder discricionário, traduzem a política pública à sua maneira. Nos casos do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, houve a articulação de grupos gestores e construção dos Planos ABCs estaduais, cada estado com suas especificidades e institucionalidades.

A Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas foi instituída através da Lei nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010. Esse documento é muito semelhante à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), diferindo nos instrumentos. A política gaúcha define instrumentos como a avaliação ambiental estratégica; o registro público de emissões; o disciplinamento do uso do solo e da água; a produção, comércio e consumo, de maneira a reduzir a demanda de insumos, energias; o licenciamento, prevenção e controle de impactos ambientais; o transporte sustentável; o gerenciamento de recursos hídricos, resíduos e efluentes; a educação, capacitação e informações. No caso da política nacional são citados 18 instrumentos, como os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas, as linhas de crédito, indicadores de sustentabilidade, dentre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

O “Plano Estadual de Mitigação/Adaptação às Mudanças Climáticas visando à consolidação de uma agricultura de baixa emissão de carbono” foi lançado em agosto de 2016 no Rio Grande do Sul. Da mesma forma que a lei, o plano é semelhante ao nacional, indicando as mesmas tecnologias, indicadores e metas até 2020 e meios de verificação. No plano operativo, são apresentadas ações detalhadas para cada uma das

tecnologias, indicando a localização geográfica, a instituição responsável, participantes, produto e a meta a ser alcançada, aos moldes do plano nacional.

Todas as tecnologias apresentam a ação de capacitação de técnicos e produtores rurais e o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis a serem divulgadas através de boletins e artigos, variando em relação à meta estabelecida no plano. Em relação à tecnologia de recuperação de pastagens degradadas destaca-se a implantação de 80 unidades de Experimentação Participativa em Pecuária Familiar – UEPas. Para o sistema de integração Lavoura-Pecuária-Floresta, uma das quatro ações delimitadas é a implantação de Unidades produtivas de Sistemas Agroflorestais para agricultura familiar. A implantação de unidades demonstrativas através da extensão rural e transferência de tecnologias é uma das ações planejadas para a promoção das tecnologias do Sistema de Plantio Direto, Fixação Biológica de Nitrogênio e Florestas plantadas. Para a tecnologia de Tratamento de dejetos animais, entre as oito ações previstas, uma é o fomento a condomínios pilotos de agroenergia (RIO GRANDE DO SUL, 2016). A incorporação da agricultura familiar no Plano Estadual se dá porque institucionalmente ela também está presente no Plano ABC nacional, contudo, como já relatado, as características de operacionalização dessa política pública acabou não contemplando esse público.

Em Minas Gerais é a Resolução da SEAPA nº 1.233, de 09 de janeiro de 2013 que dispõe sobre o “Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas na Agricultura para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono de Minas Gerais (Plano ABC-MG)”. Da mesma forma que no caso do Rio Grande do Sul, o documento apresenta similaridades ao plano nacional, definindo ações, responsáveis e metas a serem alcançadas a nível de estado (MINAS GERAIS, 2013).

Um diferencial em relação aos demais instrumentos normativos já apresentados, é que nessa resolução foram indicados, nominalmente, os representantes da Secretaria de Estado Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, Superintendência Federal de Agricultura – SFA-MG, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais-EPAMIG, Embrapa Milho e Sorgo (EMBRAPA).

Para o alcance do compromisso estadual voluntário, o anexo da resolução apresenta ações em números, como a recuperação de 2.031.327 hectares de pastagens degradadas, sendo esse o grande enfoque do Programa ABC no estado; a expansão do plantio direto na palha em 700.000 hectares; a ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 260.000 hectares; a expansão da fixação biológica de nitrogênio em 148.166 hectares; a expansão do plantio de florestas em 81.702 hectares; a ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 766.500 m³ de dejetos de animais. Diferentemente do Rio Grande do Sul, as ações são delimitadas por organizações, e não por tecnologia, sendo apresentadas 15 instituições na resolução (SEAPA-MG, 2013).

Não foi possível observar uma ligação clara entre os atores do contexto da organização estadual, para o contexto local de implementação da política pública nos municípios? De modo geral, aqueles entrevistados que estão em contato direto com o produtor rural, agentes bancários e assistência técnica, não mencionaram a existência de um grupo gestor em seu estado, tampouco a existência de um plano estadual e metas a serem cumpridas.⁴⁴ Esse é um elemento importante a ser considerado no contexto da implementação dessa política pública, pois aqueles atores que fizeram parte da construção das ações estaduais acabam não tendo contato com o agente bancário e o assistente técnico que trabalha com o produtor, e isso pode favorecer para uma compreensão limitada do programa. Esses atores, agentes bancários e assistência técnica, têm conhecimento do programa através de normativas do banco ou as reuniões com o banco, no lançamento de cada plano safra.

Além da dificuldade da informação chegar até o nível local de implementação do Programa ABC, algumas exigências de nível bancário são apresentadas pelos burocratas de nível de rua. O gerente da carteira de agronegócios Banco do Brasil no Rio Grande do Sul menciona que, por essas questões, acaba se optando por outros programas, que financiam as mesmas atividades e são menos burocráticos: *“programa muito burocrático, tem que acompanhar ele durante o projeto. Como acompanhar a redução de carbono? Isso é banco de universidade”* (entrevistado 34).

Uma das questões apontadas pelos entrevistados é de licenciamento ambiental, outorga de água, georreferenciamento da área, exigências legais do projeto que acabam

⁴⁴ A existência de um grupo gestor foi mencionada pelos seguintes atores no contexto de implementação: assistência técnica no Rio Grande do Sul, que tem sede em Porto Alegre, e que participa das reuniões do Grupo Gestor ABC; as superintendências do Banco do Brasil, em ambos os estados; a superintendência do Sicoob Crediminas em Minas Gerais; as superintendências do Bannisul e BRDE, no Rio Grande do Sul.

dificultando a execução do programa, como pode ser observado na fala de um assistente técnico de Minas Gerais.

Tem que ter área de reserva, tem que ter licenciamento ambiental. Se vai mexer com água, você tem que ter as outorgas. São várias exigências que vêm casada com o projeto. Pra você estar iniciado um ABC, você tem que estar organizado ambientalmente, porque isso vai ser cobrado (Entrevistado 57).

O representante do Grupo Gestor ABC-MG explica que o licenciamento ambiental já foi tema das reuniões do grupo, sendo convidados representantes das secretarias do meio ambiente e atores vinculados, gerando “discussões acaloradas”. Ele menciona que a “*agropecuária se sente penalizada, muitas vezes pelas exigências do licenciamento ambiental de Minas Gerais*” (Entrevistado 68). Um representante da assistência técnica em Campina Verde – MG, entrevistado 56, menciona a necessidade do licenciamento ambiental para acessar o Programa ABC: “*a localização de área tem que ter licenciamento ambiental e tem gente que ainda não tem*”, da mesma forma que um dos entrevistados da extensão rural no estado de Minas Gerais: “*Licenciamento ambiental tem que existir, porque hoje, quem não tem, não tem acesso. Hoje essa é uma dificuldade que o pessoal está correndo atrás*” (Entrevistado 62).

Questões similares são apresentadas pelos entrevistados no Rio Grande do Sul, como menciona os representantes do setor bancário: “*O cliente precisa ter a documentação básica que é solicitada, ele precisa ter CAR, Licença ou Dispensa Ambiental*” (Entrevistada 36); “*Tem outorgas. As questões ambientais que são bem delicadas, demora muito para se conseguir uma licença*” (Entrevistado 34).

Além das questões de licenciamento ambiental apontadas, outros “problemas” são citados na pesquisa de campo. Uma delas é em relação ao processo como um todo, certidões negativas, garantias de patrimônio, análise de solo, dentre outras. Segundo os entrevistados, como alguns documentos tem validade, como as certidões negativas, CPR, acontece com frequência de ter que solicitar novamente esses documentos, o que desestimula o produtor rural. Como explica um representante do sistema bancário do Rio Grande do Sul:

Então isso algumas vezes pode desestimular o produtor que não tá acostumado a quantidade de documentos, de análises de solo, enfim, tudo que tá relacionado a documentação pra liberar, o que é importante,

entretanto, as vezes, o perfil não é mesmo muito de trabalhar com tanta coisa assim (Entrevistado 54).

Nesse contexto, o que é visualizado por parte dos operadores de crédito rural, é que o processo desestimula também a assistência técnica para a tomada desse crédito. Para além da questão documental, a necessidade de uma justificativa técnica de redução de emissões de GEE, de um acompanhamento técnico detalhado e a longo prazo, podem contribuir para a predileção de outro programa. Isso de fato ocorre na prática, onde a discricionariedade do burocrata de nível de rua permite um direcionamento para o instrumento de crédito que considera mais adequado, muitas vezes priorizando a facilidade e a rapidez do processo burocrático interno. De acordo com os operadores e supervisores de crédito rural, em ambos os estados, essa fragilidade técnica pode ser observada nos próprios projetos encaminhados ao banco, como explica um operador de crédito rural em Minas Gerais: *“o acompanhamento técnico que é deficitário. O projetista, por exemplo, se eles vão lá na assistência técnica, eles fazem tudo, mas tem que acompanhar e esse acompanhamento não é feito, infelizmente”* (Entrevistado 58).

Um supervisor de crédito rural no Rio Grande do Sul chama atenção para a justificativa técnica do projeto: *“tem que me justificar que aquele uso vai ter um aumento de produção, ele vai deixar de desmatar novas áreas, enfim, vai ter sequestro de carbono pela produção de mais massa verde, mas é isso que falta justamente nos projetos”* (Entrevistado 52). É possível observar na fala do entrevistado a prioridade às questões produtivas, em detrimento à redução das emissões de GEE. Essa perspectiva também foi observada no contexto da construção da política pública, como pode ser observado no capítulo anterior, em que o programa só se efetiva se houver aumento dos níveis de produtividade, denominada “intensificação sustentável”.

Os burocratas de nível de rua elencam como “problemas” do programa ABC os elementos que não são exigidos em outras linhas de crédito rural. Nesse caso, o produtor rural, o técnico e do operador do precisam desenvolver atividades diferentes das quais estão habituados. Ou seja, a exigência de uma justificativa para o projeto, elencando como irá contribuir com a redução de emissão de GEE, realizando o licenciamento ambiental, conciliando às questões produtivas à conservação dos recursos naturais, dentre as outras exigências que confeririam ao Programa ABC um conceito de

programa diferenciado, são visualizadas como algo negativo, como pode ser observado na fala do representante do sistema bancário no Rio Grande do Sul:

Já no ABC não, no ABC você precisa a intervenção de uma assistência técnica mais qualificada, tem a intervenção dos nossos assessores do agronegócio também, onde há o melhoramento do projeto, e isso foi uma coisa que o produtor num primeiro momento ele achou como barreira, e não como uma coisa boa, não como um conceito bom pra desenvolvimento e melhoramento de tecnologia e atividade (Entrevistado 48).

O histórico das políticas públicas de crédito rural podem dar elementos importantes para compreender por que são elencados esses “problemas” em relação ao Programa ABC. Devido ao estímulo para o desenvolvimento do setor agropecuário no Brasil, grande parte das linhas de crédito rural são acessadas com facilidade em processos rápidos, como aponta o operador de crédito de Minas Gerais: “*você entrega numa segunda com tudo certo, se não depender de cartório pra registrar cédula e tudo mais, acredito que na mesma semana você tem o crédito*” (Entrevistado 70). Um planejamento de longo prazo, que exige um projeto mais aprimorado é diferente do que a assistência técnica está acostumada a fazer, como explica o representante do Grupo Gestor RS: “*Complexidade maior que você fazer um projeto de custeio, o que muitos técnicos estão acostumados a fazer*” (Entrevistado 27). Essa possível mudança na tomada de crédito rural é apresentada pelo representante do Ministério da Fazenda:

Olhando especificamente para a política agrícola e aí uma opinião que a gente tem discutido internamente, externada em alguns momentos, mas acho que é um tema que ainda vai gerar, vai ter que gerar muita discussão, é tem sentido ainda ter um programa ABC na linha, específica para financiar essas atividades ou faz muito mais sentido hoje dizer, ‘olha crédito rural, qualquer que seja, qualquer linha, ele vai ter que ter em alguma medida, ela vai ter que demonstrar, o governo só faz sentido botar nas suas linhas de financiamento é com taxas mais baixas quem tem aderência com uma agenda como essa, de redução de carbono ou de sustentabilidade em geral’” (Entrevistado 10).

Contudo, o que se observou na prática é uma migração de programas por parte do produtor, do técnico, do operador de crédito rural, considerando que o Programa ABC se encontra muito próximo do Pronamp. Os burocratas de nível de rua, em ambos os estados, visualizam os dois programas (ABC e Pronamp) como similares, financiando as mesmas atividades, com taxas de juros e prazos de pagamento

semelhantes, ou seja, lembrando apenas dos aspectos operacionais das linhas de crédito: *“tudo que tem no ABC eu posso fazer no Pronamp [...] qual que é mais difícil de aprovar, um Pronamp ou um ABC? A nível de agência, até 100 mil geralmente fica aqui na agência, passou de 100 mil vai para Belo Horizonte, mas o Pronamp é mais fácil”* (Entrevistado 64).

É possível observar que ocorre uma construção de significados e classificações pelos burocratas de nível de rua, que se trata de uma questão de enquadramento, se for médio produtor, irá acessar Pronamp, se for grande produtor ou da categoria ‘demais produtores’, irá acessar o ABC, como pode ser observado na fala do técnico: *“vamos fazer um ABC então se a renda sua for bem acentuada, vamos fazer um ABC de 1 milhão de reais”* (Entrevistado 64).

O desconhecimento inicial do programa pode ser um dos elementos que influencia o acesso ao Pronamp em detrimento ao Programa ABC, de acordo com uma supervisora de crédito rural no Rio Grande do Sul. Ela explica que *“programa novo, não conhecimento por parte dos técnicos e dos bancos, então, fazia um Pronamp, que era muito menos burocrático, e não fazia um ABC”*, e acrescenta que isso foi uma prática muito frequente no início do programa, podendo influenciar nas estatísticas do programa *“tanto que faziam no Pronamp no início, financiavam coisas que serviriam pra a estatística, de que se queria, dentro do ABC, na outra linha. Só que aí tu não tem como descobrir, porque tá num bolo de um monte de coisa”* (Entrevistada 55).

Esse elemento, em relação às estatísticas do Programa ABC não é destacado pelo representante da extensão rural de Minas Gerais, quando explica que não há diferença entre os programas ABC e Pronamp: *“o Pronamp faz o mesmo efeito, quer dizer, todo projeto que você faz pensando na recuperação de pastagem degradada, você tá indo pra esse lado, indiretamente você está chegando lá na redução da emissão de gás carbônico”* (Entrevistado 62).

A partir dos elementos apresentados nessa subseção é possível destacar que não há uma internalização do objetivo de redução de emissão de GEE pelos burocratas de nível de rua, quando se fala no Programa ABC. A trajetória desenvolvida pela agricultura no Brasil, principalmente após o período de sua modernização, dificulta a tradução da agenda climática para o contexto local, visto que a orientação produtiva se sobressaia ante às outras, como as questões ambientais. Atrelado à essa *path dependece*, há os aspectos operacionais das políticas públicas, pois as mesmas chegam aos

produtores rurais através de agentes bancários que não possuem formação na área agropecuária, mas possuem obrigações normativas e burocráticas a serem cumpridas. Dos 24 atores relacionados ao sistema bancário, de ambos os estados, 22 possuem ensino superior, desses três são em agronomia, destacando que se tratam de supervisores de crédito rural que ficam nas superintendências dos bancos. Em relação aos demais entrevistados, oito são formados em administração, três em economia, dois em direito, dois em ciências contábeis e quatro em outros cursos (administração rural, pedagogia, relações públicas e educação física). Não se observa uma sensibilização em relação às mudanças climáticas por parte desses agentes, mas um tratamento objetivo/operativo frente às diversas políticas públicas, entendidas como linhas de financiamento por esses burocratas de nível de rua, o que dificulta a tradução da agenda climática e dos objetivos do Plano ABC para o contexto local.

Institucionalmente, foram apontadas questões formais e burocráticas que desestimulam o acesso a essa política pública de crédito rural, no sentido operacional. Isso fica evidente quando não há uma diferenciação conceitual dos programas de crédito rural, mas uma diferenciação de enquadramento, de tamanho de propriedade, renda, taxas de juros, período de pagamento, facilidade na tomada do crédito.

As estratégias desenvolvidas a nível nacional, visando adaptar o Plano e Programa ABC à realidade e necessidade de cada estado, não se mostrou tão efetiva quando teoricamente se apresentava. Apesar de terem sido criadas Leis, Normativas, Planos estaduais, grupos gestores, e estes últimos, atuarem com diversos parceiros, se observou um distanciamento para com a realidade de implementação efetiva da política pública. Os burocratas de nível de rua, técnicos e operadores de crédito rural, têm o desafio de compreender a necessidade do seu cliente e atender a sua necessidade, amplamente voltada aos aspectos produtivos, e eles fazem esse processo visando praticidade e rapidez, muitas vezes desconsiderando o acesso ao Programa ABC por ser conhecido como “burocrático” e “demorado”.

Assim como no nível de construção da política pública, existe uma grande preocupação com as questões produtivas, o solo recuperado que produzirá mais, os melhores índices de produtividade, o que significa menores taxas de desmatamento e redução de emissão de GEE. Alguns entrevistados no contexto de implementação apresentaram o discurso da “intensificação produtiva”, contudo, a questão apresentada pelos mesmos é que isso pode ser alcançado por meio de outras linhas de crédito, como

o Pronamp, que liberam o recurso de forma mais facilitada e rápida. Ou seja, o acesso à política pública se dá pelos seus benefícios econômicos e operacionais, de taxas, prazos, dentre outros, e não por seu objetivo fim.

A próxima busca dialogar sobre as principais ideias e discursos utilizados pelos burocratas de nível de rua no contexto de implementação do Programa ABC.

5.3 A DIMENSÃO DISCURSIVA DE TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC

O processo de implementação de uma política pública é precedido pela interpretação dessa política pelos burocratas de nível de rua. Segundo Lipsky (1980), para se ajustar às normas do sistema e atender às necessidades dos clientes, os burocratas de nível de rua desenvolvem estratégias de implementação, o que requer um julgamento humano, ou seja, um elevado grau de discricionariedade e autonomia no processo. Com isso, a interpretação sobre o que é mudança climática tem relevância na implementação do Programa ABC, visto que esse foi criado visando o desenvolvimento de uma agricultura de baixa emissão de carbono, contribuindo para o alcance das metas brasileiras nos acordos climáticos globais.

Quando os burocratas de nível de rua (agentes bancários, assistência técnica pública e privada, consultores) foram questionados sobre o que é mudança climática houve diferentes respostas, em ambos os estados. Algumas respostas apresentaram exemplos práticos e visíveis da alteração do clima; outros entrevistados mencionam que os efeitos do clima são cíclicos, trazendo exemplos para representar isso, buscando justificar que a agricultura não é a causadora da mudança climática; e outros ainda declararam não acreditar que a mudança climática existe.

A mudança climática é representada pelo técnico do município de Campina Verde – MG, como as alterações das culturas produtivas, o nível de chuvas, a elevação da temperatura no município, trazendo também a questão do desmatamento como uma possível causadora desses efeitos climáticos:

Me lembro que ano de 1948, abertura de cerrado aqui, plantava o arroz, o milho, o algodão, aí você falava de plantar em dezembro, 'não, milho de dezembro não presta', hoje, se for plantar lavourinha, a gente planta em dezembro [...]A chuva comecei marcar lá em casa, tem uns 6 anos, dá uma variação que você não acredita. Tem mês de janeiro que chove 300, tem mês

de janeiro que chove 100, mudando muito [...] Nós chegamos ter o recorde do dia mais quente do Brasil, Campina Verde. Nós aqui, o desmatamento foi total, emparelhando o brejo, então o pessoal não tem consciência não (Entrevistado 56).

De forma semelhante, o supervisor de crédito rural no Rio Grande do Sul (Entrevistado 49), se utiliza de elementos da sua vivência prática para explicar o que é mudança climática. De acordo com o entrevistado, há alguns anos atrás havia uma orientação de desmatamento para plantio. Atualmente, os efeitos desse desmatamento podem ser sentidos através das secas, morte de peixes, seca de córregos, dentre outros elementos, como pode ser observado em um dos trechos de sua entrevista: *“tenho exemplos de córregos que a gente pescava uma vez, hoje praticamente você só vê um filete de água correndo, que aqueles pequenos córregos não existem mais. Fontes, elas acabam sumindo”* (Entrevistado 49).

Corroborando com essa perspectiva, um representante do sistema bancário no Rio Grande do Sul menciona que os produtores rurais estão tendo dificuldades com essas alterações climáticas: *“a gente tem verões muito quentes, verões muito secos, daqui a pouco verões muito chuvosos. A gente tem visto que o agricultor tem passado muita dificuldade, ou na hora de plantar, ou na hora de desenvolver, ou na hora de colher”* (Entrevistado 48). De acordo com o mesmo, isso é consequência do desmatamento: *“falta do reflorestamento, da proteção das áreas de reserva que realmente precisam ser preservadas”* (Entrevistado 48).

O que pode ser observado a partir da perspectiva desses atores é a utilização de situações vivenciadas de sua realidade, práticas, resgatando elementos da própria infância, para a conceituação de mudança climática. Como explicitam O'Brien e Li (1990), os implementadores de políticas públicas possuem um histórico, o conhecimento de situações locais, o que confere reinterpretação das necessidades e implementação de uma política pública.

De acordo com o representante da assistência técnica de São Gabriel – RS (entrevistado 37), as questões climáticas são cíclicas, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista:

Um senhor olhou e disse assim, não, isso é cíclico há 70 anos, ele um senhor com setenta e poucos, eu tinha quatro anos e eu lembro e depois lembro que minha avó contava de morrer gado e não tinha campo no Sodrê e passou sete meses sem chover e há 70 anos não tinha esse efeito estufa e ficou todo mundo se olhando e agora, qual nós vamos dizer para ele? (Entrevistado 37).

Na mesma perspectiva, um representante do sistema bancário, do município de Santa Bárbara do Sul – RS (Entrevistado 47), explica que os institutos de meteorologia têm anunciado a ‘maior seca dos últimos anos’, ‘a maior enchente’, ‘a maior geada’, e que isso representa a condição cíclica das questões naturais. Essa percepção vem ao encontro do declarado por um técnico no município de Cruz Alta (Entrevistado 40), que compreende que a mudança climática não é um efeito da ação antrópica, mas uma mudança natural: “*com tanta reunião, conversa que tem, eu acho que essas mudanças climáticas é um efeito natural, uma mudança natural, essa é minha opinião*”.

Essa perspectiva também embasou alguns entrevistados na defesa da agricultura como não causadora da mudança climática. Segundo a fala do representante da área técnica no município de Soledade – RS (entrevistado 50), existe um processo natural e cíclico, e que a agricultura não é causadora da mudança climática, visto que a área agricultável é baixa a nível mundial. Adicionalmente, explica que o combustível fóssil emite mais carbono que qualquer tipo de agricultura:

Já tivemos eras do gelo né?! Ou períodos de altas temperaturas, elevação da água marinha [...] não acredito que 7,2% do território nacional, 7.6 né?! É a área agricultável desse país, esteja causando uma transformação tão violenta assim, a nível mundial [...] não é a agricultura que está fazendo isso, digamos assim, eu acho que o combustível fóssil emite muito mais carbono, mas muito mais carbono que qualquer tipo de agricultura (Entrevistado 50).

Na visão de um representante do sistema bancário do município de Frutal – MG (Entrevistado 61), no Brasil existe um exagero por parte dos ambientalistas, culpando o produtor rural por diversos problemas, e que na verdade, esse setor funciona bem, se adequa às normas, produz alimentos. Ainda, de acordo com o mesmo “*existe um exagero na questão dos ambientalistas em cima do produtor do agronegócio [...] não adianta nós ficarmos aqui com o meio ambiente, para produzir, virar uma floresta e como que o povo vai comer*” (Entrevistado 61). O representante da assistência técnica do mesmo município não acredita que a mudança do clima seja ocasionada pela emissão de carbono, pois essas mudanças seriam gradativas: “*Eu não acredito que o clima tá mudando pela emissão de CO₂, se você ver historicamente, o mundo vem mudando gradativamente*” (Entrevistado 59). Essas perspectivas vão ao encontro à visão de um grupo de pessoas e pesquisadores que busca “naturalizar” a mudança climática, nesse caso, em uma perspectiva de defesa setorial.

Destarte, o exposto em algumas percepções dos burocratas de nível de rua sobre o que é mudança climática vem ao encontro do escrito por Hill (2003), em relação às problemáticas da implementação das políticas públicas. Não há um compartilhamento de significados entre os atores políticos e os implementadores do Plano ABC, visto que o Plano ABC, operacionalizado pelo Programa ABC, foi construído para contribuir na redução da emissão de GEE visando a mitigação da mudança climática, quando alguns implementadores do programa questionam a própria existência de uma mudança do clima. De acordo com Lipsky (1980) e Matland (1995), muitas vezes as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, bem como pela falta de diretrizes de orientação. Nesse sentido, Hill (2003) sugere a análise do entendimento que os implementadores de políticas públicas têm sobre as mesmas, e sua implementação.

Nesse contexto, uma das questões levantadas na pesquisa com os implementadores foi em relação à relevância da informação sobre a redução de GEE para os produtores que acessam o programa ABC. Em ambos os estados, grande parte dos entrevistados declararam ser uma informação de pouca relevância, que os produtores não estariam interessados nessa redução, e sim na linha de financiamento que permite uma melhoria na sua atividade, na sua produção. Segundo o representante de um banco no município de Frutal – MG, o produtor não tem conhecimento sobre a redução das emissões de GEE, e que o entendimento da importância do programa é no sentido de melhorias produtivas, como pode ser observado em um trecho da entrevista: *“O produtor não tem muito conhecimento da redução, gás carbônico e tal, mas se falar que ele vai melhorar a produção, que a área dele vai ser mais produtiva, que a terra vai ser melhorada, tudo, isso ele vai entender fácil”* (Entrevistado 61).

É perceptível na fala dos burocratas de nível de rua que essa informação não “vende” o programa aos produtores rurais, talvez devido à dificuldade que eles próprios possuem para transmitir a informação ao produtor, ou também porque não acreditarem nessa redução de emissão de GEE, como declara o técnico do município de Frutal – MG: *“ele não acha isso relevante, porque é muito difícil você explicar isso”* (Entrevistado 59); *“creio que sim, a gente não tem tanta informação nesse sentido”* (Entrevistado 66 – Assistência técnica Uberaba – MG). No Rio Grande do Sul, um dos operadores de crédito rural apresenta uma percepção no mesmo sentido: *“quanto à emissão de gases, não consigo assim dimensionar pelo conhecimento, pela experiência da vida. É uma coisa muito técnica, teria que ter uma coisa que fosse mais palpável”*

(Entrevistado 47). Um dos entrevistados que opera o crédito rural explica que, quando o programa surgiu, houve orientação sobre a linha de crédito, contudo, que *“a gente foi aprendendo meio na prática”* (Entrevistado 30).

Alguns dos burocratas de nível de rua associam o Programa ABC com a geração de créditos de carbono para a comercialização, o que não é objetivo dessa política pública. Isso, de certa forma, exemplifica a dificuldade de compreensão do Plano e do Programa ABC por alguns dos implementadores, operadores do crédito rural no sistema bancário, assistência técnica, extensão rural e demais atores ligados à implementação do programa. Essa questão pode ser observada na fala de um representante da extensão rural no município de Prata – MG, quando questionado sobre a relevância da informação de redução de emissão de GEE para o produtor rural que acessa o Programa ABC:

Se você pensar na comercialização disso, acho que muito pouco. Aqui na região, que eu saiba, nenhum. Pode ser que tenha algum. Até o ganho, de forma indireta, na redução de gases. O lado principal dele acho que é você sair de uma área degradada e passar para uma área produtiva, indiretamente você tá reduzindo o gás carbônico com o procedimento que é feito. Mas o ganho em cima disso, que eu saiba não. Tudo que a gente tem visto até então, o pessoal não tem conseguido essa comercialização disso, ou seja, ganho de forma indireta nisso (Entrevistado 62).

A menção dos créditos de carbono também está presente na entrevista de um técnico no município de São Gabriel: *“ele não está muito preocupado com isso, acredito que não é... claro, que a gente mostra que é um programa de agricultura de baixo carbono, que isso vai gerar créditos de carbono”* (Entrevistado 51). Na percepção de uma técnica do município de Santa Bárbara do Sul – RS, a informação sobre redução de emissões de GEE não é relevante pois não se tem um retorno econômico com essa redução: *“Ela não é relevante no âmbito que ela ainda não é valorizada, como venda de ações em mercados”* (Entrevistada 46).

De maneira geral, os burocratas de nível de rua acabam vendo a redução de emissão de GEE como uma consequência do acesso e uma forma de aumentar a produtividade, mas não o que leva os produtores a buscar o Programa ABC. Dessa forma, não enxergam relevância nessa informação para o produtor rural, como declara o técnico de Soledade – RS: *“não é tão relevante, mas é um complemento da atividade dele, que fatalmente vai cair no sequestro desse carbono”* (Entrevistado 50). Essa

perspectiva também fica clara na fala de um técnico no município de Campina Verde – MG, onde é possível observar uma preocupação com a produtividade da propriedade:

Eu acho assim, é um propósito que ele vem por consequência, não é que o produtor que tá fazendo isso, ele tá pensando em fazer isso pra baixar carbono, não. Ele tá fazendo isso pra melhorar as condições da propriedade e conseqüentemente ele vai favorecer a diminuição do carbono. Então é uma consequência (Entrevistado 57).

A relevância da informação de redução de emissões de GEE é um pouco diferenciada na perspectiva do entrevistado de uma agência bancária que atende produtores rurais de alta renda, com grandes áreas. Segundo o agente bancário de Uberaba – MG (Entrevistado 67), seus clientes têm entendimento da relevância das informações de redução, estando cada vez mais comprometidos com a sustentabilidade de seus negócios, visto que essa também é uma demanda do mercado: *“ele entende a necessidade da preservação, da sustentabilidade do negócio dele. E cada vez mais, o cliente, ele tem entendido que o mundo vai demandar produtos sustentáveis”* (Entrevistado 67).

Outro representante do sistema bancário apresenta uma relação de que os grandes produtores estão mais profissionalizados e preparados, têm mais conhecimento sobre essas informações da linha de crédito: *“talvez não seja uma coisa tão relevante para os menores, do que é para os produtores mais preparados, mais profissionalizados”* (Entrevistado 69).

Outra relação apresentada por dois burocratas de nível de rua do Rio Grande do Sul foi da relevância dessa informação para o produtor rural, visto que nos últimos anos ele passou a refletir sobre a sua contribuição para o meio ambiente. Na percepção dos entrevistados, os agricultores ouvem muitas críticas, que suas práticas são poluidoras, e buscam alternativas em programas como o ABC que tem um enfoque ambiental, de preservação, como pode ser observado na fala de um agente bancário do município de Alegrete - RS: *“o produtor muito ouve falar e ele sente assim, e ele fica refletindo, será que é mesmo que a pecuária é poluidora conforme dizem? [...]Então ele tem essa preocupação assim, que tem um programa adequado, que vai ajudar”* (Entrevistado 31). O técnico do mesmo município apresentou uma percepção semelhante: *“a gente ouve diariamente que o produtor está poluindo e coisa, e isso é uma forma de pensar,*

bom se eu faço parte do programa, algum benefício eu estou fazendo para o sistema” (Entrevistado 32).

As diferentes interpretações sobre a temática e sua importância na implementação do Programa ABC demonstram o quanto a implementação de uma política pública é um contínuo processo de tradução. O desenho original e os objetivos da política vão sendo redefinidos pela influência de vários fatores, como as características do local, a maneira como se dá a interação com o público afetado e a relação entre os distintos níveis administrativos que participam do processo.

No sistema bancário, alguns dos entrevistados destacaram a objetividade do processo da tomada de crédito, mencionando não saber se o produtor tem consciência sobre a redução de emissões de GEE, como pode ser observado no trecho da entrevista do agente bancário do município de Soledade – RS:

Eu não conseguiria te dizer se ele tem a consciência realmente daquilo que ele vai fazer através do financiamento, quais são as consequências disso realmente ao efeito da agricultura de baixo carbono. Então, não saberia te dizer especificamente, até porque a gente é muito objetivo na linha de crédito, enquadrou a gente tem a condição do posicionamento da assistência técnica e o posicionamento do banco, que aquele projeto é viável e sustentável, a gente só executa o financiamento (Entrevistado 48).

Essa objetividade fica ainda mais clara quando são questionados sobre quais as informações que eles transmitem aos interessados no Programa ABC. De maneira geral, principalmente por parte dos agentes bancários, a preocupação é direcionada aos aspectos operacionais da linha de crédito, na explicação de limites de financiamento, prazo de pagamento, taxa de juros, a comprovação da utilização do crédito, dentre outras. Em outras palavras, o operador do crédito rural tem diversas exigências para serem atendidas na operacionalização do crédito, o que demanda maior parte da sua atenção. Dessa forma, a orientação e direcionamento para determinada linha de crédito se dá a partir dos elementos normativos, e não necessariamente pelos objetivos das políticas públicas. Esse elemento vem ao encontro do escrito por Lipsky (1980, p. 61), de que o burocrata de nível de rua se vê, por um lado, como parte de uma engrenagem de um sistema, e por outro, precisa atender a necessidade de seu cliente, nesse caso, do produtor rural.

Quando questionado sobre quais as informações sobre o Programa ABC que considerava mais relevante, o operador de crédito rural (entrevistado 54), explica:

“Essenciais? Sobre o funcionamento da linha, o que financia, o que não financiam, taxa, prazo e os requisitos como garantia, o que funciona, o que está vinculado ou não”. O gerente de negócios de um banco (entrevistado 45) cita o Manual de Crédito Rural: “*Tem o manual do crédito rural, então tem todas as linhas de crédito aí tu vai lá e busca essa linha específica*”. No mesmo sentido, o gerente de negócios em outro município do Rio Grande do Sul (entrevistado 48) menciona: “*Nós somos normatizados. Então, nós temos nossas instruções internas, instruções que a gente vai ali e analisa público alvo [...] a assistência técnica vai tentar conjugar todas essas informações que a gente passa pra ele*”. Desse modo, é possível constatar a partir das entrevistas dos técnicos que as informações repassadas aos produtores são similares às operacionais, como pode ser observado no trecho da entrevista do técnico de Uberaba – MG e do técnico de Alegrete – RS, respectivamente: “*Taxa de juros, que dá para o produtor trabalhar. O prazo, que é um prazo aí de médio, varia de 5 a 12 anos, dependendo da atividade e oportunidade que ele tem*” (Entrevistado 66); “*O agricultor está preocupado em saber tempo, prazo, carência, taxa de juros*” (Entrevistado 32).

Alguns entrevistados, em relação às informações mais relevantes, demonstraram preocupação com a fiscalização do programa, como pode ser observado na fala da entrevistada 63: “*Que é um programa muito sério, que ele tem que fazer uma implantação, realmente, não pode haver desvios*”. O agente bancário (entrevistado 58) demonstra uma preocupação no mesmo sentido, destacando que reitera isso aos produtores que acessam o crédito: “*é feita uma vistoria, entendeu? Pra ver se está sendo empregado o dinheiro, o capital que ele está levando*”. A entrevistada 36 demonstra essa preocupação e destaca que se o produtor não comprovar os gastos na implementação do Programa ABC poderá não conseguir mais operar com as linhas do BNDES.

Apesar das questões técnicas e normativas destacadas por muitos burocratas de nível de rua, outros mencionam a importância das informações relacionadas ao objetivo do programa ABC, as necessidades dos produtores, a importância da decisão de acesso a esse crédito, que alia custeio e investimento pensando no planejamento de médio e longo prazo da propriedade rural. Ou seja, como destaca Lispky (1980), os burocratas de nível de rua, de certa forma se sentem parte da engrenagem de um sistema, mas de outra, buscando atender as necessidades de seus clientes, parecem ter um grau de liberdade discricionária e autonomia, visto que a escolha entre o Programa ABC e outro

programa requer um julgamento humano desses atores. Essa perspectiva pode ser observada no trecho da entrevista do supervisor de crédito rural de Soledade – RS:

Realmente ele tem que conhecer o programa e do objetivo que o programa proporciona. Então, ele tem que ter o conhecimento e saber aquilo que ele tem a necessidade dele lá na propriedade. Não adianta ele vir no banco, no caso, e começar, ‘vocês têm recursos pra que?’ Ele tem que ver a necessidade dele na propriedade. ‘Quero melhorar a estrutura do meu solo, quero melhorar a propriedade como um todo’. Então... e aí nós vamos dizer, então nessa linha você vai se encaixar, vai ser ótima pra você, esse programa é excelente (Entrevistado 49).

A interpretação do que é mais adequado ao produtor rural passa por uma avaliação fortemente vinculada às condições do sistema de crédito, e de modo menos relevante às questões técnicas do programa e seus benefícios, como pode ser observado na fala da entrevistada 33: “*qual é o objetivo dele até para ver se ele tá pensando que seria a melhor saída para ele né, porque as vezes a gente tem uma linha que tem um prazo melhor, as vezes a gente tem uma linha que tem uma taxa mais atrativa*”.

Na percepção de alguns entrevistados, o produtor só está buscando mais uma linha de crédito, como declara o ator vinculado ao Programa ABC no Rio Grande do Sul: “*Porque ele vai lá assim ‘me arruma um dinheiro aí, pra mim paga daqui três, quatro anos’*” (entrevistado 27). De acordo com um técnico do município de Frutal – MG, a sustentabilidade vai depender mais do produtor do que da linha de financiamento que está sendo acessada:

O programa ABC só veio com a finalidade de como diz o outro... é mais uma linha de crédito, eu só vejo isso. O que tá tornando mais sustentável é a cabeça do agricultor mesmo, não é o programa ABC que veio e da noite pro dia o produtor mudou essa ideia, não (Entrevistado 59).

As percepções dos burocratas de nível de rua têm grande importância na implementação da política pública. Se os atores responsáveis por colocar em prática os objetivos do Plano ABC não conseguem visualizar isso no contexto onde atuam, dificilmente conseguirão transmitir isso aos produtores que buscam o acesso ao programa.

É interessante observar como os burocratas de nível de rua já possuem uma construção acerca do Programa ABC e sua aplicabilidade, o que resulta no direcionamento para algumas realidades específicas. As entrevistas demonstram que muitas vezes ocorre uma dúvida de acesso entre o Pronamp e o Programa ABC, visto

que normativamente as linhas têm enquadramentos similares, condições de pagamento, taxas de juros, carência semelhantes. Contudo, para alguns dos burocratas de nível de rua, o médio produtor deve acessar Pronamp, enquanto o grande produtor é que deve acessar o Programa ABC, sendo essa perspectiva mais marcante no estado de Minas Gerais, como pode ser observado na fala de dois entrevistados:

Quando fala ABC, poxa, é o grande né, não sei porque né?! Agricultura de baixo carbono, aquele cara que tem trator, tem máquinas pesadas, colhedeira. Quando chega aqui, 'ah, quero fazer um...', a gente propõe 'você gostaria de fazer esse investimento...' [...] vamos colocar lá um ABC pra ele, porque ele é um grande produtor, tem tecnologia. Porque se você vai fazer um projeto ABC, tem que mostrar um pouco de tecnologia também né?! [...] Quando a gente não encaixa no ABC, a gente vai no Pronamp, porque o Pronamp é até 430, o médio ele não avança muito mais do que 430, porque ele é médio, então ele fica ali em torno de 150, 200 mil, 300 mil. Então ele está dentro do Pronamp. Os benefícios do Pronamp não têm tanta diferenciação do ABC, se você vê a instrução (Entrevistado 64).

Você pode financiar tanto no PRONAMP, ele também tem uma linha de reforma de pasto ou no ABC. Aí vai variar do porte do produtor. Se for do porte de um médio produtor, pode encaixar ele no PRONAMP, atende da mesma maneira que o ABC. Agora, se for um grande produtor só o ABC mesmo que tem aqui na região (Entrevistado 59).

No Rio Grande do Sul, os entrevistados destacaram a questão de que o Programa ABC precisa ser justificado, ou seja, a atividade a ser financiada precisaria ser de baixo carbono. Nesse contexto, muitos produtores pediam o Programa ABC porque ouviram questões de prazo, de juros, mas que após um diálogo com esse produtor poderia ser redirecionado à outra linha, como Pronamp, Moderfrota, Moderinfra, dentre outras. Esse procedimento fica claro na entrevista de um agente de crédito: “*as vezes pra ti contemplar as necessidades do cliente tu que tem achar alguma coisa que justifique estar dentro do programa ABC ou não, porque tipo, a reforma de cercas, vamos botar assim, ela não tem sozinha impacto nenhum no baixo carbono*” (Entrevistado 30). Nesse contexto, é através do poder discricionário do operador de crédito que se busca uma justificativa para o enquadramento no programa, dada uma necessidade do produtor rural.

Outra questão levantada na pesquisa de campo como um diferencial, e ao mesmo tempo, uma informação relevante aos produtores rurais, era sobre o período do financiamento do Programa ABC. Por se tratar de um programa que atrela investimento e custeio, exige um planejamento de médio e longo prazo, o que se trata de uma decisão

importante para o produtor e também para o banco, como destaca o agente de crédito rural: *“é um projeto que tu tem que ter um tempo de maturação decisória, não pode simplesmente ‘ah, vou fazer’, porque eu vou fazer um projeto que vai durar... eu vou carregar ele por 10 anos, 8 anos, e isso, as vezes, vou aumentar meu endividamento”* (Entrevistado 30).

Essa proposta de financiamento é entendida como um dos benefícios do Programa ABC, pois permite que o crédito rural seja utilizado de forma mais aprimorada e planejada. De maneira geral, em ambos os estados são apontados diferentes benefícios do Programa ABC, que podem ser considerados de caráter econômico, produtivo e ambiental. Em relação aos aspectos econômicos, os entrevistados mencionam a taxa de juros, a carência, prazo e facilidade de pagamento, o limite de financiamento, a viabilidade econômica, visto que o aumento da produção acarretará em acréscimo na renda, a finalidade mercadológica da produção. Os benefícios produtivos citados são melhorias na fertilidade do solo, a intensificação sustentável da propriedade, a amplitude do programa, permitindo atuar em diversos elementos dentro da propriedade (custeio e investimento atrelado), a incorporação de novas tecnologias produtivas, aquisição de animais de melhor qualidade, que alcançam níveis ótimos e produtividade. Em relação aos benefícios ambientais foram citados o cuidado com o solo e com a água, o controle de erosão, de abertura de voçorocas, o acúmulo de carbono no solo, a redução da emissão de GEE. Algumas manifestações dos burocratas de nível de rua em relação aos benefícios do Programa ABC podem ser visualizadas no Quadro 7.

Quadro 7 - Relatos dos entrevistados sobre benefícios do Programa ABC

Benefícios do Programa ABC	Trechos de entrevista dos atores vinculados à implementação do Programa ABC
Econômicos	<p><i>“Porque ela é satisfatória, devido o prazo, a finalidade dela e a taxa de juros”</i> (Entrevistado 60).</p> <p><i>“Benefício direto, na minha opinião para o produtor, é o crédito, é o principal, mas em termos técnicos, vou colocar o crédito primeiro porque não adianta, se não tiver um atrativo econômico, qualquer tecnologia mais bonita, não vai ter uma implementação”</i> (Entrevistado 27).</p> <p><i>“Os principais benefícios, sem dúvida, é o atendimento pronto para uma finalidade que o mercado é carente, que o produtor rural é carente”</i> (Entrevistado 70).</p>

Benefícios do Programa ABC	Trechos de entrevista dos atores vinculados à implementação do Programa ABC
Produtivos	<p><i>“Aproveita melhor a área de produção da propriedade intensificando o seu uso de forma sustentável”</i> (Entrevistado 68).</p> <p><i>“O propósito pelo qual ele foi criado que é melhorar o solo ou melhorar o plantel de pecuária e conseqüentemente a produtividade, elevando a renda”</i> (Entrevistado 54).</p> <p><i>“Melhorias tecnológicas, e o projeto ABC vai ao encontro justamente disso, as tecnologias visam justamente isso”</i> (Entrevistado 69).</p>
Ambientais	<p><i>“O principal deles é na área ambiental, o ABC em especial. Ele te dá possibilidade de recuperar aquele passivo ambiental que você tem, com uma taxa de juros um pouquinho menor, e com prazo mais longo”</i> (Entrevistado 62).</p> <p><i>“Os benefícios, além de produção mesmo, de massa, captar de gás carbônico, até visto por outros países que se põe o agronegócio, que o produtor quer produzir mas está preocupado também em preservar”</i> (Entrevistado 32).</p> <p><i>“Você faz uma conservação de solo, melhora a água, retenção de água, melhora sua fauna e sua flora lá”</i> (Entrevistado 59).</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo (2018).

Alguns atores mencionaram benefícios econômicos, produtivos e ambientais em sua fala, atrelando um ao outro, pois a incorporação de tecnologias aumentaria a produtividade por área, o que reduz a pressão pela abertura de novas áreas e conseqüentemente daria mais renda ao produtor, por exemplo. A partir das entrevistas é perceptível que, quando questionados sobre os benefícios do Programa ABC, os burocratas de nível de rua mobilizaram os mesmos discursos utilizados para “convencer” o produtor rural a acessar o Programa ABC.

A interação estabelecida na implementação do Plano e Programa ABC será abordada na próxima subseção, identificando os principais atores, nos estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, bem como o seu papel nesse processo.

5.4 OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E SUA INTERAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E PROGRAMA ABC: A DIMENSÃO INTERATIVA DA TRADUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Hassenteufel *et al.* (2017), a dimensão interativa da tradução de uma política pública envolve quatro dimensões interligadas: a reformulação de um problema; a negociação entre os diferentes atores envolvidos no processo; a atribuição

de diferentes papéis a esses atores; e a mobilização de atores que permita a realização da ação. Segundo Sabatier (1986), identificar as interações estratégicas entre múltiplos atores em uma rede, ou seja, a estrutura de implementação de uma política pública, seria uma importante contribuição.

O primeiro elemento interativo a ser considerado na implementação do Plano e do Programa ABC é em relação ao desenvolvimento de planos estaduais. Não havia uma rubrica para divulgação do programa, para capacitação de técnicos e outras atividades que fossem necessárias para fazer que com que o Plano ABC chegasse aos produtores rurais de todas as regiões do Brasil. Dessa forma, uma das estratégias desenvolvidas pelo Mapa, responsável pelo plano a nível nacional, foi estimular a estruturação de grupos gestores e a construção de planos estaduais que seguissem o mesmo padrão do Plano ABC nacional. Através de dois eventos estratégicos, em cada estado, o Mapa teve interação com os atores que estariam diretamente ligados à implementação do Programa ABC nos estados.

Nos dois estados contemplados nessa pesquisa, os resultados dessa articulação foram diferenciados, sendo o grupo gestor no estado de Minas Gerais mais ativo e envolvido com a implementação do Programa ABC do que no estado do Rio Grande do Sul. No Rio Grande do Sul, um ano após ser aprovada a Política Nacional sobre Mudança do Clima, aprova-se a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC (Lei n.º 13.594, de 30 de dezembro de 2010). Já o Plano Estadual de Mitigação/Adaptação às Mudanças Climáticas Visando a Consolidação de uma Agricultura de Baixa Emissão de Carbono foi aprovado recentemente, em agosto de 2016. Em Minas Gerais, o Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas na Agricultura para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono de Minas Gerais (Plano ABC-MG) foi lançado em 2013, através da resolução Seapa nº 1.233.

De acordo com o coordenador do Grupo Gestor (entrevistado 27) no Rio Grande do Sul, a elaboração de materiais, formalização de parcerias com agentes do setor, promoção de palestras, dias de campo e eventos, têm estratégias utilizadas para que o estado alcance os objetivos propostos no plano. No estado de Minas Gerais, o grupo gestor tem sido ainda mais atuante, com aproximadamente 30 parceiros e reuniões mensais fixas. Contudo, essas ações acabam alcançando um público limitado, representantes das organizações e outros atores, que não são, necessariamente, aqueles

que estão implementando o Programa ABC junto ao produtor rural. Isso é corroborado pelas poucas menções dos agentes bancários e assistência técnica da existência dos grupos gestores e Planos ABCs estaduais.

O grupo gestor de Minas Gerais contratou um estudo sobre a situação das pastagens em Minas Gerais. Essa pesquisa foi publicada em 2015, subsidiando ações do grupo gestor no estado. O coordenador do grupo gestor também mencionou a articulação com a Embrapa do estado para viabilização de uma capacitação EaD para técnicos e demais atores envolvidos com a implementação do programa no estado. Ademais, mensalmente são articuladas palestras para os parceiros do grupo gestor, visando fomentar a discussão e desenvolver o programa no estado de Minas Gerais. A partir da pesquisa de campo é possível constatar que os atores que participam do grupo gestor, em ambos os estados, estão convencidos da existência de mudanças climáticas, e os seus impactos na agricultura. Logo, há uma preocupação com os aspectos produtivos do estado, salientando que o Programa ABC é uma oportunidade para os agricultores aumentarem seus níveis de produtividade, e além disso, reduzir a emissão de GEE. Os participantes dos grupos gestores ABC podem ser visualizados no Quadro 8.

Quadro 8 - Componentes do grupo gestor ABC do estado de Minas Gerais e Rio Grande do Sul

Grupo Gestor ABC – Minas Gerais		Grupo Gestor ABC – Rio Grande do Sul	
1	Banco do Brasil em Minas Gerais	1	Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo – SDR
2	EMATER - MG	2	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – Fepagro
3	EMBRAPA Milho e Sorgo	3	Banrisul
4	EMBRAPA Gado de Leite	4	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa
5	EPAMIG	5	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Ufrgs
6	FAEMG	6	Universidade Federal do Pampa – Unipampa
7	FETAEMG	7	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – Farsul
8	Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas	8	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul – Fetag/ RS
9	Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem - ABID	9	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado do Rio Grande Do Sul – SESCOOP/RS
10	Associação Mineira da Indústria Florestal - AMIF	10	Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo – Escoop
11	SEAPA	11	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – Famurs
12	DPDAG/SFA-MG/MAPA	12	Associação Gaúcha de Empresas Florestais –

Grupo Gestor ABC – Minas Gerais		Grupo Gestor ABC – Rio Grande do Sul	
			Ageflor
13	SEBRAE - Minas	13	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul - Fetraf Sul
14	Sicoob Central Crediminas	14	Badesul
15	CCPR - Itambé	15	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE
16	IEF	16	Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – Ocergs
17	SEMAD/FEAM	17	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae
18	INMET 5º DISME	18	Instituto Rio Grandense do Arroz – Irga
19	IABS - Inst. Bras. de Desen. e Susten.	19	Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura – Sema
20	SENAR-Minas	20	Fundação Estadual de Proteção Ambiental – Fepam
21	Banco Interamericano de Desenvolvimento	21	Assessoria Técnica Privada
22	Banco Mundial		
23	INAES/FAEMG		
24	Assoc. dos Suinocultores de MG - ASEMG		
25	Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SEDA		
26	The Nature Conservancy Brasil - TNC		
27	Instituto BioAtlântica - Ibio		
28	Comunidade de Prática - HRNSTIFTUNG		
29	Fed. Bras. de Plantio Direto e Irrig. - FEBRAPDP		
30	Universidade Federal de Viçosa		

Fone: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo (2018).

Quando o contexto são os municípios, onde se dá o contato do produtor com o Programa ABC, o arranjo de atores vinculados ao processo de implementação é reduzido. É possível observar, em ambos os estados, um papel relevante do sistema bancário, representado por organizações como Banco do Brasil, Sicredi, Sicoob Crediminas, Banrisul, BRDE, Bradesco, Santander, e assistência técnica privada. Em Minas Gerais os bancos mais atuantes na aplicação de recursos do Programa ABC são Banco do Brasil e SicoobCrediminas. No Rio Grande do Sul os bancos que se destacam são Banco do Brasil e Banrisul.

Em relação à assistência técnica pública, é possível constatar que a Emater do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais atuaram pouco junto a esse programa, o que tem efeitos sobre a sua tradução e direcionamentos a nível local. Esse elemento pode também ser atrelado ao fato de que desde a construção do Plano ABC há um direcionamento para médios e grandes produtores, o que pode ser comprovado através

dos dados apresentados no início desse capítulo. Médios e grandes produtores não são o público prioritário atendido pelas Emater's, como é possível observar na fala do técnico da Emater do município de Prata – MG: *“O grande é mais difícil da gente chegar nele, porque tem assessoria que está buscando esse grande toda hora”* (Entrevistado 62). O distanciamento do programa fica claro em um trecho da entrevista do coordenador de crédito rural da Emater – RS: *“está meio distante de nós, eu tenho muito pouco conhecimento e muito pouca consulta sobre [...], ninguém me liga pra perguntar sobre ABC no estado”* (Entrevistado 29).

O contato da assistência técnica e dos agentes bancários com o ABC, de acordo com a pesquisa de campo, se deu através das normativas do sistema bancário, do plano safra e por reuniões realizadas com assistências técnicas a nível de região. Um dos entrevistados no Rio Grande do Sul, que operacionaliza o crédito rural no município de Alegrete – RS, explica que no Banco do Brasil existem as instruções normativas internas que apresentam as linhas disponíveis e orientam as condições de acesso. Outra entrevistada do Banco do Brasil, do município de Cruz Alta, menciona que o banco oferece cursos institucionais através do portal UniBB, e foi onde ela conheceu mais o programa ABC. Outros burocratas de nível de rua citam o lançamento do Plano Safra anual e a atualização das linhas de crédito no banco, e que dessa forma tiveram contato com o programa ABC. Ou seja, não se menciona o diálogo com os grupos gestores, nem mesmo os representantes da organização que teoricamente participariam dessa articulação estadual.

Por parte da assistência técnica, em ambos os estados, é mencionada a importância das instituições bancárias na divulgação do programa, como pode ser observado na fala de alguns entrevistados: *“O primeiro contato foi via banco. O governo lançou o programa, achou viável pelo prazo, a divulgação foi muito grande pelo banco”* (Entrevistado 64); *“O Banco do Brasil que chama a gente pra mostrar quais são as linhas de crédito que a gente vai ter naquele ano-safra”* (Entrevistado 59); *“Todo ano, o Banco dá uma reciclada nas reparações que tem, das linhas de crédito, financiamento”* (Entrevistado 57); *“começou através do Banco do Brasil né, naquelas reuniões que a gente tem, eles expõem, colocando como é que funcionava”* (Entrevistado 37).

No caso do Rio Grande do Sul, uma das assistências técnicas entrevistadas se diferenciou das demais. Tendo em sua direção técnicos com doutorado na área de

zootecnia e agronomia, com sede em Porto Alegre, e sem escritórios em municípios, o entrevistado mencionou uma articulação com a Secretaria da Agricultura estadual para divulgação do programa no estado.

Fomos contratados pra fazer esses fóruns, palestras, minicursos, alguns outros atores interessados, como a própria SEAP, que o comitê gestor estadual, participei de vários momentos, das reuniões do comitê, contribui com isso, com estratégias para difusão do programa no Rio Grande do Sul (Entrevistado 28).

Isso representa que os grupos gestores têm desenvolvido estratégias para difusão do programa, contudo, a partir da pesquisa de campo questiona-se a eficiência das mesmas. Um grupo de pessoas, como representantes das organizações, participam desses momentos, mas pelo observado na pesquisa de campo, não são aqueles agentes que estão no banco operacionalizando a política pública junto ao produtor rural, nem mesmo aquele técnico que constrói o projeto. De acordo com Marques (2003) isso pode influenciar nas estratégias e resultados da política pública, pois os contatos institucionais são canalizados por relações pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes.

No contexto local, a maior interação ocorre na operacionalização do programa. A pesquisa de campo mostrou que, de maneira geral, os produtores conhecem o programa através de três vias distintas, a saber: pelo agente que opera o crédito rural no sistema bancário, sendo essa mais evidente no Rio Grande do Sul; pelo assistente técnico que acompanha o produtor, situação mais presente em Minas Gerais; através de diferentes estratégias de divulgação, como reuniões, feiras, internet, televisão, entre outras, citada em ambos os estados. De maneira geral, o modo como os produtores conhecem o programa e o acessam, ou não, demonstra as diferenças de implementação nos dois estados. Aliado às diferenças produtivas e culturais, é o poder discricionário do burocrata de nível de rua que define como o programa é executado em cada contexto.

No Rio Grande do Sul os produtores buscam inicialmente o banco, dialogando sobre a atividade para qual tem necessidade de crédito rural. O operador de crédito identifica o programa adequado para a necessidade do produtor e indica uma assistência técnica, geralmente privada no caso do Programa ABC, para a construção do projeto. Em alguns bancos existe a relação de técnicos credenciados para apresentação de projetos, em outros casos, o banco já teve projetos aprovados do Programa ABC com

determinado técnico, e orienta o produtor a buscar essa assistência técnica, com objetivo de que a liberação do crédito seja mais rápida. Esse processo fica claro na fala de um supervisor de crédito rural no Rio Grande do Sul:

É como na maioria das vezes acontece. Ele não vem como uma formulação pronta, porque ele não teve, ele não procurou primeiro o técnico, primeiro ele procura a linha de crédito. Aí, nós temos que saber realmente o que ele quer fazer na propriedade, aí a gente vai sugerindo. A partir do momento que ele disser 'eu preciso fazer isso ou aquilo dentro da minha propriedade', então nós 'temos o ABC que é uma excelente linha de crédito que vai se encaixar bem no teu perfil, no perfil que você quer, fazer o investimento dentro da tua propriedade' (Entrevistado 49).

Nesse contexto fica clara a discricionariedade do burocrata de nível de rua, responsável por interpretar as necessidades do produtor rural e direcionar a ele uma linha de crédito. De acordo com Lipsky (2019), a discricionariedade dos burocratas de nível de rua reside na provisão de serviços que requerem um julgamento humano, ou seja, “eles exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem” (p.55). Além disso, a escolha da linha de crédito também pode ser precedida por interações anteriores, como por exemplo, do banco com o governo: “*tem direcionador do governo pra cumprir determinadas metas, e o banco trabalha com elas*” (Entrevistado 69). Essa interação gera uma orientação superior do banco para a liberação desse crédito. Ainda, a predileção por um programa pode ser em decorrência de uma construção própria sobre as especificidades de cada linha, como pode ser observado em um trecho da entrevista da operadora de crédito rural em Minas Gerais:

O banco, ele colocou muito valor nesse programa, e assim, nos incentivou na contratação. Então assim, em conjunto com a assistência técnica, a gente, na verdade identificou os clientes, porque nós temos grande parte dos nossos clientes que são beneficiários de um programa que se chama Pronamp, que ele vai pegar os médios produtores. E o ABC vai atender mais os grandes produtores, então assim, sempre que a gente podia, a gente direcionava para o ABC os grandes produtores.” (Entrevistada 63).

É evidente a influência decisiva do burocrata de nível de rua na implementação da política, visto que os atores detêm conhecimento da realidade local e podem adaptar os objetivos da política, além de acionar atores como a assistência técnica (O'BRIEN; LI, 1999). De acordo com Sabatier (1986), o ponto de partida da abordagem *bottom-up* é a identificação da rede de atores envolvidos no desenvolvimento de estratégias para colocar a política em ação.

Essa discussão leva a segunda via de contato e acesso do Programa ABC pelo produtor rural, que se dá através da assistência técnica. No estado de Minas Gerais essa perspectiva se mostrou mais presente, onde a assistência técnica prospecta produtores rurais que se enquadrariam na política pública. Como pode ser observado na fala da entrevistada 63 (acima citada), essa procura por produtores rurais pelos técnicos pode ser solicitada pelo próprio banco. A assistência técnica que conhece o meio rural da região, que conhece os produtores, os coloca em contato com o Programa ABC: *“Na realidade o que acontece, você consegue fazer um número grande de financiamento porque a gente já sabia os clientes que tinham o perfil do ABC. Então, você já entendia eles* (Entrevistado 57).

Os produtores também têm contato com o Programa ABC através dos diferentes meios de divulgação, visto que a nível federal e dos grupos gestores estaduais foram desenvolvidas estratégias nesse sentido. De acordo com o agente bancário de Lavras do Sul – RS: *“Os produtores todos vão às feiras, todos vão a painéis, entendeu?! A grande maioria, os formadores de opinião vão, líderes de Farsul, Irga, Federarroz, essas pessoas, os presidentes de cooperativa estão sempre nos painéis, nas reuniões”* (Entrevistado 30), sendo essa uma das maneiras de colocar o produtor rural em contato com o Plano e o Programa ABC. Esse contato com outras pessoas e a indicação do programa, seja por um formador de opinião, seja por um vizinho, foi um dos elementos presentes na pesquisa de campo: *“metade vinha porque ouviu ou porque o amigo fez, ou porque o irmão fez, ou porque o vizinho fez”* (Entrevistado 30).

Como pode ser observado nas formas de contato com o Programa ABC, a interação dos atores no contexto de implementação local é permeada pela construção de significados, em ambos os estados. Hassenteufel (2006) ao falar da tradução de políticas públicas, explica que o modelo proposto por Callon destaca o papel dos atores na produção de significados comuns. Aplicado ao contexto da implementação da política pública, considerando a implementação como uma forma de “tradução”, podem ser identificados alguns “significados” construídos coletivamente⁴⁵ na pesquisa de campo realizada, a saber: um programa voltado a grandes ou médios produtores e com morosidade no processo de liberação do crédito, visto que se trata de um projeto

⁴⁵ No contexto de tradução da agenda climática para o Plano ABC, trabalhada na seção anterior, foram apresentados alguns significados comuns aos atores entrevistados.

complexo e burocrático. As falas dos burocratas de nível de rua, representantes do sistema bancário e assistência técnica, podem ser visualizadas no Quadro 9.

Quadro 9 - Construção de significados sobre o Programa ABC no contexto da implementação no Rio Grande do Sul e Minas Gerais

Programa voltado a grandes ou médios produtores
<p><i>O ABC vai atender mais os grandes produtores, então assim, sempre que a gente podia, a gente direcionava para o ABC os grandes produtores (Entrevistada 63 – Representante do sistema bancário/MG).</i></p> <p><i>É de médio para grande que a gente fez, de médio, na maioria grandes produtores, na maioria. É o empresarial que na classificação do banco né, é a agricultura, é o agricultor empresarial (Entrevistado 65 – Representante da Assistência Técnica/MG).</i></p> <p><i>Tamanho de área, os que mais têm acesso são médios e grandes produtores, que já tem um certo nível de conhecimento do agronegócio [...] Tamanho de área, os que mais eu tenho trabalhado é de 500 a 1000 hectares em média (Entrevistado 35 – Representante do sistema bancário/RS).</i></p> <p><i>Hoje se convencionou um pouco assim, dentro da matriz do sistema bancário, Pronaf, Pronamp e ABC, pequeno, médio e grande produtor (Entrevistado 28 – Representante da Assistência Técnica/RS).</i></p>
Morosidade para liberação do recurso
<p><i>O problema maior é a morosidade na liberação dos recursos, demora muito. Aquela burocracia de banco, que as vezes atrasa muito a operação dos recursos (Entrevistado 66 – Representante da Assistência Técnica/MG).</i></p> <p><i>Dependendo da certidão negativa, ela já venceu, aí tem que pedir para o cara de novo, aí volta a operação, manda de novo. Então, isso é muito custoso, muito moroso (Entrevistado 70 - Representante do sistema bancário/MG).</i></p> <p><i>Não toma o recurso ABC, por demorar muito. Talvez até ele invista na correção de solo, na agricultura de baixo carbono enfim, mas tomando recurso de uma outra linha para fazer isso (Entrevistada 44 – Representante do sistema bancário/RS).</i></p> <p><i>Ele é um programa demorado para a liberação dos recursos (Entrevistado 51 – Representante da Assistência Técnica/RS).</i></p>
Projeto complexo e burocrático
<p><i>O pessoal não conhecia muito a linha, teve uma certa dificuldade, porque é uma linha mais burocrática (Entrevistado 61 – Representante do sistema bancário/MG).</i></p> <p><i>Mas eles sempre tem uma resistência muito grande, por causa dessa questão burocrática, as vezes a demora também, ele acaba desistindo (Entrevistado 69 – Representante do sistema bancário/MG).</i></p> <p><i>O projeto já é mais complicado, mais complexo, queima mais um período (Entrevistado 57 Representante da Assistência Técnica/MG).</i></p> <p><i>O pessoal comenta que as vezes é meio burocrático e demorado (Entrevistado 39 – Representante do sistema bancário/RS).</i></p> <p><i>Mas se você comparar esse programa com outros, é um programa bem mais burocrático que os outros, ele exigem bem mais informações, a própria questão do projeto técnico é mais detalhista do que os outros programas (Entrevistada 55 – Representante do sistema bancário/RS).</i></p> <p><i>Acho que ele é ainda muito burocrático, o tempo de espera é muito demorado (Entrevistado 51 – Representante da Assistência Técnica/RS).</i></p>

Fone: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo (2018).

A partir dos relatos apresentados no Quadro 9, e também dos elementos apontados pelos entrevistados na seção 6.3 “A dimensão discursiva de tradução de políticas públicas na implementação do Plano e Programa ABC”, é perceptível que os principais significados coletivos acerca do Programa ABC são em relação aos seus aspectos operacionais. Diferente do contexto de construção da política pública, a nível local poucos burocratas de nível de rua mencionaram questões ambientais do Programa ABC. Os que apresentaram essa perspectiva aliaram a mesma às questões produtivas, como a recuperação do solo, que irá ter efeitos na produtividade, a recuperação do passivo ambiental a uma taxa de juros baixa, dentre outros discursos que não representam a vinculação com o desenvolvimento de práticas de baixa emissão de carbono na agricultura, objetivo fim da política pública em questão.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO: A TRADUÇÃO DO PLANO ABC NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Ao concluir esse capítulo, um primeiro elemento a ser considerado sobre a implementação do programa ABC é que, numericamente, está aquém ao que foi projetado até 2020. O valor aplicado e a área alcançados pelo programa, até dezembro de 2018, foram em torno de 10% do planejado. Algumas possíveis explicações foram apontadas nesse capítulo, através das dimensões institucional, discursiva e interativa de tradução da política pública, que inicia no contexto internacional e se estende até o âmbito da implementação.

Institucionalmente é possível visualizar a *path dependence* em relação à operacionalização das políticas públicas pelos burocratas de nível de rua, seja no contexto bancário ou técnico. O crédito rural precisa ser acessado de forma rápida e fácil, o que caracterizou o Programa ABC, em ambos os estados, como um programa “mais complexo”, porque exige uma justificativa de utilização; moroso e burocrático, porque exige licenciamento ambiental, georreferenciamento na área, ou seja, se diferencia do “modelo padrão” dos outros instrumentos de crédito rural. No contexto nacional, a resistência do setor bancário foi citada por alguns entrevistados, por se tratar de um tipo de programa diferenciado, e isso se evidencia na implementação do programa ABC.

As características locais e o poder discricionário dos agentes bancários, da assistência técnica privada e pública, conferem diferenças na implementação do Programa ABC nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em Minas Gerais, cita-se um Grupo Gestor mais atuante e maiores números de acesso ao programa, principalmente, para recuperação de pastagens degradadas. Além disso, no estado de Minas Gerais a assistência técnica busca produtores rurais que estariam aptos a acessar o Programa ABC, sendo estimulados ou não, pelo setor bancário. No caso do Rio Grande do Sul, a tecnologia de recuperação de pastagens degradadas divide espaço com o sistema de plantio direto, devido às características locais de produção. Adicionalmente, no caminho de acesso à política pública, o produtor busca um instrumento de crédito no sistema bancário, sendo sua necessidade interpretada e direcionada pelo operador de crédito, para então chegar na assistência técnica, que tem o papel de construção do projeto.

Nesse contexto, destaca-se a importância do poder discricionário dos burocratas de nível de rua na implementação da política pública. Em especial, o papel do operador de crédito rural que é quem, de fato, operacionaliza esse acesso. A tradução do programa ABC por esse burocrata de nível de rua para o produtor rural, se dá no contexto de questões objetivas operacionais, como o enquadramento, taxa de juros, prazo de pagamento, limite de financiamento, comprovações, além de preocupações produtivas. Em outras palavras, as informações sobre os objetivos do programa ABC, da redução de emissão de GEE, da contribuição daquele projeto específico para uma meta brasileira assumida internacionalmente.

Se distanciando da tradução original, a implementação do Programa ABC é marcada pelo poder discricionário dos burocratas de nível de rua. Isso representa o desafio e riqueza de dialogar sobre políticas públicas, que exigem diferentes análises, para uma diversidade de contextos.

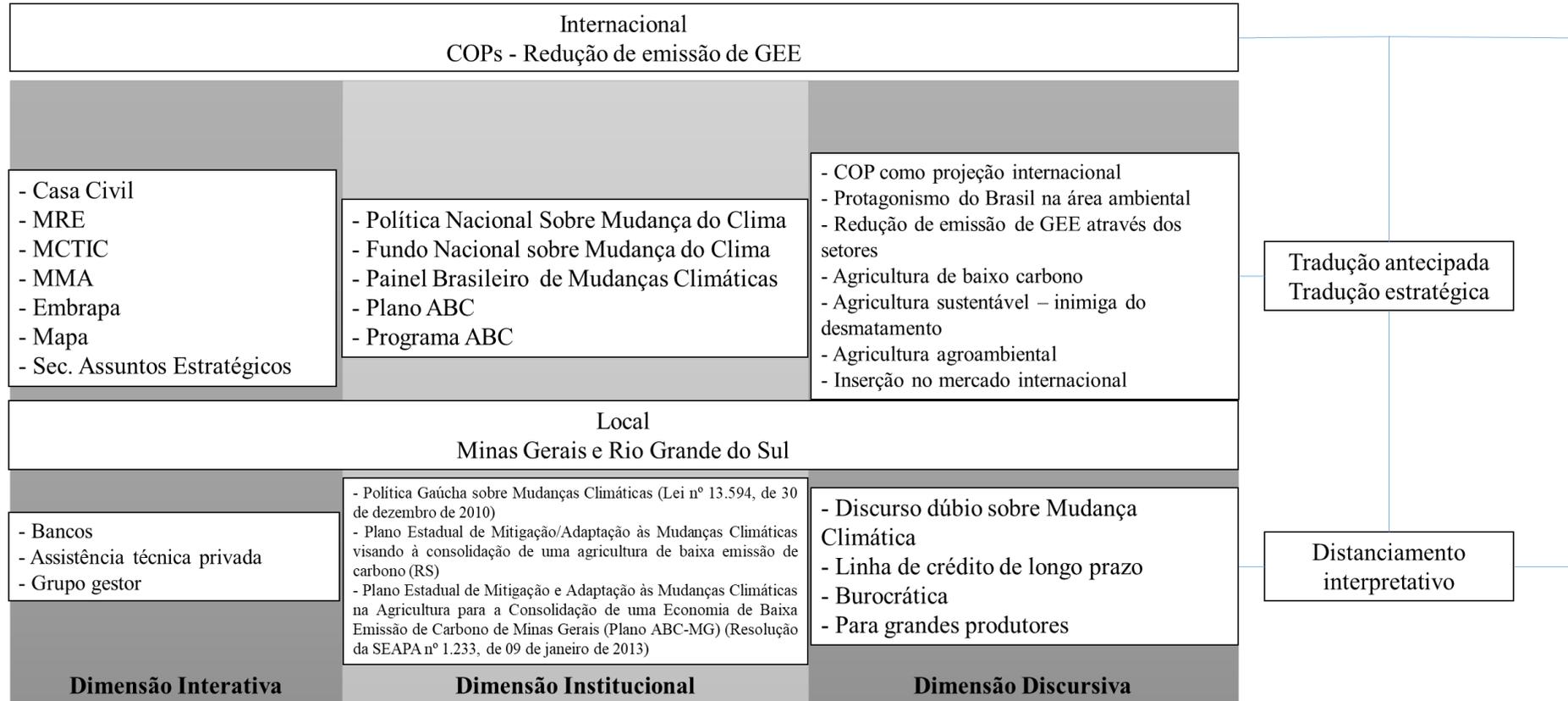
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A TRADUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA PELOS ATORES DO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO NO PLANO ABC E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A tese buscou evidenciar o processo de tradução da agenda de mudanças climáticas pelos atores do setor agropecuário brasileiro no Plano e Programa ABC e sua implementação nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Para isso, inicialmente foi necessário resgatar o histórico da agenda climática global e a inserção do Brasil nesse contexto. Um dos eventos marcantes dessa trajetória foi a COP 3, em 1997, quando houve a construção do Protocolo de Quioto, o primeiro acordo climático global, que entrou em vigor somente em 2005. A demora pela ratificação do acordo demonstra que aquele ainda era um período de amadurecimento dessa agenda no contexto internacional, e da mesma forma, no Brasil. Com efeito, cada país, a partir do contexto institucional existente, da interação dos atores e da interpretação dos mesmos acerca da agenda climática, traduzirá os acordos climáticos globais. Essas dimensões, institucional, interativa e discursiva, permitem explicar como o mesmo acordo climático global resulta em diferentes iniciativas nos países.

No caso brasileiro, uma grande mobilização ocorre no momento anterior à COP 15, em 2009, quando havia a expectativa da criação de um novo acordo climático, que substituiria o Protocolo de Quito. Isso não ocorreu, mas serviu de base para o Acordo de Paris, construído na COP 21, em Paris. Além de apresentar elementos importantes para os eventos internacionais posteriores, o período anterior à COP 15 teve efeitos importantes no contexto brasileiro. A agenda climática é traduzida pelos atores nacionais, sendo criado, em 2009, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Figura 6).

A agenda climática, que é transformada em política nacional, contempla ações setoriais, e no caso da agricultura a criação de um “Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”, mobiliza os atores do agronegócio na construção do Plano ABC. Nesse processo, se observa uma mudança gradual de posicionamento brasileiro em relação à agenda ambiental e climática, visto que no período de desenvolvimento industrial brasileiro havia resistência a essa discussão, se alterando na década de 1980, com a crise do modelo de desenvolvimento.

Figura 6 – Esquema de síntese dos principais resultados da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O Brasil foi um país atuante nos eventos climáticos globais, buscando se projetar no cenário internacional, como um país que se sensibiliza com as questões ambientais e climáticas, que se propõe a metas voluntárias de redução de GEE, que desenvolve uma produção “verde”, “sustentável”, “amiga do meio ambiente”. É possível observar que o Brasil mobiliza atores e discursos que contemplem seus interesses no âmbito internacional (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017; INOUE, 2016).

Essa mudança gradual de incorporação das mudanças climáticas no Brasil é institucionalmente percebida através da criação de políticas, comissões, painéis, fóruns. Essas mudanças podem ser caracterizadas como incrementais (MAHONEY; THELEN, 2010), visto que contempla desde a própria contestação das mudanças climáticas, principalmente por setores como a agricultura, passando por sua aceitação, proposição de metas de redução de GEE e tradução da agenda em políticas públicas.

Em relação ao setor agropecuário, além das repercussões institucionais já citadas, há mudanças graduais nos instrumentos de crédito. A formulação do Plano ABC derivou da visualização de uma “tradução antecipada” do setor do agronegócio em relação à agenda de mudanças climáticas. Com isso, houve uma articulação interna e a construção de uma estratégia para o evento da COP 15, o que possibilitou aos atores brasileiros buscar a concretização do acordo internacional. Institucionalmente o momento era favorável ao setor para a incorporação na agenda climática brasileira, pois o Estado precisava da contribuição do mesmo para atingir suas metas de redução de emissão de GEE, e o setor buscou consolidar a “marca” de uma agricultura de baixo carbono. Nesse contexto, o que ocorreu foi um processo de “tradução de mão dupla” do nível internacional para o nacional, estrategicamente planejado pelos atores brasileiros. Adicionalmente, para operacionalização da proposta, linhas de crédito já vinham sendo disponibilizadas para o fomento de diversas práticas.

Retrocedendo no tempo, o crédito rural teve um aumento significativo a partir do período da modernização da agricultura, visando o aumento de produtividade, ou seja, as linhas de financiamento contemplavam esse objetivo. Outras políticas foram surgindo ao longo do tempo, e outros objetivos passaram a ser contemplados pelas mesmas. Programas como o Produsa, lançado no plano safra 2009/2010, apresentou sensibilidade para recuperação de áreas degradadas, adequação à legislação ambiental, financiando tecnologias muito similares àquelas que são contempladas pelo Programa ABC. O Produsa, juntamente com o Propflora foi incorporado pelo Programa ABC, e mesmo

que os objetivos tenham se alterado, desde as políticas que visavam o aumento de produtividade, o que se observa é uma *path dependence* nesse sentido, pois as questões produtivas sobressaem-se ante aos objetivos principais dessa política pública.

De modo geral, é possível perceber que as diferentes estratégias para justificar e legitimar a proposta política (HASSENTEUFEL *et al.*, 2017) do Plano ABC no Brasil, contemplaram a mobilização de diversas ideias e atores na consolidação de um discurso coordenativo e comunicativo (SCHMIDT, 2008, 2010). As ideias cognitivas contemplam estratégias de convencimento que se utilizam do avanço do conhecimento científico acerca dos efeitos das mudanças climáticas no setor agropecuário. Nesse contexto, a incorporação das tecnologias do Plano ABC seriam essenciais para mitigação da emissão dos GEE, ou seja, contribuiriam em relação à meta de conter o aquecimento global, ao mesmo tempo que são tecnologias produtivas, que possibilitam uma intensificação sustentável da agricultura. Os produtos da agropecuária brasileira poderiam ser então caracterizados como de “baixa pegada de carbono”, “sustentáveis”, evitando o fechamento de mercados, ou então, possibilitando uma ampliação do mesmo. A proposta se torna ainda mais concreta, quando se destaca que havia crédito rural para essas tecnologias, em outras linhas, mas que não eram explorados dessa forma pelo setor.

A tradução da agenda climática pelos atores do agronegócio foi também mobilizando ideias normativas, de que havia uma imagem negativa dos produtos agropecuários, associada à degradação ambiental e desmatamento. O envolvimento com a causa climática, desenvolvendo uma agricultura de baixa emissão de carbono, alteraria essa imagem da agropecuária brasileira, e atenderia as aspirações da sociedade e de um mercado cada vez mais exigente.

O discurso coordenativo, alinhado às ideias cognitivas e normativas, utilizadas pelos atores na tradução da agenda climática, destacou o significado de um país em desenvolvimento desenvolver uma agricultura de baixa emissão de carbono altamente produtiva. Não somente no campo das suposições, os atores mencionavam a existência de comprovações científicas da eficiência das tecnologias propostas no Plano ABC.

As pesquisas e desenvolvimento científico sobre as tecnologias propostas do plano ABC foram responsabilidade da Embrapa, apoiada pelo Mapa. Esses dois atores, tiveram um papel relevante no período de preparação para a COP 15, levantando números que contribuíram na proposição da meta brasileira no evento. No contexto

geral, a agenda de mudanças climáticas envolve diversos atores nacionalmente, com destaque para o MRE, MCTIC e MMA.

A interação de diversos atores pode envolver uma gama de interesses, e no caso do Plano ABC os aspectos conflitivos sobre o papel do Mapa e do extinto MDA foram relatados em relação a essa política pública. Por parte do MDA, o Plano ABC foi construído para grandes produtores rurais, visto que as tecnologias contempladas, os limites de crédito, o tamanho de área em relação às metas propostas, caracterizavam esse redirecionamento. Adicionalmente, não foi observada nenhuma vantagem no instrumento de crédito para a agricultura familiar, que desenvolve atividades de baixa emissão de carbono financiadas por outras vias. De acordo com os representantes do Mapa não houve esse direcionamento, e que o Ministério foi convidado a desenvolver a política pública de forma conjunta, mas não demonstrou interesse porque as condições de financiamento não eram vantajosas à agricultura familiar. Além desse conflito, o setor bancário foi apresentado como resistente ao Programa ABC, visto que a análise dos projetos requereria uma análise mais detalhada e diferenciada do que era exigido pelos demais instrumentos de crédito. Todavia, após reuniões e debates sobre a operacionalização do Programa ABC, a resistência do setor bancário foi contornada.

No contexto da implementação, as estratégias desenvolvidas a nível nacional, visando adaptar o Plano e Programa ABC à realidade e necessidade de cada estado, não se mostraram tão efetivas quanto teoricamente se apresentavam. Apesar de terem sido criadas Leis, Normativas, Planos estaduais, grupos gestores, e esses últimos atuarem com diversos parceiros, se observou um distanciamento para com a realidade de implementação efetiva da política pública. As retraduzões realizadas pelos burocratas de nível de rua enfatizam os aspectos burocráticos e processuais de operacionalização do instrumento de crédito e menos preocupações ambientais.

Os agentes bancários possuem um poder discricionário importante, explicando porque a mesma política pública tem diferenças nos contextos locais. Os números atualizados do programa estão bem aquém ao previsto de ser alcançado até 2020. Em relação ao executado no Programa ABC, o estado de Minas Gerais se destaca, principalmente em relação à recuperação de pastagens degradadas. Nesse estado, a assistência técnica privada também desempenha um papel importante, buscando “clientes” para acessar o Programa ABC, sendo estimulada pelo setor bancário para isso. No caso do Rio Grande do Sul, as duas mesorregiões visitadas apresentam

características diferentes de implementação, sendo o plantio direto, a tecnologia mais importante no caso do noroeste, e a recuperação de pastagens degradadas no sudoeste do estado.

A criação dos grupos gestores estaduais era uma das estratégias de divulgação do Plano e Programa ABC, sendo mais ativo no caso de Minas Gerais, com realização de reuniões mensais e o desenvolvimento de um estudo para aprimorar a estratégia de execução do programa no estado. Todavia, institucionalmente, a criação dos grupos gestores estaduais não foi suficiente para atenuar a distância do que foi formulado nacionalmente e o que é interpretado e implementado nos contextos locais. Elementos como o licenciamento ambiental, a justificativa do projeto de como a atividade irá contribuir para a redução de GEE, o georreferenciamento da área, são visualizados pelos burocratas de nível de rua como problemas, dificultando o acesso, e não como o diferencial dessa política pública.

De maneira geral, o Programa ABC é visualizado como “mais uma linha de crédito”, porém, mais burocrática, morosa para liberação do recurso, mais exigente para comprovação da utilização do mesmo, e para grandes e demais produtores. O programa é traduzido dessa forma aos produtores, sendo, sempre que possível, sugerido algum instrumento de crédito alternativo. Em outras palavras, a resistência citada no contexto de construção da política pública, é visualizada na implementação da mesma. Contudo, isso ocorre de outra forma, através do poder discricionário do operador de crédito, em atender a necessidade do agricultor através da linha de crédito que o mesmo considera mais viável.

Essa escolha passa por características muito objetivas, como tamanho da área, poder de pagamento, prazos, taxas de juros, tempo para liberação do recurso, menores exigências documentais, entre outras. A mudança climática e as informações sobre redução de emissão de GEE não são consideradas relevantes por grande parte dos burocratas de nível de rua, sendo que alguns questionam a própria existência das mudanças climáticas. Nesse contexto, a redução de emissão de GEE é vista como uma consequência do acesso e uma forma de aumentar a produtividade, mas não o que leva os produtores a buscar o Programa ABC.

Desse modo, observa-se um “distanciamento interpretativo” na circulação das ideias do contexto global e suas (re) traduções nas escalas nacional e local. Os acordos globais foram traduzidos “antecipadamente e de maneira estratégica” no contexto

nacional pelo setor do agronegócio por meio do Plano de uma agricultura de baixa emissão de carbono. A preocupação internacional com o aumento da temperatura global foi transformada em metas de áreas a serem financiadas pelo Programa ABC, contemplando médios e grandes produtores rurais e tecnologias já desenvolvidas no país. Já no contexto da implementação, os burocratas de nível de rua interpretam o programa a partir dos aspectos operacionais de acesso ao crédito e das características produtivas locais. A redução de emissão de GEE, ideia presente na formulação do Plano e do Programa ABC, não têm ressonância no contexto de implementação da política pública, através da atuação dos burocratas de nível de rua. Desse modo, o processo de tradução, que se estende do global até a implementação da política pública, perpassa diferentes atores, interpretações e institucionalidades, conferindo distintas configurações para o tratamento das mudanças climáticas e do Plano e Programa ABC.

Nesse contexto, confirma-se a hipótese apresentada inicialmente nessa tese. As ideias sobre mudanças climáticas e sobre o Plano ABC sofreram mudanças à medida que foram interpretadas e (re)traduzidas pelos atores, do contexto internacional para o contexto local. No caso do setor agropecuário essa tradução se deu pelos atores vinculados ao agronegócio, que através de uma tradução antecipada da agenda, ressignificaram práticas agrícolas já desenvolvidas às demandas da agenda climática no contexto nacional. Isso é interpretado como uma tradução estratégica, pois ao mesmo tempo que o Plano ABC atende uma demanda do Estado, viu nesse contexto novas possibilidades de mercado. Devido à ressignificação de práticas já desenvolvidas, os burocratas de nível de rua, agentes bancários e técnicos, têm dificuldades em reconhecer as práticas financiadas pelo Programa ABC como de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas. Esses atores interpretam as ideias relacionadas ao programa de diferentes formas, o que configura um distanciamento interpretativo das ideias desenvolvidas no contexto internacional e suas traduções nos contextos nacional e local.

É importante destacar que a análise empreendida nessa tese se trata de uma articulação teórica pouco explorada na literatura. Por outro lado, espera-se que esse quadro analítico utilizado para a análise do Plano ABC tenha gerado contribuições para futuras análises de políticas públicas. Compreender que a implementação de uma política pública é um contínuo processo de tradução, pode ajudar a explicar os diferentes resultados desses instrumentos.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método científico nas ciências naturais e sociais**. São Paulo: Pioneira, 1998.

ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Resolução nº 3.896, de 17 de agosto de 2010**. Institui, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC). Brasília, 2010. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3896_v1_O.pdf. Acesso em: 20 out. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Resolução nº 3.979, de 31 de maio de 2011**. Dispõe sobre programas de investimento agropecuário amparados em recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Brasília, 2011. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49393/Res_3979_v1_O.pdf. Acesso em: 20 out. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Dados de execução do programa ABC – 2011 à abril/2017**. Brasília, 2017. Lei de acesso à informação – pedido nº 99903000297201753. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Programa ABC**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-abc>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BAPTISTA, G. M. M. **Aquecimento global: ciência ou religião?** Brasília: Hinterlândia, 2009.

BARDACH, E. **The implementation game: What happens after a bill becomes a law**. 2a.ed: Cambridge: Mit. press, 1977.

BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, London, v. 82, nº 2, p. 249-262, 2004.

BENNETT, C. J. How States Utilize Foreign Evidence. **Journal of Public Policy**, Cambridge v. 2, n. 1, p. 31-54, 1991.

BENNETT, C. J. **Regulating Privacy**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992.

BIERMANN, F. *et al.* The architecture of global climate governance: setting the stage. In.: BIERMANN, F. PATTBERG, P., ZELLI, F. **Global Climate Governance Beyond 2012**. Architecture, Agency and Adaptation. Cambridge University Press. 2010.

BIERMANN, F.; PATTBERG, P.; ZELLI, F. Global Climate Governance Beyond 2012 an introduction. In: BIERMANN, F.; PATTBERG, P.; ZELLI, F. (ed.). **Global Climate Governance Beyond 2012**. Architecture, Agency and Adaptation. Cambridge University Press. 2010. Disponível em: http://portal.research.lu.se/portal/files/36136877/Intro_p1_12.pdf. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. **Plano Nacional Sobre Mudança do Clima - PNMC**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Acordo de Copenhague**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0211/211699.pdf. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/wp-content/uploads/2019/05/TCN-Versa%CC%83oPortugues.zip>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção de Viena e Protocolo de Montreal**. Brasília, sd. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria Interministerial nº 369, de 15 de Outubro de 2009**. Brasília, 2009c. Disponível em: http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/images/portarias/portaria_n369_09_nomeia_presidentes. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mudanças climáticas**. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/11/acordo-de-paris-sobre-o-clima-entra-em-vigor-nesta-sexta-4>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Estratégia Geral - Volume I. Brasília, 2016b. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Volume%20I.pdf. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Estratégias Setoriais e Temáticas - Volume II. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Plano%20Nacional_V2_copy_copy.pdf. Acesso em 20 jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 03 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 7 de julho de 1999**. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/Dnn07-07-99-2.htm. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6263.htm. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010**. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015**. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017**. Institui o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2017/Decreto/D9082.htm#art14. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009a**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Brasília, 2009b. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm. Acesso em: 20 out. 2016.

BURSZTYN, M. Políticas de clima como vetor estruturante da integração de políticas setoriais. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 7., 2015, Brasília. **Anais [...]** (on-line). Brasília, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/14567698/Pol%C3%ADticas_de_clima_como_vetor_estruturante_da_integra%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_setoriais. Acesso em: 29 jan. 2017.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. **American Sociological Review**, *sl*, v. 32, n.1, p. 196–233, 1984. Disponível em: <http://sci-hub.cc/10.1111/j.1467-954x.1984.tb00113.x>. Acesso em: 21 abri. 2017.

CAMPBELL, J. **Institutional Change and Globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CARVALHO, F. V. de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre floresta e clima (1997 – 2010): Do Veto à Proposição**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2010. 222p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/8449>. Acesso em: 05. Jan. 2019.

COÊLHO, D. B. Mecanismos políticos e institucionais na difusão de políticas. *In.*: FARIA, C. A. P. de; COÊLHO, D. B.; SILVA, S. J. da. **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo, SP: Ed. UFABC, 2016. 363p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA. **Guia de financiamento para agricultura de baixo carbono**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://agriculturabaixocarbono.files.wordpress.com/2012/01/cartilhaabcweb.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DE JONG, M; KONSTANTINOS,L; MAMADOUH, V. An introduction to institutional transplattation. *In.*: DE JONG, M; KONSTANTINOS, L; MAMADOUH, V. **The theory and practice of institutional transplattation**. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 1-15.

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n.1, p. 85-129, 2012. Disponível em:

<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/868>. Acesso em: 20 jan. 2017.

DOLOWITZ, D. **Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State**. Sussex: Sussex Academic Press, 1998.

DOLOWITZ, D. Transfer and learning. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 35-56, 2017.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, **Political Studies**, England, v.44, n.2, p. 343–57, 1996. Disponível em:<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x/abstract>. Acesso em: 10 abr. 2017.

DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, England, v.13, n.1, p.5–24, 2000. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00121/epdf> . Acesso em: 11. abr. 2017.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN – EAN. **Summary of th first Conference of the Parties for the Frameork Convention on Climate Change: 28 march – 7 april 1995**. Germany, 1995, v. 12, n. 21. Disponível em: <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb1221e.pdf>. Acesso em: 02 mar.2019.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (org.). **La implementación de las políticas**. México, 1996. Disponível em: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

EMBRAPA. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.agritempo.gov.br/climaeagricultura/CLIMA_E_AGRICULTURA_BRASIL_300908_FINAL.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public administration**, London, v. 77, n. 2, p. 361-386, 1999. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00158/epdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

EVANS, M.; DAVIES, J. Is Policy Transfer Rational Policy Making? In: EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. England: Ashgate Publishing Limited, 2004(a). p. 1-9.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding Policy Transfer. In. EVANS, M. **Policy Transfer in a Global Perspective**. England: Ashgate Publishing Limited, 2004(b). p. 10-42.

EVANS, M.; DAVIES, J. Policy transfer in critical perspective. **Policy Studies**, London, v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442870902863828>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FARIA, C. A. P. de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções: revista de estudos interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 14 n. 2, p. 335-371, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554/6439>. Acesso em: 14 abr. 2017.

FARAH, Marta F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Revista Organizações e Sociedade**, Bahia, v. 15, n. 45. abr./jun., 2008. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10953/7879>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FREEMAN, R.; TESTER, S. **Social Policy Diffusion**: paper presented to the Conference on Policy Transfer, University of Birmingham, October, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 12 maio 2017.

FUNDAÇÃO GAIA. **José Lutzenberger**. Porto Alegre, sd. Disponível em: <http://www.fgaia.org.br/apres-lutz.html>. Acesso em: 03 jul. 2017.

GIANETTI, G. W. **O Plano e Programa ABC**: uma avaliação da execução e distribuição dos recursos. Dissertação – Mestrado em Ciências. Universidade de São Paulo, 2017. 124f. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-03052018-132608/pt-br.php>. Acesso em: 05 jul. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

GÓMEZ, Gregorio Rodríguez. *et al.* **Metodología de la investigación cualitativa**. S.L.: Ediciones Aljibe, 1996.

GORDENKER, L.; WEISS, T. Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. In.: **NGOs, the UN, and Global Governance**, ed. T. Weiss and L. Grodenker. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996.

GRAY, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. **American Political Science Review**, New York, v.67, p. 1174-1185, 1973. Disponível em: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/gray_1973.pdf. Acesso em: 06 jul. 2017.

GRISA, C. Análise dos Planos Agrícola e Pecuário e dos Planos Safra da Agricultura Familiar: o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anais [...]**. Montevideo, 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2#C>. Acesso em: 10 maio. 2019.

GUIMARÃES, R. Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente ao desenvolvimento sustentável: uma perspectiva do Sul. *In*: FONSECA G. JR.; CASTRO, S. N. de (org.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo, Paz e Terra, 1994.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. **Models of Policy-Making**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1982.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain. **Comparative politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em: <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

HAM, C; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. [S/], 1993. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0ByNNjPMZQSITYTEzYmU3ZDgtMTg1MS00YThmLWJmNjgtN2JINzA0YTc3YmE5/view?usp=sharing>. Acesso em: 15 maio 2017.

HARGROVE, E.C. **The Missing Link**. The Urban Institute, Washington D.C., 1975.

HAAS, P. M. Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46 n. 1, p. 1-35, 1992,. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/pdf/2706951.pdf?casa_token=7CC3sLoJQAsAAAAA:MX__j1WGanjCTKr6YLjhHNZBHQDyV1CHFzBsIzK-2iwPd7ZG6fIS-zsOQoAXezesKe2zttinC75jrH4LPradJrU2FZrwt7jnp0A_OONbnXwm4ul_BwU>. Acesso em: 02 mar. 2019.

HASSENTEUFEL, P. *et al.* Policy Diffusion and Translation: The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 77-96, 2017.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. **Revue française de science politique**, Paris, v. 55, n.1, p. 113-132, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-113.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

HASSENTEUFEL, P. Convergence. In: BOUSSGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline; **Dictionnaire des politiques publiques**. 2^o Edition, Paris: SciencesPo. Les Presses, 2006, p. 133-138.

HASSENTEUFEL, P.; MAILLARD, J. de. Convergence, Transfertset Traduction: Les apports de la comparaison transnationale. **Gouvernement et action publique**, França, n. 3, p. 377-393, 2013. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2013-3-page-377.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

HILL, H. Understanding Implementation: street-level bureaucrats resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 13, p. 265-282, 2003. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/13/3/265/920486/Understanding-Implementation-Street-Level>. Acesso em: 18 maio 2017.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. In: HAM, C; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Harvester Wheatsheaf, Nova York, 1993.

INOUE, C. Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/242>. Acesso em: jan. 2019.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Summary for Policy makers. In: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate change, mitigation of climate change**. Geneva: Cambridge University Press, 2014.

KARCH, A. **Democratic Laboratories**: Policy Diffusion among the American States. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KRASNER, S. D. (org). **International Regimes**. 8. ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, vol. 20, n. 42, p. 93-110, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200008. Acesso em: Jan. 2019.

LAFER, C.; FONSECA JR., G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In: FONSECA G. JR.; CASTRO, S. N. de (org.). **Temas de política externa brasileira II**, São Paulo, Paz e Terra, 1994.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas S.A.: São Paulo, 1991.

LAZIN, F. **Politics and Policy implementation: project renewal in Israel**. Suny Series in Israeli Studies. State University of New York Press, 1994. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=oRKK_wXb9fIC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Politics+and+Policy+implementation:+project+renewal+in+Israel&ots=sRQ00winPU&sig=w4gQAkkCwg1spuv6LCYgE1sv114#v=onepage&q=Politics%20and%20Policy%20implementation%3A%20project%20renewal%20in%20Israel&f=false. Acesso em: 16 maio 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n° 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>. Acesso em: 13 maio 2017.

LOMBORG, B. **O ambientalista cético**. São Paulo: Campus, 2002.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. 295p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>. Acesso em: 11 maio 2017.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage. 1980.

LUSTOSA, M. C. J.; YOUNG, C. E. F. Política Ambiental. *In*: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 569-590.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (org.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. 2010. Disponível em: http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323_excerpt.pdf. Acesso em 15. Jun. 2019.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. *In*: THEODOULOU; CAHN. **Public Policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MARCH; J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York, Free Press, 1989.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, England, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.607.9799&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

MARUYAMA, S. **Aquecimento Global?** São Paulo: Oficina de Textos, 2009.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. 1983. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992. Disponível em: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 16 maio 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA. **Resolução da SEAPA nº 1.233, de 09 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas na Agricultura para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono de Minas Gerais (Plano ABC-MG). Disponível em: www.agricultura.mg.gov.br/images/files/Resolucao%201233.doc. Acesso em: 05 maio 2019.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEVES, F. M.; CHANG, M.; PIERRI, N. As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 34, p. 5-23, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/37739/26081>. Acesso em: 06 maio 2019.

OBSERVATÓRIO ABC. **Impactos econômicos e ambientais do Plano ABC**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Relatorio5-Completo.pdf>. Acesso em 01 de julho de 2019.

O'BRIEN, K. J.; LI, L. Selective Policy Implementation in Rural China. **Comparative Politics**, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, 1999. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/7rp2r144>. Acesso em: 19 maio 2017.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H.; SCHROEDER, H. Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.

OLSEN, J.; PETERS, B.G. Learning from experience? *In*: J. OLSEN; B.G. PETERS, eds. **Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

OLIVEIRA, L. D. de. A Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável na CNUMAD - 1992 (ECO-92): entre o Global e o Local, a Tensão e a Celebração. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa - PR, v. 2, nº 1, p. 43 – 56, 2011. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/21/21>. Acesso em: 05 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**. Estocolmo, 1972. Disponível em: https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 04 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, 1992a. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf. Acesso em: 09 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992b. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA – OTCA. **Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica**. Brasília, 2010. Disponível em: http://otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf. Acesso em: 03 jul. 2017.

PATTBERG, P. The role and relevance of networked climate governance. *In*: BIERMANN, F. PATTBERG, P., ZELLI, F. **Global Climate Governance Beyond 2012**. Architecture, Agency and Adaptation. Cambridge University Press. 2010.

PETERS, B. G. Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms, **West European Politics**, [s.l.], v. 20, n. 4, p. 71-88, 1997. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389708425218>. Acesso em: 11 abr. 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1979. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=oV0yetu_GSQC&lpg=PR9&ots=AC6-mdIFdh&dq=PRESSMAN%20J.%20L.%20WILDAVSKY%20A.%20I

plementation&lr&hl=pt-BR&pg=PR1#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 13 maio 2017.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: http://web.pdx.edu/~noordijk/Noordijk/EU_Readings_files/putnam_1988_two-level.pdf. Acesso em: 02 mar.2019.

QUINTANA, M. **Espelho mágico**. Porto Alegre: Globo, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 13.594, de 30 de dezembro de 2010**. Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC – fixando seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos e dá outras providências. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.594.pdf>. Acesso em 05 maio 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Mitigação/Adaptação às Mudanças Climáticas visando a consolidação de uma Agricultura de Baixa Emissão de Carbono**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201608/03094719-plano-abc-cgers.pdf>. Acesso em 05 maio 2019.

RISSATO, D.; SPRICIGO, B. A política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, Paraná, v. 9, n. 16, 2010. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/3485>. Acesso em: 25 jul. 2019.

ROBERTSON, D. B. Political conflict and lesson drawing. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 55-78, 1991. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/political-conflict-and-lessondrawing/5248F60DDD4C64703432968E7D091AB9>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ROCHA, A. L. C. da; ECKERT, C. Etnografia: saberes e práticas. In: PINTO, C. R. J.; GUAZZELLI, C. A. B. **Ciências humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 9-24. (Série Graduação).

RODRIGUES-FILHO, S. *et al.* O Clima em Transe: Políticas de mitigação e adaptação no Brasil. **Revista Brasileira de Climatologia**, São Paulo, v. 19, p. 74-90, 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/revistaabclima/article/view/48874/29382>. Acesso em: 29 jan. 2017.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonand, 2002.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. New York: FreePress, 1995.

ROSE, R. The Programme Approach to the Growth of Government. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 15, n. 1, p. 1-18, 1985.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing? **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 11, n. 01, p. 3 – 30, 1991, Disponível em:
http://journals.cambridge.org/abstract_S0143814X00004918. Acesso em: 15 abr. 2017.

ROSE, R. **Lesson drawing in public policy: a guide to learning across time and space**. Chatham House: New Jersey, 1993.

ROSE, R. **Learning from comparative public policy: a practical guide**. London and New York: Routledge, 2005.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (org). **Governança sem governo, ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB. 2000. Disponível em:
<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.4%20COMPLEMENTAR%20-%20Rosenau%20&%20Otto%20-%20Governan%C3%A7a%20sem%20governo.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

SABATIER, P. A. Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, Holanda, v. 2, nº 1, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementantion research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jounal of Public Policy**, Cambridge, n. 6. 1986. Disponível em:
https://www.jstor.org/stable/3998354?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 16 maio 2017.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *In*: VAN METER, D. S. *et al.* (org.). **La implementación de las políticas**. México, 1996. Disponível em:
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

SABOURIN, E. Interações entre as políticas públicas e a agenda das mudanças climáticas na América Latina. *In*: 7º Encontro Nacional da ANPPAS, 7., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, 2015. Disponível em: http://agritrop.cirad.fr/576040/1/Sabourin-Interacoes_entre_as_politicas-Com_2015.pdf. Acesso em: 29 jan. 2017.

SAUER, S. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. **Texto para Discussão**. Embrapa Informação Tecnológica, Brasília, 2008.

Disponível em: http://files.emersonservello.webnode.com/200000034-e7b6de9ac5/Texto-30_19-11-08.pdf. Acesso em: 20 jan. 2017.

SCHMIDT, V. A. Democracy in Europe: The Impact of European Integration. **Perspectives on Politics**, New York, v. 3, n. 4, p. 761-779, 2005. Disponível em: <https://europeanization.files.wordpress.com/2011/03/democracy-in-europe-the-impact-of-european-integration.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse'. **Annual Review of Political Science**, 11. 2008. p. 303–326. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3688179>. Acesso em: 15 maio 2019.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S175577390999021X. Acesso em: 15 maio 2019.

SIMAN, A. M. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. 352p. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=3265. Acesso em: 12 maio 2017.

SOARES, T de J.; HIGUCHI, N. A convenção do clima e a legislação brasileira pertinente, com ênfase para a legislação ambiental no Amazonas. **Acta Amazônica**, Manaus, v. 36, n. 4, p. 573 – 580, 2006.

SOUSA, A. C. A. de. **A evolução da política ambiental no Brasil do Século XX**. Rio de Janeiro, [sd]. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 15 maio 2017.

SOUZA, M. C. O.; CORAZZAM, R. I. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução dos perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 42, p.52-80, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/51298/34446>. Acesso em 25 jul. 2019.

STONE, D. Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. **Governance**, Oxford, v. 13, n. 1, p. 45-70, 2000. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00123/epdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

STONE, D. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. **CSGR Working Paper**, Reino Unido, v. 69, n. 01, 2001. Disponível em: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2001/wp6901.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SUBIRATS J. **Análisis de política pública y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, 1994. Disponível em: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

SUBIRATS, J.; GOMA, R. **Políticas públicas em España**. Barcelona:Ed.Ariel. 1998.

SULBRANDT, J. Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector Público. **Revista internacional de ciencias administrativas**, Bruxelles, v. 56, n. 1, p. 191-230, 1989.

TAVARES DOS SANTOS, J. As possibilidades das Metodologias Informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do século XXI. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 5, p. 116-148, 2001. Disponível em: seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5731/3322. Acesso em: 14 ago. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITED NATIONS – UN. "**Our common future**". [S.l.], 1987. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Protocolo de Quioto de la Convencion Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**. Kyoto, 1998. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes Sobre su Primer Periodo de Sesiones, Celebrado en Berlin del 28 De Marzo al 7 de Abril de 1995**. Berlin, 1995a. Disponível em: <http://unfccc.int/cop4/resource/docs/spanish/cop1/g9561560.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Primer Periodo de Sesiones, Celebrado en Berlin del 28 de Marzo al 7 de Abril de 1995 - Segunda parte**. Berlin, 1995b. Disponível em: <http://unfccc.int/cop4/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTIONON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Segundo Periodo de Sesiones, Celebrado En Ginebra del 8 al 19 de Julio De 1996**. Ginebra,1996a.

Disponível em: <http://unfccc.int/cop4/resource/docs/spanish/cop2/g9664233.pdf>.
Acesso em: 05 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Segundo Período de Sesiones, Celebrado en Ginebra del 8 al 19 de Julio de 1996 - Segunda parte.** Ginebra, 1996b. Disponível em:
<http://unfccc.int/cop4/resource/docs/spanish/cop2/g9664239.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Tercer Período de Sesiones, Celebrado en Quioto del 1º al 11 de Diciembre de 1997.** Kyoto, 1997a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop3/g9860812.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Tercer Período de Sesiones, Celebrado en Quioto del 1º al 11 de Diciembre de 1997 - Segunda Parte.** Kyoto, 1997b. Disponível em:
<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop3/g9860818.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Cuartoperíodo De Sesiones, Celebrado En Buenos Aires del 2 Al 14 De Noviembre De 1998.** Buenos Aires, 1998a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop4/cp416s.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Cuartoperíodo De Sesiones, Celebrado En Buenos Aires del 2 Al 14 De Noviembre De 1998 – Segunda Parte.** Buenos Aires, 1998b. Disponível em:
<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop4/cp416a01s.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Seu Quinto Período De Sesiones.** Bonn, 1999a. Disponível em:
<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop5/cp99-6s.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Seu Quinto Período Sesiones, Celebrado En Bonndel 25 De Octubre Al 5 De Noviembre De 1999 – Segunda Parte.** Bonn, 1999b. Disponível em:
<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop5/cp99-6a1s.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE –
UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre La Primera Parte De Su Sexto Período De Sesiones, Celebrada En La Haya Del 13 Al 25 De Noviembre**

De 2000. Haya, 2000a. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop6/cp0605s.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre La Segunda Parte De Su Sexto Período De Sesiones, Celebrada En Bonn Del 16 Al 27 De Julio De 2001.** Bonn, 2000b. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop6secpart/cp6505s.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Séptimo Período De Sesiones, Celebrado En Marrakech del 29 De Octubre Al 10 De Noviembre De 2001 – Segunda Parte.** Marrakech del, 2001. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a01c01s.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe de la Conferencia de las Partes Sobre su Octavo Período de Sesiones, Celebrado en Nueva Delhi de 23 de Octubre al 1º de Noviembre de 2002.** Nueva Delhi, 2002. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop8/cp807s.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Noveno Período De Sesiones, Celebrado En Milão del 1º Al 12 De Diciembre De 2003.** Milán, 2003. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop9/cp906s.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Décimo Período De Sesiones, Celebrado En Buenos Aires Del 6 Al 18 De Diciembre De 2004.** Buenos Aires, 2004a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop10/cp1010s.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Décimo Período De Sesiones, Celebrado En Buenos Aires Del 6 Al 18 De Diciembre De 2004 – Segunda Parte.** Buenos Aires, 2004b. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop10/cp1010a02s.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe de La Conferencia De Las Partes Sobre su 11º Período de Sesiones, Celebrado En Montreal Del 28 De Noviembre al 10 De Diciembre De 2005 - Segunda Parte.** Montreal, 2005. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/spa/05a01s.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 12º Período de Sesiones, Celebrado En Nairobi Del 6 Al 17 De Noviembre De 2006.** Nairobi, 2006a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/spa/05s.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 12º Período de Sesiones, Celebrado En Nairobi Del 6 Al 17 De Noviembre De 2006 – Segunda Parte.** Nairobi, 2006b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/spa/05a01s.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 13º Período De Sesiones, Celebrado En Bali Del 3 Al 15 De Diciembre De 2007.** Bali, 2007a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06s.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 13º Período De Sesiones, Celebrado En Bali Del 3 Al 15 De Diciembre De 2007 – Segunda Parte.** Bali, 2007b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 14º Período De Sesiones, Celebrado En Poznan Del 1º Al 12 De Diciembre De 2008.** Poznan, 2008a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/spa/07s.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 14º Período De Sesiones, Celebrado En Poznan Del 1º Al 12 De Diciembre De 2008 – Segunda Parte.** Poznan, 2008b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/spa/07a01s.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 15º Período De Sesiones, Celebrado En Copenhague Del 7 Al 19 De Diciembre De 2009.** Copenhague, 2009a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11s.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 15º Período De Sesiones, Celebrado En Copenhague Del 7 Al 19 De Diciembre De 2009 – Segunda Parte.** Copenhague, 2009b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11s.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 16º Período De Sesiones, Celebrado En Cancún Del 29 De Noviembre al 10 De Diciembre De 2010.** Cancún, 2010. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07s.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 17º Período de Sesiones, Celebrado En Durban Del 28 De Noviembre al 11 De Diciembre De 2011.** Durban, 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09s.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 18º Período De Sesiones, Celebrado En Doha Del 26 De Noviembre Al 8 De Diciembre De 2012.** Doha, 2012. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/spa/08s.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 19º Período De Sesiones, Celebrado En Varsovia del 11 Al 23 De Noviembre De 2013.** Varsovia, 2013a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10s.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre su 19º Período De Sesiones, Celebrado En Varsovia del 11 Al 23 De Noviembre De 2013 – Segunda Parte.** Varsovia, 2013b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 20º Período De Sesiones, Celebrado En Lima del 1 Al 14 De Diciembre De 2014.** Lima, 2014. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su 21er Período De Sesiones, Celebrado En París Del 30 De Noviembre Al 13 De Diciembre De 2015.** Paris, 2015. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10s.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2017.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, Californian, v. 6, n.4, p.445-488, 1975. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/009539977500600404>. Acesso em: 19 maio 2017.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. *In: VAN METER, D. S. et al. (org.). **La implementación de las políticas***. Ciudad del México, 1996. Disponível em: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

VIDAL, J.W.B. A posição do Brasil frente ao novo ambiente mundial. **Revista Eco 21**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 75, 2003. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br>. Acesso em: 7 mar. 2017.

VIOLA, E. The environmental movement in Brazil: institutionalization, sustainable development and crisis of governance since 1987. *In: MACDONALD, D.; NIELSON, E.; STERN, M. (org.). **Latin American environmental policy in international perspective***. Boulder, Westview Press, 1997.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, 2002.

VIOLA, E. A dinâmica das potências climáticas e o Acordo de Copenhague. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Brasília, edição especial, p. 16-24, 2010. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n023_24.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

WALKER, J. L. The diffusion of Inovations among the American States. **American Political Science Review**, New York, v. 63, n. 3, p 880-899, 1969. Disponível em: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/walker_1969.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

WALT, G. **Health policy**: an introduction to process and power. London: Zed, 1994.

WALTMAN, J. **Copying other nations policies**: two American case studies. Cambridge: Schenkam, 1980.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM ATORES
RELACIONADOS À CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE
MUDANÇA DO CLIMA, PLANO E PROGRAMA ABC**



Doutoranda: Leticia A. Chechi
Orientadora: Prof. Dra. Cátia Grisa

Data: ____/____/____

Local: _____

Instituição/organização: _____

Nome do(a) entrevistado(a): _____

1. Poderia falar um pouco sobre sua trajetória profissional? Atualmente, qual seu cargo? Há quanto tempo trabalha nesse cargo?
2. Desde quando você acompanha as discussões sobre mudanças climáticas no Brasil? Como? (Em que espaços; comissões; cargos...).
3. Já participaste de algum evento internacional sobre mudanças climáticas? Tem conhecimento sobre quem são os representantes brasileiros que participam desses eventos internacionais e como são escolhidos?
4. Você tem conhecimento se as informações e discussões que ocorrem no contexto internacional, são repassadas aos envolvidos e interessados no Brasil? Se sim, como isso acontece?
5. O posicionamento brasileiro nos eventos internacionais, como nas COPs (Conferência das Partes), onde o país assume compromissos, é discutido internamente? Se sim, como é a dinâmica destas discussões? Quem participa?
6. Existe no contexto nacional brasileiro atores que podem ser considerados "comissão de frente" do Brasil acerca das decisões relacionadas às mudanças climáticas? Se sim, quem são? Como se torna porta-voz brasileiro? Qual sua relação e diálogo com esses atores?
7. Como as posições e interpretações brasileiras influenciam o debate dos eventos internacionais? Qual é o protagonismo do Brasil nessas discussões?

8. Existem casos de políticas ou medidas brasileiras que o país tentou disseminar nos eventos internacionais sobre mudanças climáticas? Se sim, quais?
9. Qual foi o papel do Brasil nos debates da COP15 (2009), de Copenhague, sobre redução das emissões GEE, que culminou no Acordo de Paris na COP 21?
10. Na sua opinião, os compromissos que o Brasil vem assumindo são relevantes em relação às mudanças climáticas? O que você acha das metas e compromissos assumidos? Quais as justificativas que o Brasil utilizou para embasar esse posicionamento?
11. Tens conhecimento se a elaboração de ações no Brasil tiveram como base ações desenvolvidas em outros países? Se sim, quais? Como se deu esse processo? Se não, como se deu esse processo de construção?
12. Em relação à agricultura, o Plano ABC apresenta uma proposta de agricultura de baixo carbono. Como e por quem foi construído o Plano ABC? Existem atores que se destacaram no processo de construção da mesmo?
13. Como foi (ou qual é) sua participação na construção e execução do Plano ABC? Detalhar.
14. A questão ambiental vem sendo discutida desde a década de 70 no Brasil, por diversos atores, como uma temática que gera tensionamentos. No caso Plano ABC, tens conhecimento se houve conflitos nesse processo de construção, ou foi uma construção colaborativa?
15. O Plano ABC teve como base ações realizadas em outros países? Se sim, quais e por que? Ou no sentido inverso, o Plano ABC orientou a criação de políticas similares em outros países?
16. No seu ponto de vista, as metas do Plano ABC podem contribuir para uma mudança do sistema de produção agrícola brasileiro?
17. Tens conhecimento sobre a operacionalização do Plano ABC? Investimento do governo brasileiro, público alvo, regiões prioritárias...?
18. Após 6 anos de execução do Programa ABC, na sua opinião, o Brasil tem hoje uma agricultura mais sustentável? Justifique.
19. Na sua avaliação, como as ações desenvolvidas no Plano ABC, em relação às mudanças climáticas, podem contribuir para a inserção da produção agrícola em mercados nacionais e internacionais? O Plano ABC teria essa função?

20. De modo geral, na sua opinião, o Brasil está tomando as medidas necessárias para enfrentamento das mudanças climáticas?

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM ATORES
RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE
MUDANÇA DO CLIMA ATRAVÉS DO PROGRAMA ABC**



Doutoranda: Leticia A. Chechi
Orientadora: Prof. Dra. Cátia Grisa

Data: ____/____/____

Local: _____

Instituição/organização: _____

Nome do(a) entrevistado(a): _____

1. Poderia falar um pouco sobre sua trajetória profissional? Atualmente, qual seu cargo? Há quanto tempo trabalha nesse cargo?
2. Qual o seu contato com o plano setorial da agricultura, Plano ABC, operacionalizado pelo Programa ABC?
3. Na sua opinião, quais os benefícios do Programa ABC? E quais os problemas (se houver)?
4. Os agricultores buscam essa organização com objetivo de acessar informações sobre o Programa ABC, ou construção de projeto técnico, para acesso ao programa?
5. Quando alguém vem pedir informações à você sobre o Programa ABC, quais são as informações que você fornece?
6. Você acredita que a informação sobre a redução de emissão de GEE é relevante para o produtor que acessa o programa ABC?
7. No geral, as pessoas vêm com conhecimento sobre o Programa ABC, ou estão em busca de linhas de financiamento específicas que são contempladas pelo programa, e dessa forma, o Programa ABC é apresentado aos interessados?
8. O que o produtor precisa saber quando acessa o Programa ABC?
9. Qual o perfil dos produtores que acessam o Programa ABC? Qual é a motivação de acesso?

10. No Programa ABC existem diversas atividades que podem ser financiadas, por que algumas linhas são "preferidas", mais acessadas?

11. O que o produtor precisa para estar financiando uma atividade pelo Programa ABC? Existem dificuldades para acessar o programa?

12. (Agências bancárias) Já houve algum caso em que o produtor veio em busca de um financiamento de Pronaf ou outra linha de crédito, lhe foi apresentado o Programa ABC, e ele optou pelo acesso ao programa?

13. (Agências bancárias) Na sua opinião, o Programa ABC está tendo boa aceitação, seja por técnicos, extensionistas, agências de crédito, e pelos produtores?

14. O produtor tem noção de que a atividade que está financiando está vinculada a uma meta de redução de emissão de GEE assumida pelo Brasil internacionalmente?

15. Qual sua percepção, como profissional, sobre mudanças climáticas, efeitos, regiões atingidas, ações de mitigação e adaptação.

APÊNDICE C – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS - NACIONAL

	Local de trabalho	Descrição
1	Florianópolis - SC	Ex consultor do MDA
2	Brasília - DF	Pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
3	São Paulo - SP	Professor da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV) e pesquisador do Observatório ABC
4	Campinas - SP	Embrapa
5	Campo Grande - MS	Pesquisador Embrapa Gado de Corte
6	Brasília - DF	Pesquisador Embrapa Informática Agropecuária
7	Brasília - DF	Coordenador Nacional do Plano ABC; Representante do MAPA
8	Belém do Pará - PA	Pesquisadora Embrapa Amazônia Oriental
9	Curitiba - PR	Ex-Chefe de Assessoria de Gestão Estratégica pelo Ministério da Agricultura; Professor da UFPR
10	Brasília - DF	Coordenador Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (COMAC) - Ministério da Fazenda
11	Brasília - DF	Pesquisador Embrapa Cerrados
12	Passo Fundo - RS	Pesquisador Embrapa Trigo
13	Brasília - DF	Pesquisador Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas - Embrapa
14	Brasília - DF	Coordenador Geral de Florestas e Assuntos Da Pecuária – CGFLORPEC/DCA – Mapa
15	Goiânia - GO	Diretor Geral da Emater de Goiás
16	Brasília - DF	Consultor da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD
17	Brasília - DF	Professor e pesquisador da UnB
18	Brasília - DF	Especialista em água e agricultura – WWF
19	Sete Lagoas - MG	Pesquisador Embrapa Milho e Sorgo
20	Dourados - MS	Pesquisador Embrapa Agropecuária Oeste
21	Campinas - SP	Pesquisador Embrapa Informática Agropecuária
22	Brasília - DF	Coordenador de Sustentabilidade – CNA
23	Brasília - DF	Chefe da Divisão da Mudança do Clima - Itamaraty
24	Brasília - DF	Coordenador Geral do Clima – MCTIC
25	Brasília - DF	Tecnologista na Coordenação Geral do Clima - MCTIC
26	Brasília - DF	Pesquisador Embrapa Cerrados

APÊNDICE D – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS – MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

	Local de trabalho	Descrição
27	Porto Alegre - RS	Coordenador do Grupo Gestor ABC_SEAPA
28	Porto Alegre - RS	Coordenador de assistência técnica privada
29	Porto Alegre - RS	Coordenador de Crédito Rural – Emater - RS
30	Porto Alegre - RS	Ex-gerente da carteira de agronegócios Banco do Brasil Lavras do Sul – RS
31	Alegrete - RS	Supervisor de crédito rural
32	Alegrete - RS	Coordenador de assistência técnica privada
33	Alegrete - RS	Responsável pela carteira BNDES – Cooperativa de crédito
34	Alegrete - RS	Gerente da carteira de agronegócios - Banco estatal
35	São Gabriel - RS	Gerente Geral em Banco estatal
36	São Gabriel - RS	Gerente de relacionamento em agronegócios – Banco privado
37	São Gabriel - RS	Coordenador de assistência técnica privada
38	São Gabriel - RS	Gerente de pessoa física rural - Cooperativa de crédito
39	Lavras do Sul - RS	Gerente da carteira crédito rural - Cooperativa de crédito
40	Cruz Alta - RS	Engenheiro Agrônomo em assistência técnica privada
41	Cruz Alta - RS	Engenheiro Agrônomo em assistência técnica privada
42	Cruz Alta - RS	Engenheiro Agrônomo em assistência técnica privada
43	Cruz Alta - RS	Assistente de negócios da carteira rural estilo – Banco estatal
44	Cruz Alta - RS	Gerente de Negócios – Banco privado
45	Santa Bárbara do Sul - RS	Gerente de Negócios – Banco estatal
46	Santa Bárbara do Sul - RS	Coordenador de assistência técnica privada
47	Santa Bárbara do Sul - RS	Coordenador da carteira rural - Banco estatal
48	Soledade - RS	Gerente de negócios - Banco estatal
49	Soledade - RS	Supervisor de crédito rural - Banco estatal
50	Soledade - RS	Coordenador de assistência técnica privada
51	São Gabriel - RS	Coordenador de assistência técnica privada
52	Porto Alegre - RS	Gerente de agronegócios na superintendência - Banco estatal
53	Porto Alegre - RS	Gerente de agronegócios na superintendência - Banco estatal
54	Porto Alegre - RS	Gerente de agronegócios na superintendência - Banco estatal
55	Porto Alegre - RS	Analista de projetos – BRDE
56	Campina Verde - MG	Assistência Técnica privada
57	Campina Verde - MG	Assistência Técnica privada
58	Campina Verde - MG	Assistente de negócios - Banco estatal
59	Frutal - MG	Coordenador de assistência técnica privada
60	Frutal - MG	Coordenador de assistência técnica privada
61	Frutal - MG	Assistente de negócios - Banco estatal
62	Prata - MG	Assistente técnico e extensionista rural - Emater
63	Prata - MG	Assistente de negócios - Banco estatal

64	Prata - MG	Coordenador de assistência técnica privada
65	Uberaba - MG	Coordenador de assistência técnica privada
66	Uberaba - MG	Coordenador de assistência técnica privada
67	Uberaba - MG	Gerente de negócios - Banco estatal
68	Belo Horizonte - MG	Coordenador do Grupo Gestor ABC
69	Belo Horizonte - MG	Gerente de agronegócios na superintendência - Banco estatal
70	Belo Horizonte - MG	Gerente de agronegócios na superintendência – Cooperativa de crédito