



## O oscilar das chamas nos canaviais: empresariado e poder público na agenda do protocolo agroambiental paulista

### *The swaying of flames in sugarcane fields: entrepreneurs and public authorities on the São Paulo agroenvironmental protocol agenda*

Ana Carina SABADIN<sup>1\*</sup>, Rodrigo Constante MARTINS<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, Brasil.

\* E-mail de contato: acsabadin@gmail.com

Artigo recebido em 21 de julho de 2021, versão final aceita em 11 de julho de 2022, publicado em 6 de setembro de 2023.

**RESUMO:** Este artigo objetiva tecer uma interpretação sobre o posicionamento da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, bem como da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) acerca da classificação da queima nos canaviais, elaborada durante a construção do Protocolo Agroambiental Paulista. Firmado em 2007, esse protocolo visa ao “ajustamento de conduta” em termos ambientais do setor sucroalcooleiro, voltado, em grande medida, à eliminação gradativa da prática da queima da palha da cana-de-açúcar. Partindo da pesquisa documental e entrevistas realizadas com representantes da burocracia estatal e dessa instância representativa do setor, argumentamos que as estratégias assumidas por tais agentes permitiram ao Protocolo funcionar como um veículo para pautar o debate das queimadas, capaz de inviabilizar a criação de novas leis proibitivas dessa prática e esvaziar as críticas voltadas à produção canavieira.

*Palavras-chave:* protocolo agroambiental; poder público; setor sucroalcooleiro; queima da palha da cana-de-açúcar.

**ABSTRACT:** This article intends to elaborate an interpretation of the positions of the São Paulo State Secretariat for the Environment and of the Brazilian Sugarcane Industry Association (UNICA) concerning the classification of burnings in sugarcane fields, elaborated during the construction of the Protocolo Agroambiental Paulista (Agroenvironmental Protocol of the state of São Paulo sugar and ethanol sector). This protocol, signed in 2007, aims to adjust the sugar and ethanol sector environmental conduct, focusing, to a large extent, on gradually eliminating the practice of burning sugarcane straw. Starting from documentary research and interviews conducted with representatives of the state authorities and the representative body of the sector, we argue that the strategies taken by such agents allowed the protocol to function as a means able to guide the debate on burnings. This function hinders the creation of new legal prohibitions on this practice and empties

---

the critiques aimed at sugarcane production.

*Keywords:* agroenvironmental protocol; public authorities; sugar and ethanol sector; pre-harvesting burning of sugarcane straw.

## 1. Introdução

Apesar do avanço da mecanização na última década, que promove a colheita da cana crua, sem queima, o uso do fogo ainda se constitui enquanto um conflito em suspenso na realidade canavieira paulista. Isso não apenas em decorrência da sua manutenção, mas por ainda dividir posicionamentos que tensionam disputas entre as próprias esferas burocráticas estatais.

Uma notícia recente anuncia que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) de São Paulo apresentou um recurso que tramita na Justiça Federal, no qual a queima da palha da cana-de-açúcar é defendida enquanto “não potencialmente degradante” à saúde humana e ao meio ambiente (Valente, 2021). Tal constatação caminha no sentido contrário às discussões já realizadas em âmbito judicial e enunciadas pela lei nº 11.241/2002, que versa sobre a eliminação das queimadas nos canaviais, até então vigente no estado (São Paulo, 2002).

O representante da PGE reitera que as Secretarias do Meio Ambiente<sup>1</sup> e a da Agricultura e do Abastecimento já contam com “um rigoroso procedimento para a autorização da queima controlada da palha da cana-de-açúcar”, mas ele não prevê a necessidade de elaboração de EIA/RIMA [estudo de

impactos ambientais] por parte do empreendedor” (Valente, 2021, n.p).

Essa declaração denota a autoridade técnica das secretarias frente a essas autorizações. Por outro lado, ao permitir que a queima ainda ocorra, o *rigoroso procedimento* acaba, de modo paradoxal, por também legitimar que ela não seja classificada como *potencialmente degradante*.

A autorização da queima é assegurada tanto pela já citada lei nº 11.241/2002, voltada à produção canavieira, quanto por uma anterior, a lei estadual nº 10.547/2000, conhecida como a “Lei das Queimadas” (Goldemberg, 2002; Jardim, 2002; Gonçalves, 2005), que rege outras práticas agrícolas, pastoris e florestais amparadas pelo uso do fogo (São Paulo, 2000). As duas leis instituem que é de responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente (SMA-SP) o fornecimento dessas autorizações<sup>2</sup> – a mesma secretaria que, em contrapartida, está à frente da gestão do Projeto Estratégico Etanol Verde<sup>3</sup> e de ações dele derivadas, tais como o Protocolo Agroambiental do Setor Sucroenergético Paulista, que visam à sustentabilidade na produção canavieira.

Dentre tais ações, é a partir desse protocolo que constatamos um maior esforço da SMA-SP em mediar os interesses da sociedade, do Estado e do setor sucroalcooleiro em torno do debate conflitivo

---

<sup>1</sup> Atualmente, é nomeada como Secretaria de Infraestrutura e do Meio Ambiente.

<sup>2</sup> A partir do decreto estadual nº 47.700, de 11 de março de 2003, a responsabilidade do fornecimento das autorizações recai à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

<sup>3</sup> O PAE Etanol Verde foi criado em 2007, visando ao estímulo da produção sucroalcooleira sustentável. Ele integra os 21 Projetos Ambientais Estratégicos, criados pela Secretaria do Meio Ambiente, que objetivam conduzir a política ambiental do estado de São Paulo (SMA, 2007).

---

da eliminação das queimadas nos canaviais. E é sobretudo considerando o posicionamento dessa secretaria durante a formulação e a condução do protocolo que, neste artigo, propomos discutir como sua autoridade técnica – e política – contribui estrategicamente para torná-lo um veículo capaz de pautar o debate das queimadas. Argumentamos, neste sentido, que o protocolo produz armadilhas que garantem vantagens correlativas não apenas à secretaria, como também ao próprio setor sucroalcooleiro.

Para dar conta desse preâmbulo, recorremos a um instrumental teórico que privilegia as análises de Pierre Bourdieu (2006; 2010; 2020) acerca da autoridade, poder simbólico e classificação, mobilizadas para melhor compreendermos o posicionamento dos agentes e as estratégias que amparam a formulação do Protocolo Agroambiental. Procurando avançar nos efeitos (im)previstos despontados da assinatura do protocolo, também lançamos mão do diálogo com a sociologia pragmática de Luc Boltanski, Ève Chiapello, Claudette Lafaye e Laurent Thévenot (Lafaye & Thévenot, 1993; Boltanski & Chiapello, 2020; Boltanski & Thévenot, 2020).

Em termos metodológicos, o artigo ampara-se na análise de material documental sobre a criação e assinatura do Protocolo Agroambiental. Foram pesquisados documentos produzidos pelo governo do estado de São Paulo – sobretudo pela Secretaria do Meio Ambiente – e pelas entidades empresariais do setor sucroalcooleiro durante os anos de elaboração e implementação do Protocolo (2007 a 2017)<sup>4</sup>. No primeiro caso, consultamos atas, minutas e relatórios disponibilizados nos sites da Companhia

Ambiental Paulista (CETESB) e das Secretarias do Meio Ambiente e de Agricultura e Abastecimento. Tivemos, ainda, acesso a informações técnicas e memórias de reuniões, localizadas no acervo físico da Secretaria do Meio Ambiente. Já no que toca às entidades, analisamos relatórios de sustentabilidade e materiais variados, como notícias e informes, dispostos on-line nos sites da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), instância representativa do setor sucroalcooleiro no Centro-Sul, e da Orplana (Organização de Associações de Produtores de Cana do Brasil).

Também foram feitas entrevistas qualitativas com representantes da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo e da UNICA. Vale destacar que a escolha dos agentes foi proposital, considerando suas posições no espaço social estudado. As entrevistas, realizadas entre os anos de 2015 e 2017, seguiram roteiros que privilegiaram a participação e o posicionamento desses agentes na elaboração e na condução do Protocolo Agroambiental. A partir desses roteiros, propusemos ainda investigar a entrada da pauta das queimadas da cana-de-açúcar na SMA-SP; a construção da agenda ambiental do setor sucroalcooleiro; a aproximação entre UNICA e SMA-SP; bem como as motivações que levaram à criação do protocolo.

O texto segue dividido em outros quatro tópicos, além desta introdução. No primeiro deles, ressaltamos as motivações e interesses que arquitetam a tomada de frente da SMA-SP na construção da proposta do “ajustamento de conduta” do setor sucroalcooleiro. Na sequência, analisamos a recepção dessa proposta por parte da UNICA, questionando

---

<sup>4</sup> O período elencado abrange da assinatura do Protocolo, em 2007, ao vencimento do prazo de vigência de sua segunda e última renovação, firmada em 2015.

---

a mudança de postura desse setor perante a problemática das queimadas. Reservamos o terceiro tópico à discussão das armadilhas despontadas na e após a assinatura do Protocolo Agroambiental, indo ao encontro das faíscas que ainda saltam desse acordo. Por fim, traçamos algumas notas conclusivas que nos direcionam ao oscilar das chamas nos canaviais paulistas.

## ***2. Em meio à fumaça: a construção política do protocolo agroambiental do setor sucroenergético paulista***

*O mundo inteiro falando de aquecimento global, e o setor canavieiro botando fogo em canavial... – Ex-secretário do Meio Ambiente. Entrevista concedida em 27/10/2015.*

O Protocolo Agroambiental do Setor Sucroenergético Paulista consiste em uma regulamentação firmada, em 2007, entre a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) e o governo do estado de São Paulo, representado por suas Secretarias da Agricultura e Abastecimento e a do Meio Ambiente. Essa regulamentação integra o Projeto Ambiental Estratégico Etanol Verde, cujo objetivo é desenvolver ações que estimulem a produção “sustentável” do açúcar, do etanol e da bioenergia (SMA, 2007).

A iniciativa de sua elaboração localiza o interesse geopolítico em alinhar a produção canavieira paulista à preocupação global acerca das emissões de gases de efeito estufa, seguindo na esteira dos debates das Conferências das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças

do Clima (COPs). Como resultado da COP-3 de 1997, a assinatura do Protocolo de Kyoto<sup>5</sup> lançava o desafio de reduzir essas emissões a partir de 2005, por meio do cumprimento de metas quantitativas por parte dos países industrializados (Souza & Corazza, 2017), recaindo às agências e aos órgãos ambientais a responsabilidade de criar e fiscalizar políticas para frear essas emissões.

Apesar de a proposta do etanol como combustível renovável ganhar espaço nessas discussões, ela ainda se mostrava controversa devido à permanência do fogo nos canaviais. Provocadas por esse fogo, estariam as “externalidades ambientais negativas”, nas quais se incluem a liberação de gases e partículas poluentes, derivadas do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO) e ozônio (O<sub>3</sub>) (Paixão & Fonseca, 2011, p. 172).

Imerso nesse debate, Francisco Graziano Neto assume as preocupações sobre as queimadas ao longo de sua trajetória política. A autoridade garantida pelas posições ocupadas em duas secretarias, bem como suas relações com outros agentes do governo, permite que o ex-secretário conduza sua expertise técnica a outros espaços, como o próprio âmbito legislativo, conforme exposto no trecho em sequência.

Eu sou agrônomo, conheço bem esse assunto, etc. Então, eu falei “olha, essa coisa aí está enrolando muito. Nós podíamos antecipar o prazo”. Existia uma lei que dava o prazo. Essa lei é uma prorrogação de uma legislação anterior. Quando eu estava na Secretaria de Agricultura - eu fui secretário de estado da agricultura - quando o Mário Covas era governador. Foi lá que por um decreto do governador, proposto por mim, nós regulamentamos o processo de queima no estado de São Paulo, em certo sentido. E lá que

---

<sup>5</sup> Para uma leitura mais aprofundada da elaboração e condução do regime climático proposto pelo Protocolo de Kyoto, ver Souza e Corazza (2017).

---

nós estabelecemos o que era uma área mecanizável e o que era uma área não mecanizável - e isso é importante no Protocolo por causa do prazo, tá? Então, se não é mecanizável tinha que ter mais prazo... Nós conceituamos isso pela primeira vez [...] Isso depois foi levado para a assembleia e virou lei, e essa lei foi prorrogada por interesse dos usineiros, que influenciaram os deputados, provavelmente, e eles prorrogaram o prazo. Então, se eu não me engano, o final da colheita estava para 2017 [2021]. Ai eu fui levar ao Serra: “oh, isso aqui é muito longe, precisamos fazer alguma coisa”. Ele falou “vamos mudar a lei”. Ai eu propus a ele: “e se ao invés de mudar a lei, nós fazermos uma negociação com o setor, uma espécie de ajustamento de conduta?”. Ele falou: “Isso não vai dar certo!”. Eu falei, “Ué! Posso tentar?”. Ele me autorizou a conversar. “Isso não vai dar certo, esse pessoal é muito influente”. Mas eu estava na cabeça com a agenda internacional, especialmente sobre a questão da mudança do clima... Acompanhando – Ex-secretário do Meio Ambiente. Entrevista concedida em 27/10/2015.

O cenário institucional conflituoso, irrestrito ao período retratado na fala do agente, é propenso a oscilar entre a retração e a prorrogação dos prazos das queimadas nos canaviais. Nesses meandros, a lei nº 11.241/2002 institui a eliminação dessa prática para o ano de 2021, nas áreas mecanizáveis, e 2031, nas não mecanizáveis<sup>6</sup>. Em meio a esse cenário, o Protocolo Agroambiental, embora não substituísse tais prazos, viabiliza os novos para 2014 e 2017, respectivamente.

Este movimento de antecipação propiciado pelo protocolo captura um dos alvos mais contestados da produção canvieira e acaba por indicar

o “deslocamento” (Boltanski & Chiapello, 2020) aos critérios de preocupação socioambiental tanto por parte da Secretaria do Meio Ambiente quanto do próprio setor. No que tange à secretaria, uma boa recepção dessa proposta permitiria revelar sua eficiência, enquanto um órgão ambiental, em assumir a condução do debate anteriormente travado no âmbito legislativo.

À frente da SMA-SP, Francisco Graziano Neto arquiteta estratégias a fim de convencer o influente setor sucroalcooleiro de antecipar os prazos e incorporar a problemática ambiental em sua agenda. Dentre tais estratégias, ao contrário de uma revogação da lei, de caráter mandatário, considera-se que uma proposta de negociação poderia ser uma saída viável para um melhor aceite por parte da UNICA.

O Protocolo Agroambiental, por conseguinte, pode ser considerado enquanto um novo signo de comunicação que visa ao diálogo com o setor sucroalcooleiro. Desta feita, o aceite da proposta de “ajustamento de conduta” seria igualmente facilitado se ancorado na apreensão da retórica econômica, melhor assimilada pelo empresariado. Para Martins (2015, p. 106), este novo signo, que combina a retórica econômica com o saber técnico, garantiria legitimidade por ser condicionado “ao fazer-se reconhecer através dos enunciados econômicos”.

É neste sentido que a problemática das queimadas é realçada pela SMA-SP enquanto uma barreira ambiental que precisava ser rompida para alcançar maiores benefícios econômicos ao setor. O protocolo, então, captura um ponto comum entre

---

6 O ex-secretário destaca suas contribuições na formulação do Decreto nº 42.056 de 1997, instituindo a classificação das áreas mecanizáveis e não mecanizáveis que é retomada pelas legislações subsequentes e até mesmo pelo Protocolo. Poucos anos antes da publicação do decreto, inicia-se o corte mecânico da cana crua, sem queima, e foi preciso propor prazos viáveis ao setor para que a transição tecnológica do corte fosse realizada, a fim de substituir o corte manual com queima prévia. Esta classificação de áreas, por sua vez, levou em conta, a partir de seus conhecimentos técnicos como agrônomo, a declividade dos terrenos - fator que poderia dificultar a entrada das máquinas colheitadeiras nas lavouras.

---

os interesses políticos e econômicos da UNICA e da SMA-SP que, externamente, se apresentavam de maneira dispersa.

À vista disso, se, de um lado, o Protocolo Agroambiental garante uma resposta do próprio Estado diante das degradações socioambientais propiciadas pelo setor sucroalcooleiro, de outro, tenciona a ampliação de ganhos simbólicos e econômicos ao combustível. Nessa direção, motivados por esse ponto comum, de acordo com Luiz Ricardo Viegas de Carvalho, responsável pelo PAE Etanol Verde, os representantes da UNICA demonstram-se dispostos a virar um pouco essa página de degradações que acompanhava a produção canavieira.

[...] havia uma disposição, isso é importante destacar, havia uma disposição muito positiva do setor. As lideranças do setor, eu diria assim, os técnicos, os empresários, havia uma disposição de virar um pouco essa página. Até porque eles estavam sofrendo com isso. O próprio produto é... Não só o etanol, mas o açúcar também, em alguns momentos essa discussão do trabalho, da questão ambiental estava prejudicando e muito a imagem do setor. E isso, de uma forma ou de outra, havia uma predisposição das empresas e dos empresários em buscar essa solução, e a UNICA capitaneou isso. Eu diria, assim, que ela foi uma verdadeira parceira e se envolveu nisso de forma bastante decisiva nessa busca da solução – Responsável pelo Projeto Ambiental Estratégico Etanol Verde. Entrevista concedida em 31/03/2016.

O trecho evidencia que a discussão acerca das queimadas não se limita à elaboração do Protocolo Agroambiental, tampouco aos interesses dos agentes políticos e econômicos. Na experiência cotidiana, a fumaça e a fuligem – ou carvãozinho – davam relevo a outros aspectos que, apesar de serem dispersos, ao envolverem uma série de agentes e

setores, em conjunto, tiveram um peso expressivo para reforçar o potencial degradante da produção canavieira ao longo das décadas.

Já tinha todo um histórico, assim, de reclamação da população, de ONGs, dos movimentos trabalhistas por conta da queimada. [...] Vamos pensar no corte da cana manual... É um trabalho extenuante, tinha muitas notícias do trabalhador morrer realmente no canavial, problemas de saúde da população. Aquelas reclamações... Algumas pesquisas indicando casos de câncer com a questão das queimadas. É um incômodo mesmo à população, independente de problemas respiratórios e tudo mais, o simples fato de você ter sua roupa no varal suja, o seu quintal sujo, ter que varrer aquele carvãozinho que desmancha... Foi crescendo isso de um jeito e começaram a surgir algumas ações civis públicas para proibir a queima. Eram coisas mais isoladas, mas estavam ganhando cada vez mais corpo.

Então, sentou-se [a SMA] com o setor produtivo, com as usinas e com os fornecedores de cana para ver o que poderia ser feito. Isso também ouvindo as expectativas do Ministério Público que acatou as denúncias de ONGs, da própria população para tentar fazer acontecer essa expansão da cana de uma forma mais sustentável – Especialista ambiental - SMA/SP. Entrevista concedida em 14/01/2016.

Nesse segmento, Carolina Mattos, especialista ambiental, sinaliza críticas sociais voltadas a aspectos de saúde pública, trabalhistas e de dignidade humana, inseridos na problemática das queimadas, que denunciam um diferencial entre o estado de coisas real e o desejável.

No entanto, a centralidade da SMA-SP nesta formulação assume o “real” a partir de uma lógica classificatória específica. Ao reduzir tais críticas a uma demanda ambiental e propor uma resolução pontual através da “mudança de postura” do setor também nesses termos, a secretaria contribui para

---

invisibilizar outras camadas desse “real”. Nesse sentido, essa lógica classificatória afasta-se das outras nomeações atribuídas às queimadas, resultantes da experiência da sociedade (Martins, 2015) – tais como sua relação com a superexploração da força de trabalho. O “desejável”, nessa acepção, perde os contornos acerca das particularidades dos conflitos inscritos na prática agrícola.

*O que poderia ser feito* frente à expansão canavieira é, então, acordado por meio de critérios técnicos que assumiram a pauta das queimadas, além de outras demandas ambientais, como atreladas às modernas trocas econômicas. Dentre as outras demandas, o ex-secretário do Meio Ambiente resalta que fez parte de suas preocupações acrescentar medidas voltadas ao uso da água e à preservação de matas ciliares, por exemplo – que também foram ao encontro de críticas destinadas a essa produção e acabaram por reforçar a proposta de “sustentabilidade” (Sabadin, 2020).

Nessa leitura, tais críticas apresentam-se enquanto pontos de apoio morais para a elaboração do Protocolo Agroambiental. Isso porque direcionaram os olhares da secretaria àquilo que atravancava a sustentabilidade visada à produção canavieira. Em outros termos, aos dispositivos de justiça (Boltanski & Chiapello, 2020) que, ao serem incorporados igualmente pelo setor sucroalcooleiro, se tornaram pertinentes para a garantia de sua expansão.

É nesse sentido que ao protocolo coube tanto criar um ideal de consenso acerca das evidências partilhadas em torno das queimadas como também propor uma solução técnica que, embasada em critérios econômicos, seria capaz de frear o conjunto de demandas socioambientais. Caminho semelhante é apontado por Lima (2011) quando avalia as políticas

ambientais no Brasil. Em sua leitura, tais políticas avançam de modo contraditório e vacilante, mas sem eliminar conflitos políticos e econômicos, tampouco a degradação ambiental. No caso aqui estudado, além de não necessariamente frear a expansão canavieira, o protocolo ainda permite o alcance da Secretaria do Meio Ambiente à condução deste debate.

### ***3. Apagando as chamas: a recepção do protocolo agroambiental pela UNICA***

[...] eu estou procurando pensar, transmitir a você o que era o pensamento naquele momento, eu não quero fazer a crítica hoje do que eu pensava ontem, eu quero ver ontem, como se pensava ontem. Nós do setor achávamos que o problema da queima da palha era irrelevante. Eu achava isso. Que o usineiro achasse isso era uma coisa, mas eu achava isso! E nós, os técnicos, os caras que conduziam os estudos, nós não estávamos convencidos de que era um mal. Era um mal. Mas primeiro para efeitos de limpeza da matriz de carbono, de combustível, não pesava nada. A queima da palha da cana pesava muito pouco como efeito sobre o aquecimento global, sobre o aumento de carbono na atmosfera. Era muito ridículo. E ele aconteceria de qualquer forma. Seja na palha que fica no campo e fica apodrecendo e, portanto, fica se emitindo da mesma forma que se queimar, seja que se eu pegasse essa palha e fosse processá-la nas caldeiras. [...] Portanto, o problema, e eu faço um pouco de ridículo nisso... O primarismo no nosso pensamento, porque era, na verdade, os subúrbios das cidades que estavam dentro da área de cana que viam sua roupa lavada suja pela fuligem. E o argumento que a gente usava era assim mesmo, com essa crieza: não era um problema sério – Ex-presidente da UNICA. Entrevista concedida em 10/10/2016.

---

O depoimento de Eduardo de Carvalho, ex-presidente da UNICA, elucida uma discordância diante do posicionamento assumido pela Secretaria do Meio Ambiente sobre as queimadas nos canaviais. Na visão desse agente, tal prática não pesava nas discussões acerca do aquecimento global, contrapondo-se às motivações iniciais da elaboração do Protocolo Agroambiental, salientadas por Francisco Graziano Neto. Nesse segmento, o debate ambiental é de conhecimento da UNICA, mas soava como algo distante e descolado da realidade canvieira.

A proposta do “ajustamento de conduta” não é, então, aceita em vias de reconhecer os impactos ambientais das queimadas, nominados pela equipe técnica da instância representativa como *irrelevantes*. Essa visão é compartilhada também entre os usineiros que, na leitura do ex-presidente da UNICA, não teriam a responsabilidade técnica de assumir uma postura distinta, tal como ele que estava à frente dessa instância.

Historicamente, as manobras do setor sucroalcooleiro para revogar leis e decretos proibitivos das queimadas refletem sua influência não apenas econômica, mas política no estado de São Paulo (Andrade Jr., 2016). Frear tal prática passa, então, a compor o leque das preocupações do setor quando a problemática ambiental é encarada enquanto uma alavanca econômica – quando os moradores dos *subúrbios da cidade*, que têm sua *roupa lavada suja pela fuligem* são vistos enquanto potenciais consumidores do mercado interno do etanol.

Era preciso, pois, abandonar o *primarismo do pensamento*, tanto no que dizia respeito ao olhar sobre aqueles dos *subúrbios* quanto na resistência em assumir a pauta das queimadas como um aspecto relevante. A incorporação da questão ambiental despontava como uma solução para conter esse

*primarismo*, e tal atitude via-se possibilitada nas estratégias de mudança de imagem do setor, das quais o Protocolo Agroambiental faz parte.

Nesse contexto, um passo anterior já tinha sido realizado pela Secretaria do Meio Ambiente, que classificava as críticas voltadas às queimadas enquanto demandas “ambientais”, consoante ao apresentado no tópico precedente. Bastava, assim, que o setor se aproximasse da resolução dessas demandas para alcançar o posicionamento favorável neste debate conflitivo, possibilitando um esvaziamento das críticas que prejudicavam sua imagem.

No meio dessa preocupação com a opinião pública e a conquista do público que a gente tinha que acabar com a história do usineiro ruim, do usineiro tradicional. Da história dos usineiros que está nos nossos livros de história [...] A gente tinha que conquistar, tinha que mudar a imagem, não podia mais ter usineiro de terno de linho branco fumando charuto, enquanto o lavrador colhe a cana na mão, na foíça, que é um trabalho maluco – Ex-presidente da UNICA. Entrevista concedida em 10/10/2016.

No trecho exposto, o agente reforça as preocupações com a mudança da imagem dos usineiros, buscando afastá-la das representações construídas ao longo do tempo acerca dessas figuras. Este posicionamento alinha-se, ainda, aos movimentos do agronegócio nacional de lançar mão da “bota suja dos velhos latifundiários” (Chã, 2018, p. 69), a fim de ser reconhecido como um promotor de alta tecnologia. Nessa leitura, *não se podia mais* nutrir a postura colonizadora do senhor de engenho, mesmo sem que se alterasse por completo a lógica de acumulação.

Do prisma técnico dessa instância representativa, os impactos das queimadas seguiam com a

---

mesma nomeação, não se constituindo enquanto um *problema sério*. Diante disso, questiona-se a autoridade da SMA-SP, bem como uma série de estudos científicos que vinham mostrando o contrário (Marinho & Kirchhoff, 1991; Ribeiro, 2008; Saiani & Perosa, 2016). Apesar das divergências acerca dessa nomeação, era preciso encontrar uma vantagem para que a mudança de postura solicitada pudesse ser justificada entre seus pares. É então que este movimento de aproximação com a SMA-SP passa a ser visto pela UNICA como uma brecha para sustentar o abandono desse primarismo.

Da parte da Secretaria do Meio Ambiente, não estava em jogo provar para o setor os efeitos deletérios das queimadas. Em compensação, buscava-se convencê-lo sobre a assinatura do “ajustamento de conduta” a partir de uma proposta construída conjuntamente. Não era previsto, portanto, que o acordo firmado eliminasse as divergentes visões, mas, sim, fosse capaz de criar outra, a qual pudesse nivelar os interesses envolvidos na mesma prática.

Em face do exposto, a aproximação entre os representantes do setor sucroalcooleiro e da SMA-SP na elaboração e na assinatura do Protocolo Agroambiental assume um compromisso no sentido atribuído por Boltanski e Thévenot, no qual

[...] as pessoas entram em acordo para promover uma composição, ou seja, para suspender a controvérsia, sem que ela seja resolvida pelo recurso a um processo de comprovação em um mundo único. A situação de compromisso permanece um compósito [o que seria a princípio incômodo], mas o conflito é evitado.

Os seres que importam em diferentes mundos são mantidos em presença sem que sua identificação seja causa de disputa. Mas, além dessas características, para identificar uma situação de compromisso, não é suficiente constatar nela a presença de objetos díspares. É preciso ainda assegurar que suas importâncias tenham sido apontadas e que eles não sejam tratados pelos participantes como meras “coisinhas”, das quais o observador apenas notará a presença (Boltanski & Thévenot, 2020, p. 411 – grifo dos autores).

O protocolo seria, pois, uma composição de visões divergentes, elaborada com o propósito de reforçar um acordo. Ao ser definido enquanto uma “cooperação técnica e institucional” (São Paulo, 2007, p. 1), previa a distribuição das responsabilidades frente à elaboração de medidas para o enfrentamento da problemática ambiental. Portanto, podemos relacionar a produção discursiva do protocolo com os valores morais de justificação associados aos imperativos ecológicos envolvidos no debate contemporâneo sobre o “bem comum” (Lafaye & Thévenot, 1993)<sup>7</sup>.

As táticas apoiadas nessa problemática, por sua vez, sustentam a construção do protocolo e corroboram para que essa cooperação oriente as ações de ambos em prol do que fora instituído discursivamente como esse “bem comum”. Desta feita, o desenvolvimento da sustentabilidade da produção canieira e, por consequência, do etanol justificam a iniciativa do “ajustamento de conduta”, ao passo que também respondem, em grande medida, aos argumentos contrários à produção canieira.

---

<sup>7</sup> A referência à noção de “bem comum” nesta abordagem dialoga com o esforço analítico de Boltanski e Thévenot (2020) para classificar grandezas de justificação recorrentes em contextos de desacordo e disputa social. Neste diálogo, Lafaye e Thévenot (1993) sugerem a constituição de um imperativo ecológico de justificação das práticas, crescentemente mobilizado como recurso pelos agentes envolvidos em situações específicas de disputas.

---

Notamos, assim, que a “mudança de postura” assumida pela UNICA diz mais sobre as possibilidades que a “nova imagem” poderia proporcionar em termos de ganhos materiais e simbólicos do que, de fato, uma reavaliação técnica da prática agrícola. Efetivamente, tal mudança representa uma incorporação arbitrária da questão ambiental, levando em conta que sua incorporação integral seria incompatível com o próprio regime de acumulação (Romeiro, 1998).

Como efeito, ao refletir a importância da UNICA enquanto agente econômico capaz de resolver as demandas ambientais apontadas, o compromisso acaba por ocultar a realidade das relações de força econômica envolvidas no conflito social acerca da problemática das queimadas.

Por conseguinte, o esvaziamento das críticas contrárias à produção canavieira constitui-se como um dos alcances propiciados por esse compromisso, sendo capaz de provocar o convencimento da aprovação da proposta de “ajustamento de conduta” por parte dos representantes do setor. Era preciso, então, tornar possível essa aprovação também entre os usineiros e fornecedores de cana.

#### ***4. As faíscas: firmando o acordo do protocolo agroambiental***

O que era o Protocolo? O Protocolo era fundamentalmente uma antecipação das obrigações de redução de queima da palha que havia na legislação já, de 2002, e no fundo era uma antecipação voluntária. Uma característica fundamental que a gente se acertou é que seria voluntária, e isso daria um distintivo para quem tivesse aderido ao protocolo e cumprisse as regras que estavam colocadas aí, de gradativa eliminação da colheita manual, que não se pareceu uma ação possível.

Aliás, foi graças a essa voluntariedade na adesão ao Protocolo que eu consegui que isso fosse aprovado dentro da UNICA. Sem isso, não tinha condição de aprovar. Se fosse mandatório, como era a lei, só que a lei dava um prazo maior... No fundo foi tudo um jogo, nada mais que um jogo para acelerar isso e para a gente conquistar a opinião pública – Ex-presidente da UNICA. Entrevista concedida em 10/10/2016.

O jogo mencionado por Eduardo de Carvalho utiliza de um arcabouço estratégico de negociação capaz de assegurar a legitimidade do Protocolo Agroambiental no interior da própria instância representativa do setor. Pretendia-se, então, “pavimentar o compromisso” de ambas as partes, construindo “um entendimento sobre os termos adequados, em buscar uma formulação aceitável para todos” (Boltanski & Thévenot, 2020, p. 416). Em tal arcabouço, em contrapartida, despontam algumas implicações que puderam convergir na problematização da eficácia econômica (e também política) do “ajustamento de conduta”, como buscamos discutir neste tópico.

Nesse segmento, pactua-se a voluntariedade do acordo, encarregando usinas e fornecedores de optarem ou não pela sua assinatura. O protocolo, portanto, não objetivava invalidar a redução gradativa proposta pela legislação vigente. Com isso, a manutenção do *prazo maior* ainda poderia servir como espaço de manobra para as adequações necessárias do setor.

A ausência de uma demanda “externa”, de caráter *mandatório* e com força de lei, também ampliava as chances do setor pautar sua própria agenda ambiental. Aos não signatários, valeria o que foi anteriormente estipulado por lei; enquanto os signatários assumiram, para além dos novos prazos, o cumprimento das outras diretrizes técnicas.

---

A antecipação dos prazos, como já evidenciamos, remete ao “deslocamento” – uma mudança de postura – diante das queimadas. Estas últimas, ao menos de forma discursiva, saltam de uma prática agrícola que garante a produtividade nos canaviais para algo que precisava ser combatido em prol do “meio ambiente” e da sociedade – em prol do “bem comum”.

Como efeito, tal deslocamento serve de impulso para a conversão tecnológica do corte da cana-de-açúcar, dispondo-se no cerne das resoluções das críticas socioambientais. A mecanização permitiria que a cana fosse colhida crua, sem queima; ademais, dispensaria o trabalho manual nessa função. Logo, a partir dessa conversão, era possível solucionar dois entraves da produção canavieira: os impactos socioambientais do fogo e as denúncias de superexploração da força de trabalho dos cortadores de cana (Sabadin, 2017).

Poderíamos argumentar que a conversão tecnológica é motivada por razões socioambientais. No entanto, consoante ao que Romeiro (1998) propõe, tais razões estariam estreitamente vinculadas àquelas de uma primeira ordem econômica. Ao derrubar esses entraves, a conversão vem por contribuir para dissociar a imagem das degradações do setor, representando um passo substancial à conquista da *opinião pública*.

No tocante ao setor sucroalcooleiro, um estímulo ao abandono dessa imagem é trazido a partir da assinatura do Protocolo Agroambiental, como evidenciado previamente. Caberia ao *distintivo*, mencionado pelo ex-presidente da UNICA no depoimento de abertura deste tópico, funcionar como a expressão simbólica de seu “ajustamento de conduta”, abrindo espaço à imagem almejada.

O termo *distintivo* assume, nesse caso, ao menos duas classes de palavras. Na prática, elas não se apresentam de modo dissociado e referenciam dimensões de um mesmo objeto: o Certificado Etanol Verde. Uma primeira classificação expressa-se enquanto um substantivo, recaindo na materialidade da emissão do certificado, desde o qual a Secretaria do Meio Ambiente comprova as adequações dos signatários. Nesse segmento, o *distintivo* opera enquanto algo a ser conquistado frente ao que foi previamente definido pela SMA-SP como “boas práticas ambientais”.

Uma usina que queria aderir ao protocolo, ou uma associação [de fornecedores de cana] como ela fazia? Primeira coisa era manifestar intenção. Enviava uma carta para a gente, dizendo que queria aderir ao Protocolo Agroambiental, passando algumas informações básicas e se comprometia a entregar um plano de ação, dizendo como que ela ia cumprir aquelas diretivas para a gente, dentro de seis meses. Encaminhava, então, o plano de ação, que era analisado... Faltando coisas – eles tinham que encaminhar também os prazos determinados – se não tivesse faltando, eles recebiam também o primeiro certificado deles. E, daí a cada ano, eles tinham, e continuam tendo, que atualizar as informações, para mostrar como eles estão cumprindo aquilo – Especialista ambiental – SMA-SP. Entrevista concedida em 14/01/2016.

De acordo com o ilustrado na fala de Carolina Matos, notamos que os esforços da Secretaria do Meio Ambiente recaem na avaliação dos planos de ação fornecidos pelos signatários e na emissão do Certificado Etanol Verde, não cabendo a ela acompanhar o cumprimento das adequações. Sua autoridade aparece, então, amalgamada no âmbito discursivo da condução da “mudança de postura”,

---

ao passo que a averiguação desse cumprimento é transferida aos próprios signatários.

Diferentemente do plano de ações, que passa pelo crivo da secretaria, essa averiguação é realizada de acordo apenas com os interesses dos signatários perante os critérios técnicos previamente validados. A conquista do *distintivo* atrela-se, portanto, mais à postura assumida na feitura do plano de ação do que, necessariamente, em seu cumprimento. Logo, da mesma forma como a autoridade da secretaria, a resposta do setor também se encontra amalgamada no âmbito discursivo.

Não descolada desse âmbito, opera a segunda classificação do termo *distintivo*, apresentada como um atributo. Essa classificação dá margem para que pensemos nos efeitos simbólicos previstos e assegurados pelo “tornar-se distinto”. A incorporação da questão ambiental por esses agentes econômicos mostra-se, assim, como uma vantagem concorrencial não só entre seus pares, como também em meio à *opinião pública*, sensibilizada pelas demandas ambientais (Jollivet & Pavé, 2003).

Então, os empresários falaram o seguinte, “poxa vida, essa coisa aí pode dar vantagens de mercado”. Empresário só pensa nisso, né? Que vantagem eu tenho de fazer isso aí? Pô, vantagem, vantagem, sei lá, que você vai conquistar mercado. Você é uma empresa ajustada ambientalmente, com sistema ambiental e tal – Ex-secretário do Meio Ambiente. Entrevista concedida em 27/10/2015.

É, então, a partir da emissão desse *distintivo* e em meio a este emaranhado de estratégias, que a *opinião pública*, potencial consumidora do etanol, passaria a ter mais referências para assimilar a produção do setor como *ajustada ambientalmente*

e chegar-se-ia no alcance da conquista de mercado, como aponta o ex-presidente da UNICA.

Por conseguinte, a postura assumida pela Secretaria do Meio Ambiente contribui para a construção desta realidade pautada na “nova imagem”, mirando a se distanciar das críticas a degradações socioambientais. Sua visão autorizada é distribuída entre concentrar a avaliação do cumprimento das diretivas e redistribuir os resultados alcançados em parceria com o setor através desse distintivo e da elaboração de relatórios com os principais avanços do setor.

Nesses movimentos, a secretaria acaba por justificar um processo de ganho capitalista em termos do “bem comum” (Gameiro & Martins, 2014). Sua autoridade colabora com a construção dessa imagem na medida em que tem tanto um papel de nominar o que seria alvo de mudança de postura do setor como também de legitimá-la. A nomeação, como apresentamos anteriormente, resulta do agrupamento das críticas dispersas em torno da problemática das queimadas a uma mesma classificação e, por consequência, a uma mesma resolução pautada na técnica.

Não obstante a classificação das críticas operar enquanto um instrumento objetivo (Bourdieu, 2020) da secretaria, também frente ao debate no âmbito legislativo do estado, acaba por favorecer o empresariado canavieiro neste mesmo âmbito. Isso posto, a não criação de uma nova lei estadual que, porventura, pudesse antecipar os prazos instituídos pela lei nº 11.241 de 2002 é também freada.

O Protocolo Agroambiental, amparado pelo Certificado Etanol Verde, pode, à vista disso, ser encarado enquanto um passaporte para garantir o objetivo econômico de conceder uma maior visibilidade ao setor e, por consequência, ao combustível.

---

E, ainda, possibilitar um posicionamento estratégico tanto da Secretaria do Meio Ambiente quanto do setor sucroalcooleiro em relação ao debate da problemática das queimadas no estado.

## 5. *Notas conclusivas*

A imagem do oscilar de uma chama permite que alcancemos o retrato da condução da pauta das queimadas no estado de São Paulo, que embasa a discussão traçada neste artigo. Seguindo um primeiro movimento, somos levados a observar a disputa acerca da detenção da autoridade para pautar o debate travado entre o âmbito legislativo e o setor sucroalcooleiro. Ao elaborar a proposta do ajustamento de conduta, a Secretaria do Meio Ambiente intervém nesse debate, despontando com uma nova estratégia.

O Protocolo Agroambiental Paulista, amparado na cooperação técnica e institucional estabelecida entre as partes, é, então, capaz de atrair os interesses políticos e econômicos da União da Indústria de Cana-de-açúcar. A “mudança de postura” dessa instância representativa do setor, guiada e legitimada pela autoridade da SMA-SP, curva-se ao encontro do apagamento das queimadas nos canaviais. Como efeito, a assinatura do protocolo proporciona uma estabilidade aparente a esse conflito em suspenso.

Visando a percorrer as faíscas despontadas nessa e dessa cooperação, buscamos respaldo nas Sociologias de Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, Claudette Lafaye, Ève Chiapello e Laurent Thévenot. Furtando-nos de uma leitura ortodoxa dos autores, em diálogo com Bourdieu, propomos interpretar as disputas acerca da classificação das queimadas, travadas entre o poder público e o setor

sucroalcooleiro. Ademais, Boltanski e os/as demais autores/as auxiliam-nos na compreensão de como, a partir deste campo conflitivo, foi possível lançar mão de estratégias e justificações que se cruzam em vias de construir um acordo – esta estabilidade aparente que almeja o “bem comum”.

Questionamos essa estabilidade ao destrincharmos o arcabouço estratégico sustentado pela formulação e condução do protocolo, chegando à sua eficácia política e econômica em pautar o debate das queimadas. Sua assinatura permitiu um enfraquecimento das críticas destinadas à produção canavieira, bem como o acender do posicionamento estratégico da Secretaria do Meio Ambiente e da UNICA nesse debate. O que conduziria ao apagamento das chamas, pelo contrário, inclina-se a outra oscilação.

As novas faíscas deste acordo podem ainda ser notadas. Em 2017, surge outra proposta de “ajustamento de conduta”, visando à continuidade da cooperação iniciada em 2007. O Protocolo Etanol *Mais Verde* (São Paulo, 2017) talvez indique que o primeiro não tenha sido “verde” o suficiente para contrapor as chamas que se formam nos canaviais.

## *Agradecimentos*

A presente investigação contou com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

## *Referências*

Andrade Júnior, J. R. P. *Onde tem fumaça tem fogo: as lutas pela eliminação da queima da cana-de-açúcar*. São Paulo: FAP - UNIFESP, 2016.

- Boltanski, L.; Chiapello, È. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2. ed., 2020.
- Boltanski, L.; Thévenot, L. *A justificação: sobre as economias da grandeza*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.
- Bourdieu, P. A ilusão bibliográfica. In: Ferreira, M. de M.; Amado, J. (Orgs). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 8. ed., 2006. p. 183-191.
- Bourdieu, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 14. ed., 2010.
- Bourdieu, P. *Sociologia geral, vol. 1: lutas de classificação - curso no Collège de France (1981-1982)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020.
- Chã, A. M. *Agronegócio e indústria cultural: estratégias das empresas para a construção da hegemonia*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- Gameiro, M. B. P.; Martins, R. C. Da mercantilização da natureza à criação de mercadorias verdes. *REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, 8(2), 1-18, 2014. doi: 10.32760/1984-1736/REDD/2014.v8i2.6915
- Goldemberg, J. *A Lei das queimadas*, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2205200209.htm>>. Acesso em: nov. 2021.
- Gonçalves, D. B. *Mar de cana, deserto verde?* Dilemas do desenvolvimento sustentável na produção canavieira paulista. São Carlos, Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - UFSCar, 2005.
- Jardim, A. Que se cumpra a lei das queimadas, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2305200210.htm>>. Acesso em: nov. 2021.
- Jollivet, M.; Pavé, A. L'environnement: un champ de recherche en formation. *Natures, Sciences, Sociétés*, 1(1), 6-24, 1993. doi: 10.1051/nss/19930101006
- Lafaye, C.; Thévenot, L. Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue Française de Sociologie*, 34(4), 495-524, 1993. doi: 10.2307/3321928
- Lima, G. F. da C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 23(1), 123-132, 2011. doi: 10.5380/dma.v23i0.20948
- Marinho, E. V. A.; Kirchhoff, V. W. J. H. Projeto fogo: um experimento para avaliar efeitos das queimadas de cana-de-açúcar na baixa atmosfera. *Revista Brasileira de Geofísica*, 9(2), 107-119, 1991. doi: 10.22564/rbgf.v9i2.1103
- Martins, R. C. A classificação disciplinar no mercado dos enunciados ambientais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(87), 97-114, 2015. doi: 10.17666/308797-113/2015
- Paixão, M. C. S.; Fonseca, M. B. da. A produção de etanol de cana no Estado da Paraíba: alternativas de sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 24(1), 171-184, 2011. doi: 10.5380/dma.v24i0.21280
- Ribeiro, H. Queimadas de cana-de-açúcar no Brasil: efeitos à saúde respiratória. *Rev. Saúde Pública*, 42(2), 370-376, 2008. doi: 10.1590/S0034-89102008005000009
- Romeiro, A. R. *Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1998.
- Sabadin, A. C. *Das estratégias às justificações: uma análise da construção política do Protocolo Agroambiental Paulista*. São Carlos, (Mestrado em Sociologia) - UFSCar, 2017.
- Sabadin, A. C. Do fogo à fumaça: a construção social do problema ambiental das queimadas nos canaviais paulistas. *Revista Argumentos*, 17(1), 85-104, 2020. doi: 10.32887/issn.2527-2551v17n1p.85-104
- Saiani, C. C. S.; Perosa, B. B. Saúde respiratória e mecanização da colheita da cana-de-açúcar nos municípios paulistas: a importância do protocolo agroambiental. *RESR*, 54(1), 29-50, 2016. doi: 10.1590/1234-56781806-9479005401002
- São Paulo. *Decreto n.º 42.056, de 06 de agosto de 1997*. Altera a redação do artigo 5º do Decreto 41.719, de 16/04/1997 que regulamentou a Lei 6.171/1988, alterado pela Lei 8.241/1993, que dispõe sobre o uso, conservação e preservação do solo agrícola. São Paulo: DOE de 07/8/1997.
- São Paulo. *Lei n.º 10.547, de 02 de maio de 2000*. Define procedimentos, proibições, estabelece regras de execução e medidas de precaução a serem obedecidas quando do emprego do fogo em práticas agrícolas, pastoris e florestais, e dá outras providências correlatas. São Paulo: DOE de 03/5/2000.
- São Paulo. *Lei n.º 11.241, de 19 de setembro de 2002*. Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha

---

da cana-de-açúcar e dá providências correlatas. São Paulo: DOE de 02/3/2002.

São Paulo. *Protocolo agroambiental do setor sucroenergético paulista*, 2007. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/etanolverde/protocoloagroambiental.php>>. Acesso em: abr. 2016.

São Paulo. *Protocolo etanol mais verde*, 2017. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/etanolverde/>>. Acesso em: mai. 2021.

SMA – Secretaria do Meio Ambiente. *Resolução SMA-21, de 16 de maio de 2007*. Dispõe sobre a instituição dos Projetos Ambientais Estratégicos da Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: DOE de 17/3/2007.

Souza, M. C. O.; Corazza, R. I. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir de estudos da evolução dos perfis de emissão de gases de efeito estufa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 42(1), 52-80, 2017. doi: 10.5380/dma.v42i0.51298

Valente, R. Governo de São Paulo diz que queima de cana não é “potencialmente degradante”, 2021. Disponível em: <<https://www.novacana.com/n/etanol/meio-ambiente/governo-sao-paulo-queima-cana-nao-potencialmente-degradante-020321>>. Acesso em: abr. 2021.