

# Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia

46 | 2020 :

Número 46

Dossiê Políticas e mudanças climáticas

---

## Dos acordos globais às interpretações locais sobre agricultura sustentável: tradução e implementação do Plano e do Programa ABC

*Des accords mondiaux aux interprétations locales de l'agriculture durable: traduction et mise en œuvre du plan et du programme ABC*

*From global agreements to local interpretations of sustainable agriculture: translation and implementation of the ABC Plan and Program*

LETICIA CHECHI ET CATIA GRISA

<https://doi.org/10.4000/confins.31291>

---

### Résumés

Português Français English

Esse trabalho objetiva discutir como os acordos climáticos internacionais foram traduzidos pelos atores 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, o artigo demonstra que 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 (GEE) 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. Estes interpretam o Programa como “mais uma” linha de crédito, apontando questões formais e administrativas que desestimulam o acesso a essa política pública. Observa-se, deste modo, um “distanciamento interpretativo” entre as ideias presentes na escala global e suas traduções nas escalas nacional e local.

Cet article discute la façon dont les accords internationaux sur le climat ont été traduits par les acteurs brésiliens de l'agrobusiness dans la construction du Plan sectoriel d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour la consolidation d'une économie à faibles émissions de carbone dans l'agriculture (Plan ABC), et comment cela a été mis en œuvre dans les États du Minas Gerais et de Rio Grande do Sul, par le biais du programme ABC. Pour cela, 70 acteurs liés à la construction et à la mise en œuvre de la politique publique ont été interrogés, et les approches de traduction et de mise en œuvre des politiques publiques ont été utilisés. En termes de résultats, l'article démontre que la construction du Plan ABC a impliqué une certaine «traduction anticipée» des idées du contexte international au contexte national. Interprétés comme une opportunité pour resignifier l'agriculture brésilienne, les acteurs de l'agrobusiness ont défini une stratégie à l'avance et ont participé à la COP15 avec une proposition de politique publique structurée pour une agriculture bas carbone. Contrairement aux processus de transfert unidirectionnel, le plan et le programme ABC sont le résultat d'un processus de «traduction bidirectionnelle» du niveau international au niveau national, stratégiquement guidé par le Brésil. Après avoir été «traduit» dans le contexte national, le plan et le programme ABC ont subi des (re) traductions lors de sa mise en œuvre aux espaces locaux. Si les idées de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) étaient présentes lors de la formulation du Plan et du Programme, elles ne trouvent pas de correspondance dans les interprétations et les actions des Street-Level Bureaucrats. Ils interprètent le programme comme une ligne de crédit supplémentaire, soulignant les problèmes formels et administratifs qui découragent l'accès à cette politique publique. On observe ainsi une «distance d'interprétation» entre les idées présentes à l'échelle globale et leurs traductions aux échelles nationale et locale.

This paper aims to discuss how international climate agreements were translated by the Brazilian agribusiness actors in the construction of the Sectorial Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture (ABC Plan), and how it was implemented in the states of Minas Gerais and Rio Grande do Sul, through the ABC Program. For that, 70 actors linked to the construction and implementation of these actions were interviewed, and was utilized the policy translation and implementation approaches. The paper demonstrates that the ABC Plan construction involved a certain advance translation of the ideas from the international to the national context. Interpreted as an opportunity to re-signify the Brazilian agriculture, agribusiness actors defined a strategy in advance and attended in the COP15 with a structured policy proposal for low-carbon agriculture. Diverging of the unidirectional policy transfer, the Plan and the ABC Program resulted of a process of two-way translation from the international to the national level, strategically guided by Brazil. After being “translated” into the national context, the ABC Plan and Program were (re)translated during its implementation, when reaching local spaces. If the ideas of reducing greenhouse gases (GHG) emissions were present during the ABC Plan and Program formulation, they do not find any correspondence in the interpretations and actions of street-level bureaucrats. They interpret the Program as another credit line, pointing out formal and administrative issues that discourage the policy access. It is observed, therefore, an interpretive distance between the ideas on the global scale and their translations into national and local scales.

---

## ***Entrées d'index***

**Index de mots-clés** : Changement climatique; agrobusiness; traduction des politiques publiques; mise en œuvre des politiques publiques; les gaz à effet de serre.

**Index by keywords** : Climate change; agribusiness; policy translation; policy implementation; greenhouse gases.

**Index géographique** : Minas Gerais e Rio Grande do Sul

**Índice de palavras-chaves** : Mudanças climáticas; agronegócio; tradução de políticas públicas; implementação de políticas públicas; gases de efeito estufa.

---

## ***Texte intégral***



Afficher l'image

- 1 As mudanças climáticas se tornaram um tema recorrente no debate internacional. Iniciado na década de 1970, esse debate se intensificou a partir de 1992 com a Eco 1992 e foi ganhando força com as Conferências das Partes (COPs), particularmente com a COP 3 (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. Ainda que não estabelecido, as discussões em Copenhague colocaram a necessidade de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2 °C, estabelecendo compromissos para os países signatários, (BRASIL, 2009). O novo acordo climático global foi estabelecido em 2015, na COP 21 em Paris, ratificado por 92 dos 195 países e com vigência a partir de 04 de novembro de 2016.
- 2 Não alheio a este contexto, em 2009 o Brasil criou a Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC) (Lei nº 12.187) visando, dentre outras ações, a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa, a implementação de medidas para adaptação à mudança do clima e a preservação dos recursos ambientais. Uma das principais iniciativas da política foi a criação de planos setoriais para redução de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE). Nesse contexto, o setor da agricultura deveria elaborar um “Plano para consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura” (BRASIL, 2010, Art. 3º, parágrafo IV). Com base nos compromissos firmados, o Plano ABC foi estruturado em sete áreas: 1) Recuperação de Pastagens Degradadas; 2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta; 3) Sistema Plantio Direto; 4) Fixação Biológica do Nitrogênio; 5) Florestas Plantadas; 6) Tratamento de Dejetos Animais; 7) Adaptação às Mudanças Climáticas (BRASIL, MAPA, 2012).
- 3 A operacionalização do Plano e das áreas perpassa o Programa ABC, que consiste em uma linha de crédito rural, criada em agosto de 2010. No período de 2013 a 2017, 22.914 contratos de crédito foram operados pelo Programa, sendo 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%) no norte e 1.793 no nordeste (7,82%) (MAPA, 2017). Na região sudeste, Minas Gerais teve o maior número de contratos executados no período (4.227), sendo o estado com maior número de acessos no programa ABC no Brasil. A tecnologia mais acessada no estado foi a Recuperação de Pastagens Degradadas, com 52,6% dos contratos. Na região sul, o Rio Grande do Sul foi o estado com maior número de acessos (1.665), destacando-se a tecnologia do Sistema Plantio Direto, com 59,4% dos contratos, seguido da tecnologia de Recuperação de Pastagens Degradadas, representando 26,9% dos acessos.
- 4 Ao resgatar os cenários internacional e nacional, observamos certa confluência entre a trajetória recente dos Acordos Climáticos e as ações brasileiras mencionadas acima. Preocupações relativas à redução da emissão de GEE e sua relação com a (ou papel da) agricultura encontram-se presentes em todas as escalas citadas (internacional, nacional e local). Essa evidência nos instiga reflexões sobre a circulação internacional de ideias e a tradução e a implementação de políticas públicas. Como as mudanças climáticas e as preocupações ambientais são traduzidas da escala global para a local, mediadas pelas políticas públicas? Como se traduzem e se legitimam as referências internacionais no contexto nacional? Como as ideias estabelecidas em âmbito nacional são traduzidas e implementadas nos contextos locais? Que mudanças de interpretação ocorrem nessas trajetórias?
- 5 Essas questões emergem e se alimentam dos debates internacionais sobre tradução e implementação de políticas públicas. Similar aos conceitos de inspiração, emulação e combinação (Dolowitz e Marsh, 2000) e de mutação (McCann e Ward, 2013, 2012), a noção de “tradução” corresponde a uma atividade de recriação/transformação (e não

somente importação ou difusão) de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública nos contextos nacionais (Hassenteufel et al., 2017; Oliveira e Faria, 2017; Papat, 2010; Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2006). Para Hassenteufel et al. (2017), Hassenteufel e Maillard (2013) e Hassenteufel (2008; 2005), ao invés de transferência do tipo “cópia” (Dolowitz e Marsh, 2000) ou de convergência de ações (Knill, 2005), a tradução é o fenômeno mais recorrente em contextos de circulação internacional de ideias. De acordo com os autores, a forma como as ideias são apropriadas e manifestas (dimensão discursiva), os atores envolvidos (dimensão interativa) e as institucionalidades de cada contexto (dimensão institucional) fazem com que as políticas se traduzam de modos distintos entre os países. Inspirado nessas três dimensões, este artigo analisa o processo de tradução do global para o contexto nacional brasileiro. Nos interessa analisar os atores que se envolveram no processo de construção dos Plano e Programa ABC; os conflitos, as negociações e os acordos alcançados entre eles; as interpretações e os discursos construídos visando legitimar as propostas; e o modo como a estrutura político-institucional e as regras em jogos influenciaram a construção da política pública.

6 Ademais, procurando avançar na análise, estendemos as três dimensões do processo de tradução até a implementação, procurando explorar o modo como os burocratas de nível de rua traduzem e difundem as informações referentes ao Programa ABC. Em diálogo com as interpretações bottom up sobre a implementação de políticas públicas, compreendemos a implementação como um processo de interação entre diferentes grupos de atores, em que a política pública vai sendo reformulada, ajustada e adaptada de acordo com os contextos locais, as contingências estruturais, as incertezas e indefinições dos normativos, e o poder discricionário dos “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 2019, 1980; Lotta, 2010). Como menciona Lipsky (2019, 1980), os burocratas de nível de rua traduzem os normativos, estabelecem rotinas e criam dispositivos para lidar com as incertezas e pressões, o que acabam repercutindo nas políticas públicas que são implementadas. Ou seja, construção/formulação e implementação de políticas públicas são processos contínuos e inseparáveis, o que nos impulsiona a estender a tradução do Plano ABC “a campo”.

7 Tomando esses elementos, e de modo a sumarizar, o objetivo desse trabalho consiste em analisar como os acordos climáticos foram traduzidos pelos atores do agronegócio brasileiro na construção do Plano ABC, e como este foi traduzido e implementado nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, através do Programa ABC. Para cumprir o objetivo desse trabalho, além da pesquisa documental (leis, decretos, documento do plano, relatórios, dentre outros), o artigo contou com coleta de dados primários em âmbito nacional e em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, no período de junho a dezembro de 2018. Foram realizadas 70 entrevistas com representantes de ministérios, entidades de classe, órgãos governamentais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), sistema bancário, grupo gestor ABC, assistências técnicas públicas e privadas.

8 O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e as considerações finais. A primeira seção busca apresentar brevemente as abordagens de tradução e de implementação de políticas públicas. Em seguida, abordamos a tradução dos acordos climáticos globais pelos atores do agronegócio na formulação do Plano ABC. A terceira seção trata da tradução e da implementação do Programa ABC nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

## **Notas conceituais: tradução e implementação de políticas públicas**

9 O conceito de tradução foi introduzido por Michel Callon, em 1984, se propondo a analisar os fenômenos de produção de acordos sobre o significado de ações em redes de atores específicos. Aplicada à análise de políticas públicas, a noção de tradução corresponde ao processo de reformulação de problemas políticos, orientações e propostas em linguagem e contextos diferentes. 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 os atores se mobilizam, negociam, confrontam com outros atores para introduzir mudanças na política pública. 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).

10 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.

11 Baseados em reflexões anteriores de Haussenteufel e Maillard (2013), Hassenteufel et al. (2017) combinam 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. Ao buscar elementos explicativos para o fato da mesma agenda internacional (caso da agenda climática) ser traduzida em diferentes políticas públicas nos países, os autores destacam três conjuntos de dimensões: a dimensão institucional, composta pelo quadro institucional em que se inserem as políticas públicas nacionais; a construção e formulação de propostas de políticas, considerada como dimensão discursiva; e, as interações entre os diferentes atores de políticas, em diferentes níveis, sendo denominada a dimensão de atores ou interativa.

12 Na dimensão institucional, a tradução depende de quatro fatores principais: o contexto institucional, as lutas pelo poder, o apoio à liderança e as capacidades de implementação política (CAMPBELL, 2004). Os atores não são apenas constrangidos 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.

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

14 Em relação à dimensão interativa, torna-se importante analisar quatro elementos interligados: a reformulação de um problema por diferentes atores; a negociação entre os diferentes atores envolvidos na política; a atribuição de diferentes papéis a estes atores; e a mobilização de atores que permita a realização da ação. Essa conceitualização destaca o papel das interações dos atores, dos recursos que eles dispõem (financeiros, relacionais, de tempo, legitimidade...) e das negociações políticas. As diferentes configurações e interações dos atores em cada contexto possibilitam traduções distintas da mesma política pública.

15 Os debates sobre tradução dão ênfase ao processo de formulação de políticas públicas, procurando analisar como as mesmas ideias dão origem a diferentes configurações em um processo de tradução ou “convergência divergente” (Hassenteufel, 2005). Geralmente essas análises se atêm a fase de formulação da política pública, no entanto, nesse trabalho, procuramos avançar estendendo a tradução até a implementação da política pública.

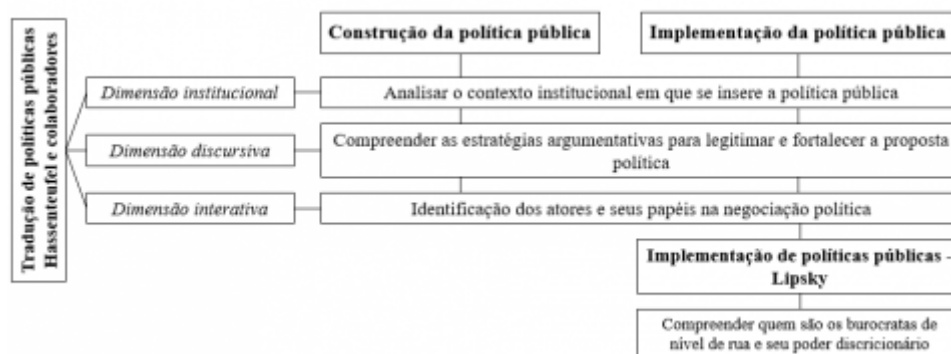
16 A conceitualização de implementação ainda é objeto de discussão entre os pesquisadores da área, considerando a existência de diferentes concepções sobre esse processo. Para Pressman e Wildavsky (1979), a implementação de políticas públicas é um processo de aprendizagem através do qual o desenho original 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, que compreende a formulação e a implementação como processos contínuos, sendo a política refeita à medida que é implementada.

17 Nessa discussão, ganha espaço a noção de burocrata de nível de rua, definida por Lipsky (1980). O autor conceitua burocratas de nível de rua (street-level bureaucracy) como os trabalhadores que interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas. As interpretações ou as traduções feitas pelos burocratas de nível de rua, as suas decisões, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, alteram e reformulam as políticas públicas que implementam (LIPSKY, 1980). A partir das contribuições do autor, passou-se a incorporar na análise a resposta das agências de implementação às diversas iniciativas políticas e às 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.

18 Partindo dessa perspectiva bottom up, que dá ênfase ao modo como os burocratas traduzem a política pública e usam seu poder discricionário para ajustar/readequar a política ao contexto local, o artigo estende a noção de tradução para a implementação, considerando que esta fase envolve um processo constante de formulação. Compreende-se que a tradução é um processo contínuo na vida da política pública, que deve ser analisado até o momento em que o Estado encontra seus beneficiários, “na ponta”. Ao proceder deste modo, o artigo também estende as três dimensões da análise da tradução citadas acima (discursiva, interativa e institucional) para a implementação (Figura 1).

**Figura 1 – Esquema teórico do trabalho.**



Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).

## Tradução dos acordos climáticos internacionais pelo setor do agronegócio: o Plano e Programa ABC

19 Para compreender o processo de tradução e construção da política pública, é importante identificar as mudanças institucionais. No caso da agenda climática, as mudanças institucionais começaram a emergir no país no bojo da construção do Protocolo de Quioto. Antes mesmo da ratificação do Protocolo, o Brasil criou a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, através do Decreto de 07/07/1999, buscando direcionar as ações do governo em relação ao tema. No ano de 2000, o Brasil já demonstrava certa internalização do regime climático, criando o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (VIOLA, 2004). Em 2004, na COP10 em Buenos Aires, o Brasil divulgou sua Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa. Também no ano de 2004, foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), projetando o Brasil no contexto internacional em relação à redução de emissões de GEE.

- 20 Visando a construção de uma política climática nacional, em 2007 foi criado em caráter permanente o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), através do Decreto nº 6.263 de 21/11/2007, sob coordenação da Casa Civil. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi apresentado oficialmente no dia 1º de dezembro de 2008. Depois disso, houve a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114, de 09/12/2009), o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (Portaria Interministerial MCT/MMA nº 356, de 25 de setembro de 2009), e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29/12/2009), regulamentada pelo Decreto nº 7.390, de 09/12/2010, com a orientação de criação de planos setoriais para mitigação e adaptação às mudanças climáticas.
- 21 De acordo com o 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.
- 22 De acordo com o entrevistado 4, também representante da Embrapa e ator importante no processo de construção do Plano ABC, para a COP15 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: “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’”. Como o processo ocorreu 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 COP15, o Brasil publicou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187). O Decreto nº 7.390 foi publicado um ano depois, sendo o “Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”, um dos cinco planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas citados.
- 23 De acordo com o entrevistado 11, vinculado à Embrapa, houve uma articulação dos atores, e a linha de crédito (o Programa ABC) foi aprovada (Resolução BACEN nº 3.896 de 17 de agosto de 2010) e lançada antes mesmo do Plano. Com efeito, de acordo com alguns entrevistados, trata-se de uma reconfiguração de linhas de crédito que já estavam em execução: Produza (Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio) e Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas). 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.
- 24 Analisando esses eventos pela ótica da dimensão institucional da tradução de políticas públicas, observamos que ocorreu uma “mudança gradual” na agenda climática brasileira (Mahoney e Thelen, 2010), visto que o país, desde o Protocolo de Quito, passou a criar mecanismos de mitigação. O contexto institucional estava favorável para o agronegócio incorporar e se somar à agenda climática internacional e brasileira, pois o Estado precisava da contribuição do mesmo para atingir suas metas de redução de emissão de GEE. O setor do agronegócio 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. Isso demonstra que a trajetória institucional brasileira favoreceu uma tradução da agenda climática que beneficiasse médios e grandes produtores rurais, visto que estes contabilizariam maior área para o alcance da meta estabelecida. De acordo com o representante do Ministério da Fazenda “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).

25 O Brasil atuou durante muitos anos na redução da emissão de GEE pelo combate ao desmatamento. Visto como vetor do desmatamento, o agronegócio estrategicamente traduziu, no período anterior à COP15, alguns elementos do contexto internacional, passou a incorporar discursivamente agenda climática e sinalizou práticas sustentáveis que deveriam mostradas internacionalmente como o esforço brasileiro. Essa mudança, por um lado, atendeu os anseios do governo e às pressões de ambientalistas, contribuindo para a meta a ser apresentada pelo Brasil na COP15 e, por outro, favoreceu o agronegócio para mudar a sua imagem negativa no contexto internacional. Essa “tradução antecipada” do agronegócio procurou reverter a agenda das mudanças climáticas no setor, passando de algo negativo (vetor de desmatamento e degradação) para uma agenda positiva, de uma agricultura de baixa emissão de carbono. Assim, diferentemente de um processo de transferência unidirecional e de cima para baixo, a construção do Plano e Programa ABC se alimentou de ideias em um processo de “tradução de mão dupla” do nível internacional para o nacional, estrategicamente pautado pelo Brasil.

26 Quando questionados se o delineamento e a organização institucional do Plano ABC foram inspirados em alguma ação ou política observada no contexto internacional, os entrevistados enfatizaram a originalidade brasileira. Os mesmos reconheceram a influência das ideias internacionais sobre redução de GEE nos objetivos do Plano ABC, mas ressaltaram que seu desenho foi construído com base em tecnologias já conhecidas no Brasil: “Foram tecnologias que o Brasil já fazia e que contribuem muito pra mitigação [...] as tecnologias... plantio direto... a gente fez desde 1970” (Entrevistado 5). 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).

27 Na fala do entrevistado é possível observar a relação com os elementos produtivos, aos quais também se somam interesses de mercado. Uma das estratégias argumentativas (HASSENTEUFEL et al., 2017) mobilizada no discurso dos atores (SCHMIDT, 2005; 2008) envolvidos com o Plano ABC foi em relação ao fechamento de mercados, caso o Brasil não desenvolvesse uma agricultura de baixo carbono, ou então, a abertura de novos mercados para a agricultura sustentável e redutora da emissão de GEE. De acordo com o representante da Embrapa (Entrevistado 13), o mercado foi um elemento central na tradução e construção do Plano ABC, possibilitando a caracterização do produto como sustentável. Essa construção discursiva da produção agropecuária “verde”, “limpa”, com “baixa pegada de carbono” fez parte da estratégia argumentativa dos atores setoriais (Hassenteufel et al, 2017).

28 Após Copenhague, diversos atores se envolveram na tradução da agenda climática para o Plano ABC. 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). Mapear esses atores é fundamental, considerando, como destacam Hassenteufel e Maillard (2013), que a tradução da política pública depende dos atores envolvidos, das negociações, das relações de poder e dos arranjos construídos.

29 Um dos principais atores envolvidos foi o Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável por realizar as negociações externas e representar o Brasil nos eventos internacionais, mobilizando a agenda da mudança do clima. Contudo, esse Ministério dependia 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. 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.



30 A interação no processo de construção do Plano ABC foi embasada por ideias e discursos dos diferentes atores acima citados, sendo importante analisar não somente o que é dito pelos atores, mas quem disse, para quem, onde, quando, como e por que, detalhando as interações discursivas (SCHIMIDT, 2008). Quando questionados se o processo de construção do plano foi conflitivo ou colaborativo, grande parte dos entrevistados o caracterizou como colaborativo. Segundo o representante da Embrapa, quando havia tensões, as partes que se contradiziam eram colocadas em uma mesa para discutir. Ele explica que no início houve tensões, as quais foram minimizadas a medida que se percebeu um “jogo de ganha, ganha” a partir de uma agricultura “agroambiental”:

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).

31 Uma das tensões geradas foi sobre o papel do Mapa e do MDA no programa. 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). O representante da Sead explica que, desde o início, houve um direcionamento para a grande agricultura, devido à contabilização das maiores áreas. De acordo com o entrevistado, embora a agricultura familiar também trabalhe com pastagens, com sistemas de integração e possui áreas degradadas, a contabilização de área seria potencializada por meio dos médios e grandes produtores. Ademais, as condições de crédito do Programa ABC não favoreciam o público da agricultura familiar: “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).

32 Embora houve esse conflito, o entrevistado 14 menciona que o Plano ABC foi amplamente aceito, tornando-se uma “marca” da agricultura brasileira. 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. Isso 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).

## A implementação do Plano e Programa ABC

33 Desde o lançamento do Programa ABC, em 2011, foram realizados 27.029 contratos e aplicado o valor de R\$14.041.872.420,71, o que representa um valor médio de contrato de R\$519.511,36. Ao avaliar os dados de área de implementação do Programa ABC, é possível constatar que o programa alcançou 6.992.478,89 hectares entre jan./2013 e dez./2018, correspondendo a uma área média de contrato de 270,83 ha. Em relação ao valor médio de contrato nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o mesmo foi de R\$ 451.307,28 e R\$ 397.219,26 respectivamente, enquanto a área média de contrato foi de 408,7 ha no Rio Grande do Sul e 138,25 ha em Minas Gerais. Esses dados vão ao encontro do que foi mencionado pelos atores que participaram da construção da política, de que o Programa ABC seria voltado para médios e grandes produtores, sendo

um elemento recorrente no discurso dos atores a nível local (Hassenteufel et al., 2017). 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). Similarmente, um extensionista rural do Rio Grande do Sul afirma: “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).

34 É interessante observar que a percepção apresentada pelo representante da Sead na seção 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).

35 Ao analisarmos as tecnologias mais recorrentes acionadas a partir do Programa em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, observamos a importância da Recuperação de Pastagens Degradadas e Sistema Plantio Direto (Figuras 2 e 3). 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). No caso do Rio Grande do Sul, o coordenador do Grupo Gestor destaca que: “O sistema plantio direto e recuperação de pastagens degradadas representa assim [...], uns 80%, mais” (Entrevistado 27).

**Figura 2 – Representação de pastagem recuperada (a esquerda) e degradada (a direita).**



Fonte: PEREZ, Naylor Bastiani (Embrapa Pecuária Sul, 2015).

**Figura 3 – Representação do Sistema de Plantio Direto.**



Fonte: Canal Rural (2019).

- 36 Além desses dados sobre o público e práticas agrícolas beneficiárias que, em grande medida, confluem com as ideias presentes no momento da construção do Programa ABC, também é importante analisar as interpretações mais gerais dos burocratas de nível sobre mudanças climáticas e sobre a dinâmica de funcionamento do Programa. Os entendimentos sobre o fenômeno e os julgamentos sobre o Programa ABC influenciam na execução do mesmo, considerando o elevado grau de discricionariedade e autonomia que os burocratas de nível de rua possuem. 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, que influenciam na dinâmica da política pública.
- 37 Quando os burocratas de nível de rua (bancários e extensionistas rurais do setor privado) foram questionados sobre o que é mudança climática, diferentes respostas foram observadas em ambos os estados. Algumas respostas confirmaram as alterações do clima; outros entrevistados mencionaram que os efeitos do clima são cíclicos, buscando justificar que a agricultura não é a causadora da mudança climática; e alguns declararam não acreditar nas mudanças climáticas. Os atores se utilizaram de situações e práticas vivenciadas em sua realidade, resgatando elementos da própria infância, para a conceituação ou não de mudança climática. Como explicitam O'Brien e Li (1990), os implementadores possuem diferentes trajetórias profissional e de vida, o que conferem distintas leituras e interpretações de processos sociais.
- 38 Na pesquisa de campo foi possível observar que a preocupação dos burocratas de nível de rua voltava-se mais às questões operacionais do crédito rural do que ao objetivo fim da política pública. Demonstraram preocupação também na orientação das linhas de crédito de acordo com as particularidades dos agricultores e suas propriedades, o que implica em julgamentos sobre os beneficiários e as condições creditícias disponíveis e, de modo menos relevante, as finalidades do programa, como pode ser observado na fala da entrevistada 33 quando se refere ao produtor rural: “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”. Influencia nessa decisão também as dificuldades operacionais de execução do Programa ABC, que exige uma série de documentações, como certidões negativas, licenciamento ambiental, georreferenciamento, justificativa etc. Assim, como destaca Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua 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. Não raro, esses elementos, aliado ao poder discricionário dos burocratas de nível de rua, induzem uma predileção por parte do

produtor, do técnico e do operador de crédito rural por outras linhas de crédito, como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp).

39 De maneira geral, os elementos principais no discurso (Hassenteufel et al., 2017) dos burocratas de nível de rua resumem o Programa ABC como uma linha de crédito; voltada a grandes ou médios produtores; que, embora apresente benefícios, envolve morosidade no processo de liberação do crédito; e demanda um projeto complexo e trabalhoso (Figura 4). Destarte, não há um compartilhamento de significados entre os atores políticos e os implementadores do Plano e Programa ABC: enquanto os primeiros compreendem que o Programa visa contribuir para uma verticalização sustentável da agricultura, discussão que ganha ressonância na agenda climática brasileira; alguns implementadores do programa questionam a própria existência de uma mudança do clima e re-traduzem o Programa a partir de uma perspectiva essencialmente administrativa processual.

**Figura 4 – Construção de significados sobre o Programa ABC no contexto da implementação no Rio Grande do Sul e Minas Gerais.**

<b>Programa voltado à grandes ou médios produtores</b>
<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>
<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>
<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>
<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>
<b>Morosidade para liberação do recurso</b>
<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>
<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>
<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>
<i>Ele é um programa demorado para a liberação dos recursos (Entrevistado 51 – Representante da Assistência Técnica/RS).</i>
<b>Projeto complexo e burocrático</b>
<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>
<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>
<i>O projeto já é mais complicado, mais complexo, queima mais um período (Entrevistado 57 Representante da Assistência Técnica/MG)</i>
<i>O pessoal comenta que as vezes é meio burocrático e demorado (Entrevistado 39 – Representante do sistema bancário/RS).</i>
<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>
<i>Acho que ele é ainda muito burocrático, o tempo de espera é muito demorado (Entrevistado 51 – Representante da Assistência Técnica/RS).</i>

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da pesquisa de campo (2018).

40 Diferente do contexto de construção da política pública, a nível local poucos entrevistados mencionaram as questões ambientais do Programa ABC. Os que apresentaram essa perspectiva, aliaram a mesma às questões produtivas, e 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 contudo, vão ao encontro de estratégias argumentativas apresentadas por atores da construção da política pública.

41 Analisando o processo de implementação do Programa ABC pela ótica institucional, é importante destacar que uma das ações realizadas pelo Mapa, foi a realização de eventos para a articulação entre os atores envolvidos na implementação, estimulando a criação de Planos Estaduais equivalentes ao Plano ABC nacional. Tais orientações repercutiram tanto no Rio Grande do Sul como em Minas Gerais. A Política Gaúcha

sobre Mudanças Climáticas foi instituída através da Lei nº 13.594, de 30/12/2010, e 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, sendo ambos muito semelhantes às ações nacionais, indicando as mesmas tecnologias, indicadores e metas até 2020 e meios de verificação (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

42 Em Minas Gerais é a Resolução da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - 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 no estado (SEAPA-MG, 2013).

43 Os planos estaduais colocam diferentes atores em diálogo na construção na definição das ações, algo que destoa da implementação do Programa ABC nos municípios, cujo arranjo de atores é reduzido. A dimensão interativa abordada por Hassenteufel et al. (2017), na implementação do Programa ABC em ambos os estados, apresentou papel relevante do sistema bancário, representado por organizações como Banco do Brasil, Sicredi, Sicoob Crediminas, Banrisul, BRDE, Bradesco, Santander, e a assistência técnica privada. Em Minas Gerais os bancos mais atuantes na aplicação de recursos do Programa ABC são Banco do Brasil e Sicoob Crediminas. No Rio Grande do Sul são Banco do Brasil e Banrisul. Não foi possível observar uma ligação clara entre os atores dos grupos gestores estaduais com os agentes bancários e técnicos presentes no contexto local de implementação da política pública.

44 A partir dos elementos apresentados nessa subseção é possível destacar que os burocratas de nível de rua re-traduzem o Programa ABC no espaço local. Institucionalmente, foram apontadas questões formais e burocráticas que desestimulam o acesso a essa política pública. A preocupação para a escolha do instrumento de crédito se dá por características de enquadramento, de tamanho de propriedade, renda, taxas de juros, período de pagamento, facilidade na tomada do crédito, e não pelo objetivo do mesmo.

## Considerações finais

45 A formulação do Plano ABC derivou de uma “tradução antecipada” 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 COP15, o que possibilitou aos atores brasileiros buscarem 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.

46 De modo geral, é possível perceber diferentes estratégias para justificar e legitimar a proposta política (HASSENTEUFEL et al., 2017) do Plano ABC no Brasil. Esse processo envolveu a interação de diversos atores, com destaque para a Embrapa e o Mapa no embasamento das tecnologias propostas no Plano ABC. A tradução da agenda climática internacional pelos atores do agronegócio resgatou e fortaleceu tecnologias já em curso, oportunizando a caracterização dos produtos como “verdes”, “sustentáveis”, de baixa “pegada de carbono”.

47 No contexto da implementação, as estratégias desenvolvidas nacionalmente, visando adaptar o Plano e Programa ABC à realidade e necessidade de cada estado, não se mostraram tão efetivas quando teoricamente se apresentavam. As re-traduições realizadas pelos burocratas de nível de rua enfatizam os aspectos burocráticos e

processuais de operacionalização do instrumento de crédito e menos preocupações ambientais. O acesso à política pública (ou a outra) se dá pelos seus benefícios econômicos e operacionais, de taxas, prazos, dentre outros, e não por seu objetivo fim. Ou seja, a tradução da política pública se volta às características produtivas locais e operacionais da linha de crédito.

48 Desse modo, observa-se um “distanciamento interpretativo” na circulação das ideias do contexto global e suas (re) traduções nas escalas nacional e local. 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. Deste 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.

---

## ***Bibliographie***

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)>. Acesso em: 20 out. 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). 2012. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 7.390, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010. Regulamenta os arts. 60, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)>. Acesso em: 20 out. 2016.

CAMPBELL, J. Institutional Change and Globalization. Princeton: Princeton University Press, 2004.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, 2000. pp. 5-23.  
DOI : 10.1111/0952-1895.00121

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale e à la comparaison trans-nationale. *Revue française de science politique*, 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. *Sociologie politique: l'action publique*. 2 ed. Paris: Armand Colin. 2008.  
DOI : 10.3917/arco.hasse.2011.01

HASSENTEUFEL, P; BENAMOUZIG, D.; MINONZIO, J.; ROBELET, M. Policy Diffusion and Translation: The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. *Novos Estudos. CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 01, 2017, p. 77-96.

HASSENTEUFEL, P.; MAILLARD, J. de. Convergence, TransfertsetTraduction: Les apports de la comparaisontransnationale. *Gouvernementetaction publique*, n. 3, p. 377-393, 2013. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2013-3-page-377.htm>>. Acessoem: 20 abr. 2017.

KNILL, C. “Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors”. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, 2005. pp. 764-774.  
DOI : 10.1080/13501760500161332

LESCOUMES, P. “Traduction“. In: L. Boussguet; S. Jacquot; P. Ravinet (orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*. 2 ed. Paris: Sciences Po. Les Presses, 2006. p. 439-445.




LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage. 1980.


LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradutor Arthur Eduardo Muira da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

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.

- McCANN, E.; WARD, K. “A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations”. *Policy Studies*, v. 34, n. 1, 2013. pp. 2-28.
- McCANN, E.; WARD, K. “Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation”. *Political Studies Review*, v. 10, n. 3, 2012. pp. 325-332. DOI : 10.1111/j.1478-9302.2012.00276.x
- 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](http://assets.cambridge.org/97805211/34323/excerpt/9780521134323_excerpt.pdf)>. Acesso em 15. Jun. 2019.
- O'BRIEN, K. J.; LI, L. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, 1999. p. 167-186. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/7rp2r144>>. Acesso em: 19 mai. 2017. DOI : 10.2307/422143
- OLIVEIRA, O. P.; FARIA, C. A.P. “Policy transfer, diffusion and circulation”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, 2017. pp. 13-32.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- PUPAT, Y. Services publics et services d'intérêt général : un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat national. *Politique européenne*, v. 3, n.32, p. 151-164, 2010.
- 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. 2010. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.594.pdf>>. Acesso em 5 mai. 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. PLANO ESTADUAL DE MITIGAÇÃO/ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS VISANDO A CONSOLIDAÇÃO DE UMA AGRICULTURA DE BAIXA EMISSÃO DE CARBONO. 2016. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/201608/03094719-plano-abc-cgers.pdf>>. Acesso em 5 mai. 2019.
- SCHMIDT, V. A. Democracy in Europe: The Impact of European Integration. *Perspectives on Politics*, 3 (4), 2005. p. 761-779. Disponível em: <<https://europeanization.files.wordpress.com/2011/03/democracy-in-europe-the-impact-of-european-integration.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 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 mai. 2019.
- SEAPA - SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MG. 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](http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/Resolucao%201233.doc)>. Acesso em: 05 mai. 2019.
- VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n. 50, out. 2004. DOI : 10.1590/S0102-69092002000300003

## Table des illustrations

	<b>Titre</b>	Figura 1 – Esquema teórico do trabalho.
	<b>Crédits</b>	Fonte: Elaborado pelas autoras (2019).
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-1.png">http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-1.png</a>
	<b>Fichier</b>	image/png, 40k
	<b>Titre</b>	Figura 2 – Representação de pastagem recuperada (a esquerda) e degradada (a direita).
	<b>Crédits</b>	Fonte: PEREZ, Naylor Bastiani (Embrapa Pecuária Sul, 2015).
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-2.jpg">http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-2.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 38k
	<b>Titre</b>	Figura 3 – Representação do Sistema de Plantio Direto.
	<b>Crédits</b>	Fonte: Canal Rural (2019).
	<b>URL</b>	<a href="http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-3.jpg">http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-3.jpg</a>
	<b>Fichier</b>	image/jpeg, 1,4M

	<b>Titre</b> Figura 4 – Construção de significados sobre o Programa ABC no contexto da implementação no Rio Grande do Sul e Minas Gerais.
	<b>Crédits</b> Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da pesquisa de campo (2018).
	<b>URL</b> <a href="http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-4.png">http://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/31291/img-4.png</a>
	<b>Fichier</b> image/png, 141k

---

## ***Pour citer cet article***

### *Référence électronique*

Leticia Chechi et Catia Grisa, « Dos acordos globais às interpretações locais sobre agricultura sustentável: tradução e implementação do Plano e do Programa ABC », *Confins* [En ligne], 46 | 2020, mis en ligne le 28 juin 2020, consulté le 22 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/confins/31291> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.31291>

---

## ***Auteurs***

### **Leticia Chechi**

Professora no Centro de Ciências Agroveterinárias da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: [leticiaandreacheci@gmail.com](mailto:leticiaandreacheci@gmail.com); [leticia.chechi@udesc.br](mailto:leticia.chechi@udesc.br)

### **Catia Grisa**

Professora no Departamento Interdisciplinar e nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), todos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: [catiagrisaufrgs@gmail.com](mailto:catiagrisaufrgs@gmail.com)

---

## ***Droits d'auteur***



Confins – Revue franco-brésilienne de géographie est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.