

# A GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS NO ESPAÇO RURAL: OS CONFLITOS DIANTE DAS DIFERENTES PERCEPÇÕES ENTRE OS ATORES SOCIAIS

SULZBACHER, Aline Weber<sup>1</sup>  
SILVEIRA, Paulo Roberto Cardoso da<sup>2</sup>  
GENRO, Cícero Mallmann<sup>3</sup>

## Resumo

Os riscos são socialmente construídos. Portanto, sua percepção é variável de acordo com a prática social e o *Habitus* de cada indivíduo. A implantação das agroindústrias familiares rurais (AFRs) na Quarta Colônia de Imigração Italiana do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, tem gerado conflitos entre a percepção de risco pelos agentes de extensão, população local e gestores públicos. Neste artigo, propomos analisar como tem ocorrido a gestão dos riscos ambientais, buscando compreender os diferentes discursos sobre o risco potencial das AFRs, enfocando a insuficiência da ótica do imperativo técnico baseada na crença de que informações técnico-científicas são suficientes para atribuir o caráter de risco a um processo de relação sociedade-natureza. Questiona-se qual impacto tem a legislação ambiental e a ação de seus guardiões na percepção de um risco ambiental? Os procedimentos metodológicos foram baseados no Projeto de Gestão Ambiental em AFRs<sup>4</sup>, financiado pelo CNPq, onde analisa-se a ação dos responsáveis pelas AFRs e agentes de desenvolvimento no controle dos riscos ambientais. Conclui-se com a reflexão sobre a emergência de uma construção sócio-ambiental, onde os riscos são definidos e negociados entre os atores envolvidos.

**Palavras chaves:** gestão de riscos; riscos ambientais; agroindústria familiar rural.

---

<sup>1</sup>Mestranda no Programa de Pós Graduação em Extensão Rural – CCR/UFSM

<sup>2</sup>Doutorando do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina na área de Sociedade e Meio-Ambiente. Professor Depto. de Educação Agrícola e Extensão Rural - DEAER/CCR/UFSM;

<sup>3</sup>Engenheiro Florestal, Especialista em Gestão Ambiental.

<sup>4</sup>*Poluição dos recursos hídricos e edáficos causados por resíduos sólidos e líquidos resultantes do processamento de matérias-primas de origem animal e vegetal em agroindústrias familiares rurais*, projeto financiado pelo CNPq. Coordenação Prof. Dr. Danilo Rheinheimer dos Santos – NESAF/CCR/UFSM e Prof. Ms. Paulo Roberto C. da Silveira – NEPAL/CCR/UFSM.

# LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS AMBIENTALES EN EL ESPACIO RURAL: LOS CONFLICTOS FRENTE LAS DIFERENTES PERCEPCIONES ENTRE LOS ACTORES SOCIALES

## Resumen

Los riesgos son socialmente construidos. Por lo tanto, su percepción es variable de acuerdo con la práctica social y el *Habitus* de cada individuo. La implantación de las agroindustrias familiares rurales (AFRs) en la Cuarta Colonia de Inmigración Italiana del Estado de Río Grande del Sur/Brasil, ha generado conflicto entre la percepción de riesgo por los agentes de extensión, población local y gestores públicos. En este artículo, proponemos analizar como ha ocurrido la gestión de los riesgos ambientales, buscando comprender los diferentes discursos sobre el riesgo potencial de las AFRs, enfocando la insuficiencia desde la óptica del imperativo técnico basada en la creencia de que informaciones técnico-científicas son suficientes para atribuir el carácter de riesgo a un proceso de relación sociedad-naturaleza. Se cuestiona ¿cual es el impacto que tiene la legislación ambiental y la acción de sus guardianes en la percepción de un riesgo ambiental? Los procedimientos metodológicos fueron fundamentados en el Proyecto de Gestión Ambiental en AFRs<sup>5</sup>, financiado por el CNPq, donde se analiza la acción de los responsables por las AFRs y agentes de desarrollo en el control de los riesgos ambientales. Se concluye con la reflexión sobre la emergencia de una construcción socio-ambiental, donde los riesgos son definidos y negociados entre los actores involucrados.

**Palabras claves:** gestión de riesgos; riesgos ambientales; agroindustria familiar rural.

---

<sup>5</sup>*Poluição dos recursos hídricos e edáficos causados por resíduos sólidos e líquidos resultantes do processamento de matérias-primas de origem animal e vegetal em agroindústrias familiares rurais*, projeto financiado pelo CNPq. Coordenação Prof. Dr. Danilo Rheinheimer dos Santos – NESAF/CCR/UFSM e Prof. Ms. Paulo Roberto C. da Silveira – NEPAL/CCR/UFSM.

## 1. Introdução

Neste artigo, parte-se do pressuposto que os riscos são socialmente construídos e que, portanto, sua percepção depende da sua relação com a vida cotidiana de cada ator social e condicionados a determinados códigos aceitos culturalmente. Deste modo, os riscos têm historicidade e sua compreensão exige a análise das práticas sociais existentes em determinado espaço geográfico.

No escopo deste artigo, analisa-se o processo de implantação destas AFRs e os diferentes discursos sobre os riscos ambientais, bem como suas lógicas contraditórias. Diante do fato de que as tentativas de legalização das AFRs esbarram em uma legislação sanitária e ambiental pensada para grandes empreendimentos e que, portanto, não atende as especificidades destas AFRs (considerando o volume de resíduos gerados e seu poder poluente), percebem-se diferentes posicionamentos dos atores sociais com seus respectivos discursos legitimadores de sua (in)ação.

De parte dos agentes de ATER<sup>6</sup>, diante dos obstáculos constatados para legalização das AFRs, alternam-se entre a minimização dos impactos e riscos provenientes das AFRs, colocando a dimensão ambiental em segundo plano e a impotência diante da defesa intransigente da legislação pelos órgãos ligados ao licenciamento ambiental.

Já os agricultores se vêem em uma situação, onde dois discursos emergem: o que assume os problemas ambientais como importantes, mas os coloca como impotentes diante da impossibilidade de enfrentamento, atribuída à falta de informação e a postura dos responsáveis legais em não agirem no sentido de buscar soluções; e, de outro lado, um discurso que minimiza os problemas ambientais vivenciados, demonstrando que percebem, em sua realidade cotidiana, outros impactos ambientais maiores e não enfrentados.

Tais discursos, se situados dentro de uma perspectiva que diferencie os impactos e riscos causados por diferentes tipos de AFRs, certamente poderão assumir um caráter lógico. No entanto, nos propomos ir além e com a análise do modo de gestão dos riscos ambientais relacionados à implantação das AFRs, apontar elementos que revelem o limite da lógica do “imperativo técnico”<sup>7</sup>, alicerçada

---

<sup>6</sup>Agentes dos Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

<sup>7</sup>GUIMARÃES e SILVEIRA, 2007. Gestão Ambiental em Espaços Rurais: do Imperativo Técnico a Construção Sócio-Ambiental – O Caso do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Santa Maria-RS.

na crença da supremacia dos conhecimentos técnico-científicos frente aos saberes empírico - vivenciais na abordagem de problemas ambientais.

Finalmente, enfocamos a “construção sócio-ambiental” como uma forma de abordar os problemas ambientais, onde a negociação entre as diferentes compreensões de uma mesma situação pelos diversos atores sociais constitui a base da identificação e gestão dos riscos em determinado espaço social.

Este trabalho assenta-se nas referências empíricas fornecidas pela investigação conduzida no escopo do projeto de pesquisa *Poluição dos recursos hídricos e edáficos causados por resíduos sólidos e líquidos resultantes do processamento de matérias-primas de origem animal e vegetal em agroindústrias familiares rurais*, iniciado em janeiro de 2008, contando com recursos do CNPq<sup>8</sup>. O projeto tem por objetivo refletir sobre os riscos ambientais causados por uma nova atividade produtiva, o processamento de produtos de origem animal e vegetal em escala comercial, implicando em projetos de implantação de Agroindústrias Familiares Rurais (AFRs) com sua conseqüente geração de resíduos sólidos e líquidos de diferente poder impactante.

## **2. Os riscos ambientais no espaço rural: algumas considerações**

Inicialmente, no intuito de analisarmos os modos de gestão dos riscos ambientais, é importante compreendermos que:

O risco é uma construção social. A percepção que os atores têm de algo que representa um perigo para eles próprios, para os outros e seus bens, contribui para construir o risco que não depende unicamente de fatos ou processos objetivos (VEYRET, 2007, p. 23).

Deste modo, falar em gestão de riscos implica em considerar que sua definição e importância atribuída variam entre os diferentes atores sociais. Assim, um risco que pode ser atribuído à determinada possibilidade de ocorrência de um evento natural ou de um evento provocado pela atividade humana, a partir de estudos realizados com base na ciência e na técnica, pode não ser percebido como tal pela população local.

---

<sup>8</sup>Projeto em andamento, previsto para o período 2008-2010, coordenado pelo Prof. Dr. Danilo Rheinheimer dos Santos – NESAF/CCR/UFMS, denominado genericamente, neste trabalho, de “Projeto de Gestão Ambiental das AFRs”.

Na região sob a qual se assenta a investigação que dá origem a este trabalho, a chamada Quarta Colônia de Imigração Italiana do Rio Grande do Sul<sup>9</sup>, estudos tem apontado problemas relacionados com a qualidade da água a ser consumida e sua relação com o elevado uso de agro-químicos na atividade agrícola (RHEINHEIMER, GONÇALVES e PELLEGRINI, 2003). No entanto, como veremos adiante na análise dos dados obtidos junto aos gestores públicos e responsáveis pelas AFRs em relação à gestão ambiental, tal situação não ocupa mesma posição na atribuição da importância como riscos vivenciados. E, também, não se observa uma ação efetiva em relação a este problema, apesar de sua presença nos discursos dos diferentes atores sociais e que as informações sobre tal situação estejam disponíveis.

O mesmo poderia dizer-se em relação aos problemas de assoreamento dos rios associados à perda de solo por processos erosivos (SEQUINATTO *et al*, 2006). A evidência fornecida pelas, cada vez mais freqüentes, inundações, as quais causam perda das plantações e prejuízos nas moradias rurais, aliadas a pressão exercida por gestores públicos e ministério público, não tem gerado efetiva ação de prevenção e controle dos riscos.

Como explicar tal comportamento diante dos riscos? O que nos indica a evidência de que as informações técnico-científicas não são suficientes para atribuir o caráter de risco a um processo de relação sociedade-natureza? E qual impacto tem a legislação ambiental e a ação de seus guardiões encastelados no serviço público ou no judiciário na percepção de um risco ambiental?

Trata-se de questões complexas que, certamente, não temos a pretensão de responder, até por que a noção de risco é complexa, definindo, ao mesmo tempo, *“tanto um perigo potencial quanto sua percepção e indica uma situação percebida como perigosa na qual se está ou cujos efeitos podem ser sentidos”* (VEYRET, 2007, p. 25). Busca-se apontar elementos para reflexão sobre como podemos avançar em um sistema de gestão de riscos ambientais.

Como neste trabalho enfocamos o espaço rural, precisa-se considerar que as AFRs significam um tipo de atividade com característica diferenciada em relação às tradicionais atividades agrícolas. Estas últimas apresentam impactos difusos, ou

---

<sup>9</sup> A Quarta Colônia de Imigração Italiana localiza-se na porção central do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil e sua abrangência está delimitada pela divisão político-administrativa dos nove municípios que a compõem.

seja, de difícil localização, pois se trata de um efeito acumulativo (o assoreamento de rios, por exemplo, é gerado por ação de inúmeros agricultores ao mesmo tempo; o mesmo ocorre com o efeito dos agro-químicos na poluição das fontes de água disponíveis para consumo). Também se trata de impactos ambientais de pouca intensidade e constantes, de difícil medição e responsabilização individual.

Já as AFRs apresentam um potencial poluente localizado, de fácil medição e de maior intensidade, mas esporádico, além de ser mais fácil a responsabilização do proprietário do empreendimento pelo impacto causado. Tal diferença, torna os riscos das AFRs mais perceptíveis aos atores locais, sejam os próprios agricultores ou os profissionais da assistência técnica e dos órgãos gestores públicos, ao passo que os riscos causados pelas atividades agrícolas são minimizados pela difícil associação entre as práticas agrícolas e seus efeitos ao meio-ambiente e na qualidade de vida das populações locais (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007).

Aquilo que é parte integrante da vida cotidiana e sobre o qual os atores sociais estão familiarizados assume uma “Imunidade Subjetiva”, que faz com que os riscos não sejam percebidos como tais. Em trabalho sobre o uso de agrotóxicos por agricultores da grande Florianópolis, Guivant (1994) demonstrou que esta Imunidade Subjetiva é necessária como forma de negar o perigo e alicerçava-se em um compartilhamento coletivo dos riscos, pois “todos utilizam” e, portanto, se há risco é para quem não se sabe usar. Percebiam que a não utilização de agro-químicos levava a um risco econômico de menor produção, mas não se percebia o risco a saúde, pois este não era nitidamente associado ao uso de agrotóxicos como potencial causador de doenças na população local. Evitar o uso por questão de saúde trazia consequência invisível, já a utilização provocava consequências concretas na renda das famílias e na diminuição do tempo de trabalho (caso dos herbicidas).

Neste trabalho, se observa que as informações dos técnicos não surtiam efeito, os agricultores as rejeitavam em função de que aqueles o tratavam como ignorantes ou inferiores (GUIVANT, 1994). Tal comportamento é compreensível se considerarmos que a imposição por parte de peritos de uma determinada interpretação dos problemas ambientais leva à “novas arbitrariedades simbólicas, sociais, culturais, econômicas e produtivas” (GERHARDT e ALMEIDA, 2004, p. 144).

Fala-se de imposição, por que o discurso sobre a necessidade de preservar o meio-ambiente “vem de fora”, não surge de uma vivência dos agricultores, como

mostram os trabalhos de Guivant (1994) e Gerhardt e Almeida (2004) e percebe-se também no caso das AFRs. Deste modo, apesar deste discurso ser adotado pelos diferentes atores sociais, porque bem aceito socialmente, não tem repercutido em suas práticas sociais.

A assimilação das informações pelos agricultores ocorre pela transformação e adaptação às condições locais, “a partir de sua própria cultura e de suas experiências passadas” (GUIVANT, 2004, p. 20). Deste modo, surge um conhecimento prático dos agricultores, “misturas pragmáticas de considerações técnicas e econômicas mais juízos de valor enraizados no sistema social” (BENNET, 1982).

Então, se é verdade que a gestão dos riscos ambientais exige um sistema de geração e difusão de informações sobre os perigos causados por determinadas práticas sociais, isto não é suficiente. Precisa-se avançar na compreensão deste conhecimento prático que orienta as decisões e ações dos atores sociais (SILVEIRA, 1994).

Aqui se torna importante resgatar a análise clássica de Pierre Bourdieu, sobre a definição de prática social. Para este autor, a prática de um agente social é a relação dialética entre a situação objetiva e o *Habitus*, este conceituado como pré-disposições historicamente estruturadas na experiência pregressa de cada indivíduo (BOURDIEU, 1983). Assim, o *Habitus* funciona “enquanto sistema de disposições duráveis é matriz de percepção, de apreciação e de ação, que se realiza em determinadas condições sociais” (ORTIZ, 1993, p. 19). Portanto, as práticas sociais são condicionadas pelo *Habitus* e sendo este relacionado com a trajetória particular de cada indivíduo, resulta-se em seu caráter eminentemente diferenciado, aumentando-se a diferença na proporção que se afastam as trajetórias sociais.

Conclui-se que as práticas sociais de agricultores e agentes de desenvolvimento são concebidas a partir de pontos de partida diversos, pois se trata de *Habitus* bastante diversos. Mas, tal diferença pode ser agravada pela diferente definição da situação objetiva, a qual varia entre os diferentes atores sociais. Para melhor compreensão deste ponto, lançamos mão do conceito de realidade objetiva do biólogo Humberto Maturana.

Às vezes assume-se em uma perspectiva realista do conhecimento, que a realidade é auto-evidente e, portanto, indiscutível. No entanto,

la realidad no es una experiencia, es un argumento dentro de una explicación. En otras palabras, la realidad surge como una proposición explicativa de nuestra experiencia de las coherencias operativas de nuestra vida cotidiana y de nuestra vida técnica al vivir nuestra vida cotidiana y nuestra vida técnica (MATURANA, 1986, p. 31).

Ou seja, a própria realidade objetiva é interiorizada por cada indivíduo como produto de um universo simbólico no qual está inserido, alicerçado em conhecimentos legitimados que vão desde crenças até corpos teóricos complexos (BERGER e LUCKMAN, 1987). Nos estudos da antropologia tal questão fica clara no estranhamento entre as comunidades locais e o antropólogo, pois seus universos simbólicos são bastante distintos.

Neste ponto, podemos então, afirmar que os diferentes atores sociais não compartilham práticas sociais, por que divergem no que consideram situação objetiva e por possuírem Habitus diferentes. No entanto, quando falamos em Risco, referimo-nos a percepção subjetiva dos atores em relação a uma situação objetiva com advertem Kostov e Lingard (2003). Aqui, assume sentido a reflexão anterior, se a situação (realidade) objetiva se apresenta como diferenciada para cada ator social com sua matriz de percepção própria, como poderia ser o risco atribuído a esta situação algo comum a qualquer ator social?

A resposta negativa a esta pergunta leva a Veyret (2007) falar em conversão em risco, ou seja, a transformação de um fenômeno social em perigo percebido com tal.

Não há risco sem uma população ou indivíduo que o perceba e que poderia sofrer seus efeitos. Correm-se riscos, que são assumidos, recusados, estimados, avaliados, calculados. O risco é a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ele e o percebe como tal (VEYRET, 2007, p. 11).

No caso abordado neste artigo, a implantação de AFRs pode significar risco na percepção dos agentes públicos da área ambiental, mas não significa que os profissionais de ATER e responsáveis pelos empreendimentos o percebam como tal. Como demonstraremos adiante, as estratégias adotadas até o momento não tem sido capazes de converter a possível poluição causada pelas AFRs em risco para a população local e, até mesmo, para alguns gestores públicos.

Uma última consideração relevante é a referência sobre a conversão em risco estar associada a capacidade dos “formuladores de exigência” (HANNIGAN, 1995)

em converter uma situação em risco a ser considerado como tal e assumir caráter de problema ambiental a desafiar os diferentes atores sociais. Muitos problemas passaram a ser percebidos como tal por que os meios Midiáticos ou movimentos sociais organizados e poderosos os tornaram populares e dignos de apreensão social, enquanto outros são concebidos como não preocupantes, apesar das evidências científicas de sua periculosidade (HANNIGAN, 1995; IRWIN, 2001).

Como sintetiza Veyret (2007), são três as formas pelas quais têm se instituído uma sistemática de gestão de risco, dando vazão a um problema ambiental considerado com tal:

- a) Identificados os danos ambientais possíveis e presumivelmente controlados pela ação articulada entre especialistas e poder político, elabora-se resposta a sociedade civil;
- b) Os atores da sociedade civil pressionam os gestores de riscos a realizarem estudos e apurar responsabilidades, desencadeando processo de negociação social;
- c) No terceiro caso, trata-se da geração de um conjunto de informações por atores de condições variadas e cria-se uma disputa pela interpretação a ser aceita socialmente sobre os riscos naturais e socioeconômicos envolvidos;

No caso aqui analisado, não se percebe um sistema de gestão de risco instituído formalmente, mas apontam-se alguns elementos sobre o processo de conversão em risco da atividade realizada pelas AFRs. Percebem-se elementos contidos nas três formas de instituição da gestão de risco citadas acima. Antes de abordarmos o processo de implantação das AFRs e a forma pela quais os riscos são percebidos ou minimizados, examinamos de modo sintético a lógica do imperativo técnico que subjaz tal processo e tem impactado as estratégias de conversão de risco de forma negativa.

### **3. A Lógica do Imperativo Técnico: a Imposição de Saberes**

Pode-se estabelecer aqui, como ponto de partida, duas evidências: a) a legislação ambiental como regulamento jurídico se impõe diante dos cidadãos como obrigação em sua relação com os sistemas naturais e o impacto de suas ações sobre a qualidade ambiental; b) a busca de práticas sociais orientadas pelo respeito ao meio-ambiente, é um discurso que tem assumido cada vez mais legitimidade pela força dos movimentos ambientalistas e pelos diversos estudos científicos que

demonstram sua relevância para conter os efeitos nocivos à vida planetária. Deste modo, pode-se assumir como válida a assertiva de que o discurso da preservação do meio-ambiente chega aos agricultores, por meio, de diferentes atores sociais.

Certamente, que a forma pela qual chega este discurso aos agricultores varia em cada contexto social e depende da relação de poder que se estabelece entre os diferentes atores sociais, no caso aqui abordado, entre agricultores e agentes de desenvolvimento (profissionais de ATER, gestores públicos, entidades prestadoras de serviço e representantes de classe<sup>10</sup>).

A lógica do imperativo técnico é uma forma de abordar os problemas ambientais e incide sobre a forma de transmissão dos conhecimentos sobre estes, a forma de conceber sua constituição e caracterização. A lógica do imperativo técnico ancora-se no arcabouço jurídico-administrativo (a legislação ambiental e os órgãos fiscalizadores), na autoridade do conhecimento científico e na legitimidade do discurso em defesa do meio-ambiente (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007). Como forma de superação desta “lógica”, estes autores propõem o que denominam de construção sócio-ambiental, onde a definição dos problemas ambientais e suas formas de enfrentamento subordinam-se a uma arena pública de negociação (HANNIGAN, 1995) e, ainda mais importante,

os conflitos ambientais são concebidos como passíveis de arbitragem política, havendo a necessidade de percebermos a distribuição desigual dos riscos e impactos ambientais entre os diferentes grupos sociais e em sua localização geográfica, o que implica em reconhecer as relações de poder existentes (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007, p. 02).

Considerando que neste trabalho buscamos elementos que caracterizam esta lógica de interação entre agricultores e agentes de desenvolvimento, cabe analisarmos, mais detidamente, onde estão os estelhos que a sustentam, a fim de que se possam identificar espaços para sua superação.

O primeiro estelho é a concepção de natureza que ainda subjaz na ação dos chamados órgãos ambientais (BOEIRA, 2004) e até nas políticas públicas (FURNIVAL, 2006), podendo ser assim sintetizada: “a natureza é uma realidade que tem mecanismos próprios e sua lógica deve ser respeitada pelas ações humanas” (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007, p. 05). A natureza é vista como realidade exterior

---

<sup>10</sup> Em nossa análise não incluímos os representantes de classe devido ao fato que em seu comportamento influem aspectos relativos as disputas políticas nas quais estão envolvidos e em relação as orientações das confederações a quais estão filiados.

aos agentes sociais e que existe independente do que fazemos como observadores (MATURANA, 1996), sendo cabível, então, a existência de um conhecimento único e inquestionável sobre os sistemas naturais (IRWIN, 2001).

Assim, legitima-se o segundo estelho do imperativo técnico, os sistemas peritos e sua autoridade que lhe conferem a condição de agirem sem dialogar com os diversos atores sociais envolvidos em um processo de produção (HANNIGAN, 1995). O saber técnico-científico indica a ação que deve ser efetivada diante de um problema ambiental e cabe aos gestores públicos garantirem sua efetivação, bem como, a penalização de quem descumprir as normas legais, por certo também coerentes com tais conhecimentos (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007).

Tal lógica desconsidera que a gestão ambiental implica em um caráter político-institucional, onde interagem as políticas públicas e os espaços de participação do cidadão (RUSCHEINSKY, 2004) e, portanto, pode enfatizar a dimensão jurídico-administrativa apenas, em detrimento da potencialização de espaços de “agir conflitual” (GERHARDT e ALMEIDA, 2004).

Observa-se que a lógica do imperativo técnico somente alcança alguma legitimação por que se assenta em uma concepção de ciência “como produtora de dados objetivos que fornece certeza na definição do impacto ou risco ambiental” (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007). Cabe chamar a atenção que o conhecimento científico é cada vez mais considerado socialmente construído, seja pela incerteza presente nos atuais paradigmas das ciências naturais (IRWIN, 2001), seja por que as análises científicas não são desconectadas de uma gama de valores compartilhados pelos cientistas em dado momento histórico, das condições nas qual o conhecimento é produzido e seu processo de construção (LATOUR, 2001). Desta forma, a base epistêmica do imperativo técnico está bastante fragilizada.

No entanto, ao observarmos as ações dos agentes públicos na regulação dos problemas ambientais, representado pelas licenças ambientais e pelos sistemas de avaliação ambiental, ainda percebe-se que “imperava o técnico” sobre o social e o político (BOEIRA, 2004), sendo suas formas de ação pautadas na pretensa superioridade dos sistemas peritos. Se tomarmos como exemplo os EIA-RIMA<sup>11</sup>, verifica-se que mesmo sendo incluído nos procedimentos de avaliação ambiental, as

---

<sup>11</sup> Na década de 1970 os Estados Unidos criam os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) como um pré-requisito à aprovação de empreendimentos potencialmente poluidores. E, na década seguinte, foi formalizado o Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) (MOURA, 2002).

audiências públicas como espaço de participação do cidadão, estas tem se constituído em espaços de fortalecimento da posição dos peritos diante dos questionamentos dos cidadãos desprovidos de formação científica (HANNIGAN, 1995). Muitos estudos têm mostrado que o judiciário e a crescente ação do ministério público na área ambiental têm se pautado pelo saber dos peritos e apresentam certo receio diante de posições em prol de alternativas não “avalizadas cientificamente” (HANNIGAN, 1995; IRWIN, 2001).

O mais grave de tudo isto, é que tal procedimento na defesa do já instituído tem bloqueado a própria atividade científica, inibindo a geração de conhecimentos que possam contribuir na oferta de alternativas tecnológicas e gerenciais, através da testagem de métodos mais simples de controle dos impactos e riscos ambientais. Além de que, muitas vezes, a lógica do imperativo técnico impede que se perceba que em muitos empreendimentos é mais factível diminuir a geração de poluentes do que tratá-los “adequadamente” (concebido como o que propõe a legislação) (GENRO e SILVEIRA, 2007), ficando-se ainda preso a um passado onde a ação era do tipo “Fim de Tubo” como denominada por Andrade, Marinho e Kiperstok (2001).

No caso aqui analisado das AFRs, a situação é ainda mais complexa, pois se tratando de empreendimentos com baixo poder poluente pela reduzida escala de operação ou pela natureza da atividade realizada, as exigências costumam ser as mesmas cobradas de uma grande planta industrial. Tal fato se justifica pela ausência de alternativas conhecidas pelos órgãos ambientais, consideradas adequadas cientificamente e, até pela falta de informações capazes de gerar uma solução inovadora para cada caso específico (SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007). E a ausência de pessoal no serviço público tem sido colocada como fator inibidor desta busca de inovação e um estimulante a postura em favor de recomendações padrão (GIVANT e MIRANDA, 1999).

Estes mesmos autores destacam uma questão relevante: o preenchimento de formulários de forma correta, constituindo projetos compatíveis com as exigências dos órgãos ambientais, passa a ser o desafio dos profissionais de assessoria técnica, enquanto no campo nada do projetado é “corretamente” executado. Situações como esta destacar-se-á a seguir no relato de nossa investigação.

#### **4. O processo de implantação das AFRs: a gestão dos riscos**

O processo de implantação de agroindústrias familiares na Quarta Colônia teve início há aproximadamente quinze anos, como parte de um programa visando a criação, consolidação e reconhecimento externo de uma identidade territorial ligada a este espaço física e culturalmente delimitado. Neste processo, usou-se dos atributos como a colonização italiana e as características agroecológicas, bem como os patrimônios históricos e a cultura remanescente como elos-chaves para a consolidação da marca *Quarta Colônia de Imigração Italiana*.

A promoção da agroindustrialização dos produtos agropecuários significou um elemento-chave no processo, representando a reprodução dos valores, o resgate de um saber-fazer, de produtos ligados à cultura e capazes de promover a consolidação da identidade territorial.

Apesar de significativo volume de investimentos públicos, de formação de agricultores para desenvolver atividades agroindustriais, de construção de infra-estruturas para a comercialização dos produtos, observa-se que a efetiva integração dos agricultores e a consolidação das agroindústrias familiares como uma estratégia de desenvolvimento regional, a comercialização dos produtos e a difusão da marca ainda apresentam significativas problemáticas.

Diante deste cenário e, principalmente diante das dificuldades enfrentadas para garantir a comercialização de seus produtos, uma vez que o mercado formal exige a legalização como garantia ao consumidor, os produtores organizaram-se na REDE da CASA<sup>12</sup>. Neste contexto, surge o projeto de pesquisa sobre a gestão ambiental das AFRs, o qual busca oferecer referência empírica no diagnóstico dos atuais sistemas de gestão dos riscos ambientais, além de fornecer suporte técnico a fim de mediar a interlocução entre as demandas das AFRs, os agentes de extensão rural e gestores públicos.

Os procedimentos metodológicos que subsidiaram a pesquisa incluíram, respectivamente, a realização de espaços de discussão com os componentes das AFRs a fim de apresentar o projeto, suas propostas e ações previstas, consolidando uma relação dialógica com a comunidade local. Nestas oportunidades, pode-se perceber os anseios e o como muitos dos conflitos vem sendo conduzidos pelos demais atores sociais, a fim de legitimar atitudes. Concomitantemente, também

---

<sup>12</sup> A REDE da CASA foi instituída em 2007, composta por 14 AFRs em diferentes níveis de legalização.

foram realizadas visitas às unidades de processamento (AFRs) tendo em vista o levantamento preliminar de informações básicas como os pontos de impactos ambientais, tipo e volume de resíduos e formas de tratamento utilizadas, além de informações referentes ao processo histórico de constituição da atividade e das relações de produção internas às AFRs. Estes dados foram obtidos junto aos agricultores envolvidos diretamente com as atividades, bem como, com os agentes de desenvolvimento. Complementa-se a coleta de dados com informantes-chaves, a fim de resgatar o processo de estímulo e constituição das atividades no marco tempôro-espacial da Quarta Colônia/RS e a forma como os aspectos ambientais tem sido conduzidos.

Apoiamos-nos nas considerações de Veyret (2007) para caracterizar os processos e conflitos que envolvem a gestão de riscos na área em estudo. A autora demarca três períodos na história recente da construção de risco enquanto conceito: a mais antiga ligada exclusivamente a um saber técnico; a segunda, marcado pela confrontação entre sociedade civil e Estado; e a atual, marcada pela ruptura com as outras duas e passar a considerar a complexidade do jogo dos atores.

De imediato, percebem-se elementos que se enquadram nas três perspectivas acima, havendo um processo de construção sócio-ambiental da gestão de riscos, apesar de a-sistemático e não articulado entre os diferentes atores sociais. Verifica-se que não há uma única concepção de operando no universo da Quarta Colônia quanto à gestão de riscos ambientais. Isso representa um indicativo e justifica a emergência de alguns dos conflitos percebidos entre agricultores, agentes de ATER e gestores públicos.

Veremos então, com as diferentes concepções sobre gestão de riscos aparecem nos discursos dos atores sociais. A primeira abordagem, caracterizada pela ação articulada entre especialistas e poder político não é recente na Quarta Colônia, no entanto, a dimensão ambiental tem recebido pouca atenção. A [im]posição central da demanda ambiental é recente e surge a partir da necessidade de obter o licenciamento ambiental, a fim de garantir a legalização da atividade e, portanto, aval para comercialização nas redes de mercado.

Mas afinal, por que o licenciamento ambiental é tão oneroso se na realidade observa-se a incipiente geração de resíduos e estes de baixo impacto ambiental? Dentre as respostas imediatas está a inadequação da legislação as pequenas

unidades de processamento e a inflexibilidade dos órgãos ambientais que se prendem ao preenchimento de exigências burocráticas.

Mas, observa-se que as ações dos gestores municipais (existem municípios onde foi municipalizada a gestão ambiental) na sua maioria estão voltadas ao cumprimento da legislação vigente, com uma visão comando-controle (cobrar a legislação e fiscalizar seu cumprimento); Com algumas exceções, as ações para a realização de licenciamento ambiental nas AFRs, não levaram a uma estabilidade ou melhoria da qualidade ambiental requerida pela legislação onde estão enquadradas as AFRs, motivadas pela falta de conhecimento de ações adequadas a realidade destas.

De outra parte, os agentes de assistência técnica não estão realizando uma assistência técnica capaz de gerar informações e ações que possibilitem a obtenção de licenças ambientais. Isto se justifica pelo fato de que seus quadros são deficitários em função da falta de recursos orçamentários (política estadual de extensão rural que reduziu efetivo dos escritórios municipais), morosidade dos interessados em encaminhar seus licenciamentos, aliada a falta de informação. Neste contexto, a quantidade de AFRs com licença ambiental é irrisória. Isso ocorre não somente com licenciamento de AFRs antigas, como também em casos de AFRs recém-criadas.

Nas entrevistas não se percebe o questionamento sobre a qualidade desse licenciamento e na sua aplicabilidade. As discussões giram muito em torno de aplicações de Resoluções e dos procedimentos para a execução do licenciamento. A exceção são os agentes de ATER que reclamam da excessiva burocracia dos órgãos ambientais e da inflexibilidade diante das pequenas AFRs.

Neste contexto, o projeto de gestão ambiental se propõe, a partir do diagnóstico dos sistemas de gestão adotados e do diálogo com os poderes públicos municipais, principalmente gestores da área em estudo, elaborar uma proposta de gestão dos riscos ambientais e sanitários. Esta proposta terá que ser construída no diálogo com todos os atores sociais envolvidos, o que estamos chamando de rede de validação social da qualidade das AFRs, para que fuja-se da lógica do imperativo técnico.

Caminha-se em dois sentidos: mobilização social no sentido de consolidar métodos alternativos à legalização, mas que possam garantir qualidade dos produtos e, noutro ponto, de fornecer subsídios técnicos a fim de comprovar a

inadequação do atual ambiente institucional a realidade das agroindústrias familiares.

A carência de infra-estrutura e a atribuição desta função as demais instâncias políticas (FEPAM e Secretaria de Agricultura/Saúde do Estado) tem sido utilizados como justificativas para o não reconhecimento pelos gestores públicos municipais da gravidade dos riscos.

A segunda abordagem refere-se à atuação da sociedade civil no sentido de pressionar os gestores de riscos a fim de realizar estudos especializados. Neste âmbito insere-se a organização das AFRs em forma de cooperativa, buscando na articulação política vias para consolidar a legalização das atividades e, assim, inserir-se nas redes de mercados. Este processo se coloca, muito mais em função de uma demanda externa (disponibilidade de mercado para produtos com atributos *coloniais* e *artesanais*) do que pela demanda interna: na Quarta Colônia e demais espaços de comercialização [informais] do entorno, tem-se uma *imunidade subjetiva* associada às relações de confiança produtor-consumidor e a familiaridade com os produtos, dadas pelo apelo cultural (GUIMARÃES e SILVEIRA, 2007).

A pressão exercida pela demanda externa, mobiliza as AFRs a buscar outras possibilidades (já que a legalização é um processo que demanda recursos e tempo) a partir do conhecimento de especialistas e da pressão para com os agentes de extensão. De forma concreta, buscam-se soluções para superar a simples aplicação do imperativo técnico, já que os riscos delimitados nesta ótica, não são internalizados e muito menos percebidos como tal pela população local.

Neste sentido, existe a proposta de construção de um Termo de Ajuste de Conduta<sup>13</sup> (TAC) como um produto da rede de validação social, a fim de mediar conflitos entre a não percepção da população local dos riscos e a exigência do mercado pela garantia de imunidade. Deste modo, haveria o comprometimento dos diversos atores envolvidos em buscar, conjuntamente, superar os entraves para a qualificação da dimensão ambiental das AFRs, incluída em um processo maior da definição de padrões de qualidade. Assim, o ambiental se insere dentro da concepção de qualidade ampla, que ultrapassa o aspecto sanitário, envolvendo

---

<sup>13</sup> O TAC nasce com a mediação de dois conflitos urgentes: a necessidade de comprometer as unidades de processamento na busca pela legalização (já que é necessária para comercialização) e, pela instalação de um ambiente de construção da validação social, como ferramenta de pressão social.

aspectos nutricionais, organolépticos, sociais e culturais, além do ambiental (SILVEIRA & ZIMERMANN, 2004; SILVEIRA & HEINZ, 2005).

Este processo concretiza-se com a construção sócio-ambiental de um sistema de gestão de riscos, onde a participação efetiva dos atores sociais lhe fornecem consistência. Aqui vemos a articulação do terceiro aspecto colocado por Veyret (2007), a gestão dos riscos como fruto de uma construção a partir do grau de definição, de apreensão de um risco, tomando como base os dados disponíveis.

Observa-se que as abordagens se inter-relacionam e, até, permitem sobreposição de ações. Fruto de um processo em gestação, não há ainda como delimitar as conseqüências concretas. Mas as tendências apontam, para a consolidação de uma rede de gestão de riscos, que forneça suporte e garanta a eficiência do sistema de validação social de qualidade, inserindo-o, progressivamente, no imaginário da população local. E, também se percebe uma pressão social no sentido de fornecer subsídios técnicos e metodológicos para a articulação de um ambiente institucional que atende para as demandas colocadas no universo da escala de análise das AFRs.

Cabe ressaltar aqui que, a não percepção dos riscos por parte da população, deve-se, em parte, pela carência de informação quanto aos impactos ambientais, considerando-os como decorrentes de fatalidades. Isto justificaria, a sua passividade e a sua dificuldade em admitir que pode[ria]m gerir o perigo (VEYRET, 2007). Os impactos ambientais ainda não representam uma *ameaça* à reprodução daquele grupo social.

## **5. A construção sócio-ambiental como potencial: considerações finais**

Partindo-se da constatação de que o 'risco zero' não existe, é preciso, portanto "gerenciar o risco" (VEYRET, 2007, p.15), buscamos verificar nos discursos dos diferentes atores envolvidos no processo de implantação das AFRs, qual o ponto de partida para a construção sócio ambiental de uma sistema de gestão dos riscos.

O licenciamento ambiental vem sendo tratado como numa legítima *mesa de pingue-pongue*, onde cada ator joga a responsabilidade para o outro extremo da mesa. Este conflito está mais latente, principalmente entre as secretarias de agricultura municipais, a inspeção sanitária (daqueles que dispõe do serviço) e da

FEPAM. Ao atribuir a função à outro agente, esse ou aquele acabam por justificar sua acomodação.

No tocante aos gestores públicos municipais, estes se viram subordinados a um processo que não tinham domínio e que não tinham nenhuma intenção em desempenhar esta função. A municipalização do meio ambiente trouxe o problema para dentro da prefeitura, gerando uma série de custos e responsabilidades. Portanto, a responsabilidade pelo respeito à legislação sanitária e ambiental não pode mais ser atribuída somente a FEPAM e as regionais da Secretaria de Saúde ou da Agricultura.

Já os agricultores, reconhecem a problemática ambiental como algo importante porque, inevitavelmente, esta é a lógica global. No entanto, quanto se aprofunda a discussão para averiguar as práticas voltadas para a gestão do meio ambiente na propriedade, percebe-se uma ausência de ações concretas e ausência de informações quanto a sistemas de gestão ambiental coerentes com as unidades de produção agropecuárias. Observa-se, inclusive no imaginário dos sujeitos rurais, uma percepção de risco ambiental associada a vultosos impactos, atribuindo, portanto, a função de *cuidar do meio ambiente* às outras instancias de poder.

Até o momento, visitaram-se doze unidades de processamento agroindustriais. Pode-se observar que apenas três, dadas suas escalas de produção e a matéria-prima utilizada, apresentam situações onde a gestão ambiental pode contribuir, efetivamente, para uma melhoria no tratamento dos resíduos, diminuindo o impacto no meio. Justamente, estas três unidades possuem licença ambiental e estão operando. A preocupação dos proprietários, no entanto, está na busca por um modo de tratamento que permita a re-utilização dos resíduos na propriedade.

Nas outras seis unidades visitadas, observou-se a geração praticamente insignificante de resíduos, como é o caso do processamento (limpeza e envase) de mel, panificação e licores (trata-se de um processamento a partir da união de dois produtos já processados). Nestas, as três que são legalizadas trabalham com panificação e estão registradas como “pequena e micro-empresa”.

Os agentes de extensão rural se vêem no centro destes discursos e confrontos e tentam mediar à situação. Preocupados com os problemas ambientais constatados nas AFRs vêem a legislação como distante da realidade e limitam-se a preencher formulários e propor projetos que concebem com inadequados a

realidade local. E, de outro lado, sabem que os agricultores não priorizam a dimensão ambiental, por não perceberem o risco que estão causando.

Os atores precisam estar dispostos a repensar a forma como está sendo executada a gestão ambiental nas AFRs e que envolvam-se no processo de gestão ambiental para contribuir na construção de uma política em prol da sustentabilidade econômica, social e ambiental. E tal sensibilização irá ocorrer quando os problemas ambientais forem passíveis de exame público, no confronto de opiniões e que permitam a percepção dos riscos em seus reais níveis de probabilidade e consequência.

## 6. Referências Bibliográficas

ANDRADE, J. C. S.; MARINHO, M. M. O.; KIPERSTOK, A. Política Ambiental Focada na Produção Limpa: Elementos para Discussão com os Setores Produtivos. In.: **Anais...** VIII Simpósio de Engenharia de Produção, Bauru-SP, 2001.

BENNET, J. Of time and the enterprise: North American Family Farm Management in context of resource marginality, University of Minnesota Press, Mineapólis, 1982.

BERGER, P. & LUCKMANN, T. A Construção Social da Realidade, Petrópolis-RJ, ed. Vozes, 1987 (17<sup>a</sup> edição).

BOEIRA, S.L. Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade, II Encontro da ANPPAS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, Campinas-SP, maio de 2004;

BOURDIEU, P. Esboço de uma Teoria da Prática. In.: ORTIZ, R. (Org.) **Pierre Bourdieu-Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983.

FURNIVAL, A. C. Dimensões Culturais do Consumo: reflexões para pensar sobre o consumo sustentável. In: CINQUETTI, H. C. S. e LOGAREZZI, A. **Consumo e Resíduo**. São Carlos-SP, 2006.

GENRO, C. J. M. & SILVEIRA, P.R.C.S. Estratégia Sócio-Ambiental: A Compostagem Aerada na Produção Orgânica. In.: **Anais...** IV Fórum de Agricultura Orgânica e Sustentabilidade. São Paulo: Franca Feiras, 2008.

GERHARDT, C. e ALMEIDA, J. Agricultores Familiares, Mediadores Sociais e a Problemática Ambiental. In: RUSCHEINNSKY, A. **Sustentabilidade** – uma paixão em movimento. Porto Alegre: Sulina, 2004.

GUIMARÃES, G. M. & SILVEIRA, P. R. S. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerências das políticas públicas. IN.: **Anais...** VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção. Fortaleza/Ceará, 2007.

GUIVANT, J. e MIRANDA, C. As Duas Caras de Jano: Agroindústrias e Agricultores frente à questão ambiental. Brasília/EMBRAPA: Cadernos de Ciência e Tecnologia, V 16, N 03, set/dez de 1999.

GUIVANT, J. Percepção dos Olericultores da Grande Florianópolis (SC) sobre os Riscos Decorrentes do Uso dos Agrotóxicos. In.: **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, v.82, n. 22, p.47-57, 1994.

HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental** – A formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

IRWIN, A. **Sociology and the Environment** – a critical introduction to society, nature and knowledge. Cambridge: Blackwell Publishers, 2001.

KOSTOV, P. & LINGARD, J. Risk Management: a general framework for rural development. In.: **Journal of Rural Studies**, N. 19, 2003.

LATOURE, B. **A Esperança de Pandora**. Florianópolis: EDUSC, 2001.

MATURANA, H. **La Realidad**: Objetiva ou Construída? – Fundamentos Biológicos do Conhecimento. Tomo II. Barcelona: Antrophos, 1996.

MOURA, L. A. A. de. **Qualidade e Gestão Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

ORTIZ, R. (Org.) **Pierre Bourdieu-Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983;

PREZOTTO, L. L. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. In: **Revista de Ciências Humanas**. EDUFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis. n. 31, abr. 2002. p.133-154.

RHEINHEIMER, D. S.; GONÇALVES, C. S.; PELLEGRINI, J. B. R. Impacto das atividades agropecuárias na qualidade da água. In.: **Revista Ciência & Ambiente**, n. 27, p 85-96. 2003.

RUSCHEINNSKY, A. No Conflito das Interpretações: o Enredo da Sustentabilidade. In: RUSCHEINNSKY, A. **Sustentabilidade** – uma paixão em Movimento, Porto Alegre: Sulina, 2004.

SEQUINATTO, L. *et al.* Hidrossedimentologia em pequena bacia hidrográfica rural cultivada com fumo em Agudo – RS. In: **Anais...** VII Encontro Nacional de Engenharia de Sedimentos. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), 2006.

SILVEIRA, P. R. C. da; GUIMARÃES, G. M. Gestão Ambiental em Espaços Rurais: do imperativo técnico a construção sócio-ambiental – o Caso do Plano Diretor Urbano e Ambiental de Santa Maria-Rs, **III Encontro Brasileiro sobre Sistemas**, Florianópolis, Outubro de 2007;

SILVEIRA, P. R. C. da. Reflexões sobre o Modo de Gestão de Sistemas de Produção Agrícolas Familiares: um estudo exploratório. **Dissertação** (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

VEYRET, Y. **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.