

## Decisão Coletiva e Desenvolvimento Local: O Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma em Concórdia do Pará

### *Collective Decision and Local Development: The National Program for Palm Oil Sustainable Production in Concórdia do Pará*

**Yana Moura de Sousa**

Universidade da Amazônia/UNAMA, Brasil, yanasousa@ymail.com, <http://lattes.cnpq.br/5163046825794147>

**Mário Vasconcellos Sobrinho**

Universidade Federal do Pará/UFPA, Brasil, mariovasc@unama.br, <http://lattes.cnpq.br/7843288526039148>

**Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos**

Universidade da Amazônia/UNAMA, Brasil, annavasc@unama.br, <http://lattes.cnpq.br/2302064518568291>

#### Resumo

O artigo objetiva analisar como a tomada de decisão coletiva, especificamente na gestão do Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma no município de Concórdia do Pará, contribui para a divisão de poder entre os atores sociais e para a consecução de resultados positivos nos programas de desenvolvimento local. Busca compreender o cenário de poder e as contradições entre interesses coletivos e individuais dessa gestão. Utilizou-se o método qualitativo através de análise documental e entrevistas semiestruturadas com os secretários e técnicos de órgãos municipais e com representantes de pequenos agricultores adeptos ao programa. Observou-se que uma maior aproximação entre os atores pode expressar a superação de uma história de conflitos. Essa superação pode ocorrer por meio de decisões coletivas, as quais, no caso de Concórdia do Pará, demonstram que os atores sociais buscam equilíbrio de poder no programa. Todavia, as assimetrias de poder entre eles ainda são significativas.

**Palavras-Chave:** Interesses Coletivos e Individuais, Poder, Atores Sociais.

#### Abstract

This study analyzes how collective decision making, specifically in the management of the National Program for Sustainable Production of Palm Oil in the municipality of Concórdia do Para, Brazil, contributes to the power division among the social actors and to the positive results attainment in the local development programs. This research also aims to understand the scenario of power and the contradictions between collective and individual interests of this management. The method utilized was qualitative, through documentary analysis and semi-structured interviews conducted with the secretaries and technicians of municipal bodies and with representatives of small farmers participating in the program. It's observed that greater approximation of the actors with each other can express the overcoming of a history of conflicts. This progress can come about through collective decisions, which in the case of Concórdia do Pará, demonstrate that the social actors seek power balance in the program. However, power asymmetries among them are still significant.

**Keywords:** Collective and Individual Interests, Power, Social Actors.



O trabalho Decisão Coletiva e Desenvolvimento Local: O Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma em Concórdia do Pará foi licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 3.0 Não Adaptada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/).

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo analisar em que medida a tomada de decisão coletiva contribui para a consecução de resultados positivos em programas de desenvolvimento local. Particularmente, o artigo discute essa tomada de decisão coletiva na gestão do Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma (PNOP) com base em três aspectos: acessibilidade, trato no cultivo e capacitação técnica. Busca-se compreender o cenário de poder e as contradições entre os interesses coletivos e individuais presentes na implementação do referido programa no município de Concórdia do Pará.

O PNOP é liderado pelo Governo Federal e objetiva garantir o suprimento de combustível de óleo renovável por meio de um processo produtivo que envolva as comunidades locais, que atuam como produtoras do insumo e também como um dos agentes sociais na gestão do programa.

A gestão que inclui no escopo de tomada de decisão a esfera pública para interesses sócio-políticos é chamada de Gestão Social, um processo gerencial dialógico que busca resultados que ultrapassam mecanismos de decisão baseados na hierarquia (CANÇADO; TENORIO; PEREIRA, 2011). O PNOP foi criado pelo governo federal sob uma perspectiva não hierárquica em que a inclusão das comunidades rurais na gestão dos recursos naturais e nas resoluções de problemas de conservação e produção é uma condição para sua implementação.

Entretanto, o programa também envolve outros agentes que assumem distintos papéis e possuem diferentes interesses e níveis de poder. Nesse contexto questiona-se como se estabelece uma tomada de decisão coletiva dentro de um programa comandado pelo governo federal e que envolve agentes com diferentes papéis, interesses e níveis de poder. A partir desse questionamento, surgem as seguintes indagações: como se estabelece a tomada de decisão coletiva em um ambiente com diferentes agentes, interesses e poder? Até que ponto a tomada de decisão coletiva contribui para a consecução de resultados positivos em programas de desenvolvimento local? Em que medida a decisão no âmbito do PNOP é efetivamente coletiva e contribui para o desenvolvimento das comunidades envolvidas?

A metodologia adotada na pesquisa que deu origem a este artigo tem o caráter

qualitativo acerca do processo de tomada de decisão coletiva na gestão social assumida no programa. Delimitou-se o trabalho de campo ao Estado foco do programa, o estado do Pará (MDA, 2011), particularmente o município de Concórdia do Pará, pelos seguintes motivos: Primeiro porque ele faz parte da região mais produtiva de óleo de palma do estado, a região do Vale do Acará; segundo porque possui a maior concentração de agricultores parceiros próximos à sede do município; e terceiro por ter uma área que já apresenta base de dados suficientes para análise, pelo fato de ser um dos primeiros municípios a adotar o programa.

Foi realizada, também, a análise documental de dados oficiais do Ministério de Desenvolvimento Agrário relativos ao programa e de diagnósticos elaborados pela empresa Biopalma e disponibilizados pela secretaria de agricultura do município de Concórdia do Pará. Além disso, foram realizadas entrevistas com os secretários e técnicos de agricultura e meio ambiente, representantes sindicais e de pequenos agricultores rurais que aderiram ao programa.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira, faz-se uma breve definição conceitual de termos que envolvem tomada de decisão sob a perspectiva da gestão social. Em seguida, apresenta-se o contexto histórico do município de Concórdia que circunscreve o ambiente de tomada de decisão coletiva e as relações de poder existentes entre os atores sociais envolvidos. Por fim, confrontam-se os conceitos teóricos com a realidade vivenciada no território para compreender em que medida as decisões coletivas, em ambientes de assimetria de poder e interesses individuais, viabilizam melhores resultados para programas de desenvolvimento local.

## **2 A GESTÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANCE DE RESULTADOS COLETIVOS**

A gestão social se apresenta como um conceito polissêmico que engloba uma série de perspectivas analíticas, entre elas: a administração pública (HOCAYEN-DASILVA; ROSSONI; FERREIRA JUNIOR, 2008), a espacialização do poder e liderança (FISCHER; MELO; CARVALHO; JESUS; ANDRADE, 2006), o desenvolvimento das potencialidades humanas (SILVA JR; MÂSH; CANÇADO; SCHOMMER, 2008), a cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2008), a gestão de território (PEREIRA; FERREIRA; BOAS; OLIVEIRA; CARDOSO, 2011), a gestão

---

democrática e participativa (CANÇADO; TENORIO; PEREIRA, 2011) e a Governança (VILLELA E PINTO, 2009). Essas e outras perspectivas demonstram a amplitude do conceito.

Neste trabalho, a perspectiva de gestão social adotada está relacionada ao movimento dialógico entre atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão coletiva. Assumiu-se o conceito proposto por Tenório (2008, p. 148) em que a Gestão Social é “um processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os partícipes da ação”.

Os atores sociais discutidos aqui são agentes presentes no governo local, mercado e sociedade civil organizada. O termo “local” é entendido como um determinado espaço de propensões econômicas, sociais, culturais e de interesses coletivos e individuais que necessitam ser conciliados e potencializados para a gestão de programas que envolvam a participação dos agentes (CARRION; CALOU, 2008).

A gestão social implica na inclusão coletiva e exige mudanças nos processos efetivos de tomada de decisão em grupo, que deve priorizar, segundo Carrion e Calou (2008), dois grandes objetivos: reduzir as desigualdades e reequilibrar o ambiente. Para Teodósio (2008), a efetividade da tomada de decisão insurge em liberdade de opinião, de forma não coercitiva, e entendimento recíproco sobre a opinião revelada. Weber (1984) mostra que o processo de tomada de decisão requer um entendimento da relação de poder em que está circunscrito a coletividade em questão para, assim, entender as desigualdades e desequilíbrios do ambiente.

## **2.1 Relações de poder, ação e cooperação**

A discussão sobre poder é ampla e envolve uma série de questões tais como “poder para”, “poder sobre” e “poder de” (VASCONCELLOS SOBRINHO e VASCONCELLOS, 2009). Neste trabalho, o poder é analisado sob a perspectiva de fazer valer a vontade de um agente dentro de uma relação social, mesmo contra qualquer resistência de outros agentes que participam da ação. Esse conceito se difere da concepção de poder enquanto dominação, pois apresenta possibilidade de não atendimento da imposição feita (WEBER, 1984). De fato, Weber (1984) classifica o poder em diferentes tipos, que são: poder político, econômico,

ideológico, burocrático, jurídico e social. E após uma análise de cada tipo, o autor considera que o modo mais racional de exercício de poder é o burocrático, pois ele pode ser exercido de maneira formal e impessoal.

Bourdieu (1977), por sua vez, aborda esse conceito a partir da noção de campo. Ao contrário da tipificação de Weber (1984), Bourdieu (1977) afirma que o poder tem possibilidade de agir enquanto poder simbólico, sob uma forma transformada, irreconhecível, transfigurada e legitimada das outras formas de poder.

Sampaio (2011, p. 224) baseia-se na reflexão foucaultiana que discute a noção de governamentalidade. Segundo essa concepção, as relações de poder são constituídas em campos estratégicos, onde o sujeito é imanente às relações as quais faz parte. Assim, o sujeito é produto histórico, somatório de processos de subjetivação.

A liberdade de opinião sugerida pela efetividade de tomada de decisão de Weber (1984), sob a ótica de relações de poder de Foucault, garante a inteligibilidade de ações, na efetividade política, social, ético de constituição do sujeito e do mundo (SAMPAIO, 2011). Portanto, é necessário entender as ações do sujeito e a cooperação deste para a tomada de decisão coletiva.

Ação é entendida por Weber (1984) como conduta humana, formulada interna ou externamente, mediante as condições ambientais, quer como omissão e permissão de outras ações. Uma ação coletiva para Weber (1984) é uma conduta plural, de vários atores, que consiste na probabilidade de ser reproduzida. Para Fischer, Melo, Carvalho, Jesus, Andrade e Waiandt (2006), a relação de poder pode ser compreendida pela teoria de ação coletiva determinada por Olson (1971), em que todo o contexto de ação é uma solução (ou respostas) específica de atores autônomos.

Takács, Janky e Flache (2008) analisam as condições sociais em que as ações coletivas chegam a resultados grupais favoráveis e entendem que, nos casos em que há uma rede de cooperação fortemente robusta e equilibrada, assume-se um controle social positivo.

Dessa forma, as redes de cooperação produtivas se dão principalmente pela criação de estratégias conjuntas, uma vez que os envolvidos devem cooperar um com o outro e estar preparados para a ampliação de sua escala produtiva (AMATO

NETO, 2000). A questão da mútua confiança entre os parceiros também deve ser considerada, pois segundo Ribault *et al* (apud OLAVE; AMATO NETO, 2001), as redes sociais só existem pela vontade dos envolvidos e não possuem nenhum caráter jurídico entre si.

A relação da ação e cooperação pode ser percebida no modelo de Krausz (2007), demonstrado na figura 1. O modelo sugere que a inexistência de cooperação e ação, impulsiona dois tipos de reação: a alienação, quando não há conhecimento sobre a decisão; e a indiferença, quando há conhecimento, mas não há uma preocupação em participar do processo. Entretanto, quando existe ação e cooperação há compromisso e negociação.

O modelo mostra ainda que a falta de cooperação, aliada a ações impositivas, gera acomodação por aqueles que são omissos às decisões, assim como a dominação gera submissão.



**Figura 1 - Modelos de relações de poder de acordo com a cooperação e ação desenvolvidas pelos participantes do processo.**

Fonte: Krausz (2007)

O modelo sintetiza o processo de tomada de decisão conforme as relações de poder de maneira geral. Para Fischer *et al.* (2006), há múltiplas formas de poder exercidas em diferentes escalas, como em programas, projetos e ações de desenvolvimento que ocorrem em espaços territoriais e virtuais.

As questões de poder revelam-se, no cotidiano, de maneira assimétrica e plena de tensões entre os que o exercem e os que o disputam. É como um jogo de forças em que há momentos de convergência e de antagonismo, de pactos e rupturas. Supõem-se liberdade e possibilidades de ação e zonas de incerteza que

---

possibilitam ou não a cooperação (FISCHER; MELO; CARVALHO; JESUS; ANDRADE; WAIANDT 2006).

Tasa e Whyte (2011), entretanto, acreditam que o modelo capaz de medir a eficiência coletiva na tomada de decisão em grupo é não linear, com dinâmicas que devem ser estudadas por desempenhos.

Para entender como funciona o processo de tomada de decisão, em nível local, dentro de programas que visam promover o desenvolvimento da localidade, será analisado o Programa de Produção Sustentável da Palma de Óleo no município de Concórdia do Pará.

## **2.2 Etapas do processo decisório**

Bethlem (1987) realiza uma síntese do modelo de processo decisório de Simon, Kepner e Tregoe, Guilford e Minstzberg. O modelo divide-se em um conjunto de quatro etapas:

a) Decisão de decidir: primeiramente identifica-se a necessidade de decidir mediante a um problema ou fato que exige algum tipo de ação.

b) Definição do que decidir: consiste em dimensionar a situação, identificar suas causas e consequências. Em seguida, fazer o levantamento de pontos relevantes e ponderá-los em ordem de importância.

c) Formulação de alternativa: realizar uma lista de alternativas viáveis que poderiam resolver o problema.

d) Escolha da alternativa: nesta etapa deve-se escolher a alternativa que teve a melhor nota final.

Após entender o funcionamento do processo decisório em suas etapas, analisou-se o caso prático a fim de confrontar as ideias de relação de poder, ação e cooperação dentro desse processo em um programa de produção rural.

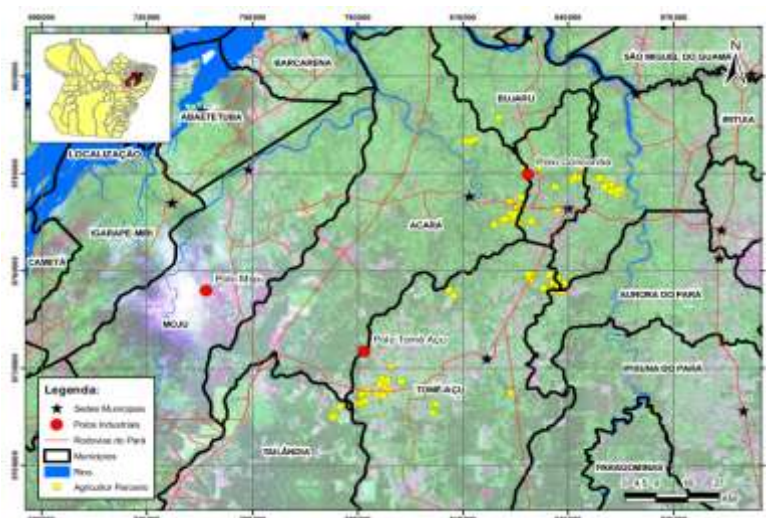
## **3 O PROGRAMA DE PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DA PALMA DE ÓLEO**

Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma (PNOP) foi implantado pelo governo federal sob a abordagem participativa. Em seus princípios, o programa busca incluir a comunidade rural na gestão de recursos naturais e na solução de problemas de conservação e produção no cultivo do dendê (óleo de

palma). O PNOP é direcionado para a recuperação de áreas degradadas da Amazônia, envolvendo parcialmente a agricultura familiar (DROUVOT; DROUVOT, 2011). De forma mais ampla, o programa objetiva a ampliação da produção de dendê de 60 mil para 130 mil hectares até o ano de 2014 na região norte-nordeste do Brasil.

Dentro da área geográfica e abrangência do programa, a pesquisa que originou esse artigo restringiu-se ao estado do Pará que, segundo dados da Secretária de Agricultura Familiar (2011), é o estado da região norte com a maior área apta para o plantio de palma de óleo, com o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar, com a maior quantidade de empresas produtoras de óleo de palma e com as maiores taxas de atratividade para empresas que pretendem entrar na atividade.

O mapa 1 mostra os três polos industriais mais propícios para a produção do óleo de Palma e com a maior concentração de agricultores parceiros do PNOP, segundo a BIOPALMA (2011), que são: o polo de Mojú, o polo de Tomé-açú e o polo de Concórdia. Este é o que apresenta maior concentração de agricultores-parceiros próximos a sede do município, o que pressupõe maior interação entre prefeitura, secretarias, sindicatos, cooperativas e agricultores.



**Mapa 1 - Localização de sedes municipais, polos industriais e Agricultores Parceiros**

Fonte: BIOPALMA (2011).



O programa, em suas diretrizes, foi planejado para que a sua gestão fosse feita por todos os atores envolvidos, de modo que eles fossem organizados para sistematizar e não hierarquizar o processo.

Os atores envolvidos no programa são de âmbito (1) nacional, (2) territorial e (3) microrregional. Entre os de âmbito nacional (1), estão: Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Secretária de Agricultura (SAGRI), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); e Casa Civil. Esta última tem como função orientar a Câmara Setorial<sup>1</sup> que, por sua vez, regula e fiscaliza a cadeia produtiva de acordo com princípios e critérios da sustentabilidade econômica e socioambiental.

No âmbito territorial estão: a Federação de Agricultores (FETAGRI); Fóruns e Redes; Bancos públicos, como o Banco da Amazônia; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) oficial; e Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA). Por fim, no âmbito microrregional, estão: as prefeituras, empresas locais, Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), comunidade, sindicato de trabalhadores, cooperativas e associações.

Há também instrumentos de apoio para a relação entre os âmbitos nacional e territorial, como: o Selo de Combustível Social, o Projeto Polos de Produção do Biodiesel, o Zoneamento Agroecológico (ZAE), o Zoneamento Agroclimático (ZARC) e o financiamento PRONAF-eco.

O polo estudado localiza-se no nordeste do Pará, conhecido como microrregião do Vale do Acará. Compreende os municípios de Tailândia, Mocajuba, Acará, Tomé Açu, Baião e Concórdia do Pará. Esse polo foi escolhido por estar no centro das atenções do governo federal no que se refere ao cultivo do dendzeiro, sendo os municípios de Acará, Concórdia do Pará, Mojú, Tailândia e Tomé-Açu os maiores produtores de dendê do Brasil (MDA, 2011). O município de Concórdia do Pará destacou-se entre os demais do mesmo polo por ter sido amplamente divulgado nos noticiários e *websites* devido a denúncias, feitas principalmente pelas

---

comunidades quilombola, acerca de compras e vendas de áreas federalizadas. Assim, as ações locais se apresentaram passíveis de análise.

#### **4 TOMADA DE DECISÃO COLETIVA NO PNOP EM CONCÓRDIA DO PARÁ**

##### **4.1 O município de Concórdia do Pará e o PNOP**

Como mencionado na seção anterior, o município de Concórdia do Pará está localizado no nordeste do Pará. Seu processo de ocupação começou a se intensificar a partir de meados da década de 1960, quando ainda fazia parte do município de Bujarú. Em 1988 obteve sua emancipação mediante a promulgação da Lei nº 5.442 que o decretou como município.

A base comercial de Concórdia do Pará é a extração vegetal e a silvicultura (IBGE, 2011), atividades degradantes do meio ambiente. Segundo a Secretaria de Agricultura (2011), este foi um dos fatores que impulsionou medidas de reflorestamento e controle agro-florestal de suas áreas degradadas.

O PNOP surge, nesse contexto, tanto para garantir uma produção em bases ambientais e sociais sustentáveis, como para tornar as áreas degradadas produtivas novamente e, assim, proporcionar trabalho e renda na localidade (MDA, 2011).

A primeira empresa a se implantar no Município foi a Dendê Tauá, do município de Santo Antonio do Tauá, que possui cerca de 400 funcionários. Posteriormente, instalou-se a Biopalma<sup>ii</sup>, empresa que trouxe a proposta de recuperação das áreas degradadas. Um representante do MDA informou à Secretaria de Agricultura que há 40 empresas, brasileiras e internacionais, que trabalharam com o dendê, credenciadas no selo combustível social.

Assim, após uma série de movimentos que abrangeu cooperação e disputas de poder entre atores sociais, foi criado o Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma no município de Concórdia do Pará. Em seguida será demonstrado quais atores estavam envolvidos nesse processo e de que forma se articularam para a decisão coletiva no Município.

##### **4.2 Os atores locais envolvidos no Programa**

Tomando como base o aporte teórico de Weber (1984) e Bourdieu (1977) e fazendo o comparativo com a documentação oficial do programa de produção

sustentável do óleo de Palma, instituída pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, pode-se afirmar que a pretensão gerencial é de prática simétrica de poder entre os órgãos do estado, empresas e organizações da sociedade civil no processo decisório e na gestão do programa.

No entanto, a prática observada no município de Concórdia do Pará, tanto pela análise de conteúdo quanto por análise de discurso dos atores sociais entrevistados, foi a de relações assimétricas. Há o predomínio da força do mercado, representada pela empresa Biopalma, que acaba sendo a detentora das decisões finais no processo gerencial.

Isso pode ser observado no comentário do secretário de agricultura de Concórdia do Pará e no trecho da entrevista com a presidente do sindicato de trabalhadores rurais.

Não temos força contra a empresa. Em minha opinião a empresa tenta nos ganhar, contorna a situação a seu favor, trabalham de forma a estar mascarando as coisas, [...] decidem e não consultam (Trecho de entrevista com Secretário de Agricultura, em 31/08/11)

[..]a empresa já fechou contrato com o Canadá, Estados Unidos, Japão. Daí eles utilizam de manipulação de informação. (Trecho de entrevista com o Presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais, em 31/08/11)

O domínio da decisão por parte da empresa pode ser entendido a partir do histórico das relações entre os pequenos agricultores rurais e os órgãos estatais locais, caracterizado por fracos laços de cooperação. Esses fracos laços facilitam o domínio da empresa na tomada de decisão, sobretudo porque ela detém o conhecimento técnico da produção. Embora o programa tenha assumido o princípio endógeno, não considerou a cultura de produção local, o que favoreceu o domínio do conhecimento técnico da empresa de grande porte instalada na localidade.

Os pequenos agricultores rurais da região produziam diferentes culturas agrícolas, dentre as quais se destacavam a pimenta-do-reino, a mandioca e os grãos (milho, feijão, arroz) (IBGE, 2011). A cultura do dendê era totalmente desconhecida. Os pequenos agricultores rurais tiveram que se adaptar a mudanças relativas ao processo de adubação (92% não utilizavam adubação orgânica), uso de pesticida (78% não utilizavam agroquímicos), mecanização (100% não utilizavam),

---

expansão da produção (64% não pretendiam aumentar produção), dentre outras habilidades diferentes da habitual. (BIOPALMA, 2011)

Dessa forma, esses agricultores ficaram condicionados a receber orientação da assistência técnica cedida pela empresa. A presidente do sindicato afirma que:

[...] a forma como as empresas entraram na cidade foi muito agressiva, os agricultores produziam apenas o necessário para sua subsistência [...]  
(Trecho de entrevista com agricultor em 20/12/2011)

O secretário geral do sindicato confirma essa afirmação e acrescenta que os técnicos de assistência, que, em geral, são engenheiros florestais e agrônomos de outras regiões do Brasil, são rigorosos e impositivos com relação às técnicas de cultivo, sugerindo, inclusive, que sejam excluídos do programa os produtores que não seguem os padrões exigidos por eles.

Tem uma estipulação de metas, se o terreno não estiver roçado de acordo com os procedimentos corretos, de 45 dias o técnico vistoria, de 3 em 3 meses ganham adubo. Se não atingir a meta, no entanto, não recebe o adubo. E se não recebe adubo, não produz, é cortado do programa, incide o contrato. (Trecho de entrevista com o Secretário geral do sindicato, em 31/08/2011)

Os órgãos estatais, representados pelas secretarias de agricultura e de meio ambiente, fazem parte do programa como instituições intermediárias para a solução de conflitos. De acordo com o secretário de agricultura, o papel do Estado local não está nos objetivos fins e sim nos objetivos meios da produção. No entanto, declara que a secretaria não tem os subsídios necessários para o apoio do programa e destaca que o principal papel dela é a articulação com a empresa, para que esta ceda locação de trator e fornecimento de calcário, como comprova o trecho da entrevista abaixo:

A secretaria não tem controle dos agricultores familiares e não tem preparo para preparar o povo. O governo não tem todos os subsídios para apoio, como exemplo do calcário, que é mais barato, o que pode ser feito é dar incentivo para o agricultor comprar. Sendo que quando a SAGRI compra 10 toneladas não supri nem metade da demanda e gera conflitos na distribuição.

(Trecho de entrevista com o secretário de agricultura, 31/08/2011)

Quanto à secretaria do meio ambiente, ela atua mais na fiscalização do programa e da empresa envolvida no PNOP no que se refere às questões ambientais. Responde, também, a denúncias advindas das comunidades, principalmente das quilombolas, com relação à compra e venda de terras de áreas não zoneadas e à contaminação de rios e mananciais nas localidades em função do uso de agrotóxicos na produção. Para a secretária, a empresa atende às exigências do município ao respeitar as questões ambientais que, segundo ela, estão atreladas a preocupação com a imagem da empresa Vale.

O sindicato dos trabalhadores rurais se apresenta como um ator em processo de reestruturação. Instituição que antes atendia apenas aos trabalhadores de pequena produção autônoma rural, agora responde por aqueles trabalhadores rurais que venderam suas terras para empresa e hoje são assalariados. Para o secretário geral do sindicato, os trabalhadores rurais passam por um processo de proletarização. Atualmente, o objetivo do sindicato é o atendimento das condições mínimas de trabalho para os trabalhadores rurais, que passaram a ser empregados da empresa. Além disso, o sindicato articula forças para que os contratos dos agricultores autônomos e parceiros do programa sejam coletivos, pois até o momento são individuais.

O secretário de agricultura afirma que “por enquanto, a negociação se dá individualmente. Mas se discutem criação de cooperativas e contratos coletivos [...] o sindicato está articulando o contrato coletivo”. Já os representantes do sindicato dizem que “já houve conversas de criação de cooperativas, mas no contrato está acertado que o agricultor negocia individualmente com a empresa”.

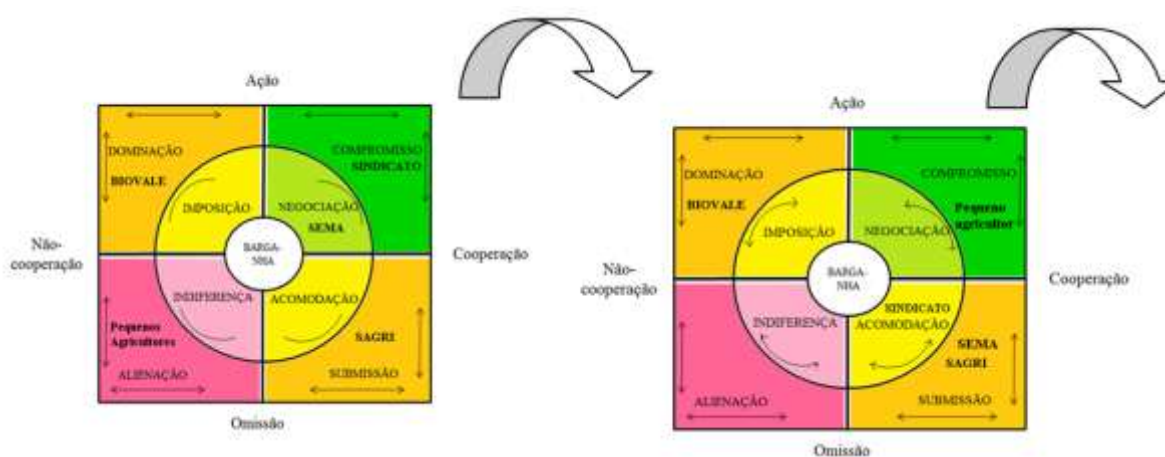
Por fim, a empresa Biopalma assume responsabilidades quanto à assistência técnica do cultivo e acaba tendo a palavra final no processo decisório das questões do programa, ainda que tenha ocorrido uma evolução na participação dos outros atores sociais nesse processo, como será visto a seguir.

### **4.3 Ações e Cooperação no processo decisório**

Diante das relações de poder estabelecidas no município, é possível caracterizar, de maneira geral, cada ator no modelo de Krausz (2007) apresentado

na seção 2.1. A figura 2 sintetiza o posicionamento dos atores sociais envolvidos no programa de palma de óleo em Concórdia do Pará.

A Biopalma domina as relações na tomada de decisão (DOMINAÇÃO). Os pequenos agricultores não agem no processo decisório e são omissos (ALIENAÇÃO). A Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMA) age e coopera (NEGOCIAÇÃO) com a empresa. O sindicato age e coopera com a empresa, porém com menos poder de barganha e maior dificuldade de fazer valer seus interesses (COMPROMISSO). A Secretaria Municipal de Agricultura (SAGRI) coopera com a empresa, mas não age (SUBMISSÃO).



**Figura 2 – Relações de poder no processo decisório de Concórdia do Pará no primeiro momento**

Fonte: Adaptado de Krausz (2007).

**Figura 3 – Relações de poder no processo decisório de Concórdia do Pará no segundo momento**

Fonte: Adaptado de Krausz (2007).

No entanto, esse quadro vem aos poucos se modificando (Figura 3), devido à intervenção mais efetiva do pequeno agricultor nas questões de uso e apropriação do território. Essas intervenções têm feito com que a empresa repense o modo de sua decisão no contexto do programa diante de tanta insatisfação gerada na localidade com relação ao processo de produção e, também, por receio de que isso atrapalhe o desempenho produtivo. Assim, a discussão aproximou-se do conceito teórico de liberdade segundo Weber (1984).

De maneira particular, foram analisados, abaixo, três casos sobre tomada de decisão, dita coletiva, na gestão do programa de produção sustentável de palma de

óleo, que ocorreram no 1º Seminário de Agricultura familiar, ocorrido em 27 de novembro de 2010, com a participação de 24 produtores parceiros e representantes de suas famílias que totalizaram aproximadamente 50 pessoas.

O objetivo do Seminário era identificar os pontos fortes e frágeis do programa. Assim, três pontos principais foram levados à discussão entre Biopalma, SAGRI, SEMA, sindicatos e pequenos agricultores rurais. Esse seminário promovido pela empresa demonstra os primeiros passos em direção a uma cooperação no processo decisório do programa e representa, também, a primeira etapa da tomada de decisão que segundo Bethlem (1987), é a decisão de decidir.

Identificou-se a necessidade de decidir mediante os três problemas seguintes, que exigiam ações: (1) Acessos, (2) tratos de cultivo e (3) capacitações.

A segunda etapa se refere à definição do que decidir. Assim, os problemas foram dimensionados da seguinte forma:

**Tabela 1 - Especificação do problema**

Pontos Frágeis	Descrição
<b>Acesso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Péssimas condições das estradas e transporte público;</li> <li>• Distância entre as propriedades inseridas no Programa;</li> <li>• Dificuldade de acesso a serviços públicos, como a saúde.</li> </ul>
<b>Trato do cultivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de acesso a equipamentos para utilização nas lavouras, como roçadeira e trator;</li> <li>• Dificuldade de transporte de insumos e do produto da colheita.</li> </ul>
<b>Capacitações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de capacitação para organização comunitária devido ao número reduzido de participantes de grupos comunitários – predominância de grupos religiosos;</li> <li>• Baixa escolaridade;</li> <li>• Necessidade de capacitação específica para o Programa.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de BIOPALMA (2011)

Após esse dimensionamento, a terceira etapa exigiu a formulação de uma lista de resoluções viáveis para os problemas apresentados. Por fim, chegaram à escolha das decisões.

Essas decisões podem ser consideradas coletivas pois todos os atores envolvidos no processo tiveram liberdade de expressão, sem coerção, e houve

entendimento recíproco sobre a opinião revelada. Quanto ao resultado dessas decisões, tem-se:

- **Melhoria de estradas e pontes**

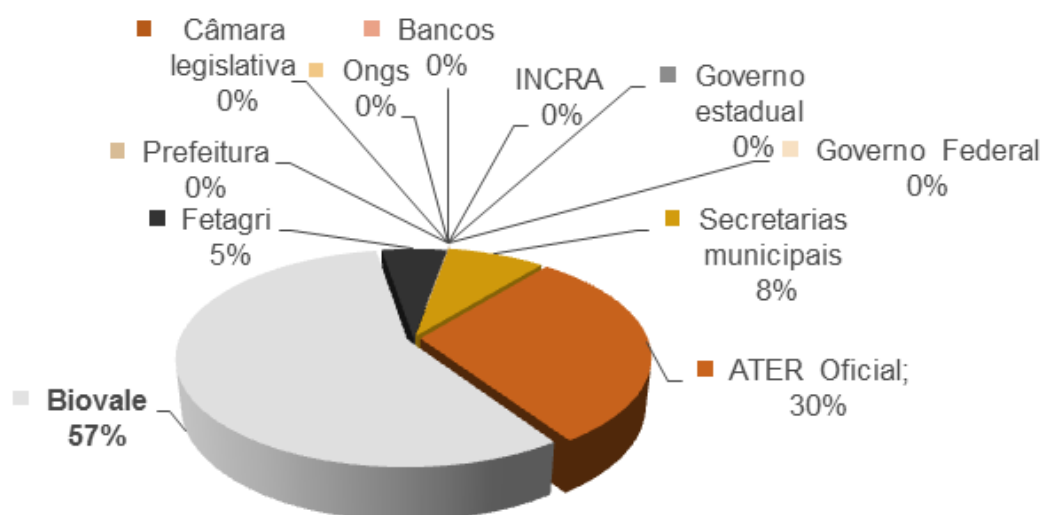
Com relação a essa decisão, a secretaria de agricultura pontuou que está satisfeita com o trabalho. Segundo o técnico, 90% das estradas foram reparadas e duas pontes, entre o município de Concórdia e Bujaru, melhoradas, facilitando o escoamento da produção e o trânsito das pessoas na região.

- **Censo da família e terra**

O censo foi realizado com 24 famílias parceiras e serviu para a elaboração do diagnóstico socioeconômico e para o Georreferenciamento e construção do Plano Estratégico de Ação.

- **Apoio técnico de equipamentos**

De acordo com a Biopalma (2011), o apoio técnico de equipamentos se intensificou, ainda que a empresa continue sendo a maior auxiliadora nesse sentido. Isso foi possível através da mobilização dos diferentes setores da sociedade, além da empresa, que já oferecia esse apoio. Essa diversificação de contribuição técnica pode ser percebida no gráfico 1.



**Gráfico 1 - Percentual de contribuição com assistência técnica das instituições**

Fonte: BIOPALMA (2011)

- **Apoio no transporte**



Segundo a Biopalma (2011), como o processo de produção ainda não foi iniciado, essa decisão ainda não foi aplicada na prática. No entanto, a secretaria de agricultura pontua que os agricultores que iniciaram a produção precocemente não tiveram esse apoio.

- **Fortalecimento da Organização Social**

Foram ministradas palestras com a temática de cooperativismo para despertar a visão de que a organização entre os agricultores ajudará no transporte, venda de mercadorias e compra de sementes e insumos. Porém, na prática, há apenas algumas articulações do sindicato em relação à criação de uma cooperativa exclusiva para a produção de dendê que, segundo a presidente do sindicato, esbarra na resistência dos próprios agricultores que já fazem parte de outras cooperativas e não a de dendê.

Entretanto, a Biopalma informou que seis agricultores parceiros estão organizados em forma de associação, um em forma de cooperativa e quinze em forma de sindicato rural.

- **Melhoria na capacitação**

Com relação à melhoria de capacitação, foi estabelecida uma parceria com o Instituto Federal do Pará (IFPA), com o oferecimento de bolsas de estudos destinadas àqueles que estiverem no programa e aos seus filhos para estudarem em cursos que estejam relacionados com a finalidade do programa.

As ações e decisões mencionadas acima demonstram uma maior aproximação entre os atores envolvidos e expressam, por um lado, a necessidade de uma melhora contínua na infraestrutura de apoio à produção e, por outro lado, a percepção de que, para que o programa possa ter resultados positivos e duradouros, é preciso ir além do simples apoio ao cultivo da palma de óleo.

Embora o seminário no qual essas decisões foram tomadas tenha sido organizado pela empresa Biopalma, os resultados do evento demonstram um movimento nas relações de poder entre os atores. Os pequenos produtores rurais ganham, ainda que de forma relativa e pequena, certo nível de poder ao conseguir expressar suas necessidades e serem atendidos, mesmo que minimamente pelas ações da empresa. Os órgãos públicos municipais, em especial a Secretaria de Meio Ambiente, utilizam seu poder coercitivo para expressar seu poder e sua forma de

---

interação com a empresa. A empresa, por sua vez, permite e se submete, em parte, a esses movimentos como uma forma de fortalecer suas ações e atender suas expectativas em relação à produção e ao próprio programa. Todavia, as assimetrias de poder ainda são muito grandes e evidentes com a predominância da empresa.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do estudo realizado, é possível perceber a pertinência do tema na Amazônia, onde uma variedade de programas para desenvolvimento local, com base em pressupostos de participação de diferentes níveis de atores sociais, preconiza uma nova realidade social, vinculando sempre ao emergente tema de desenvolvimento local, em suas diferentes acepções.

Na análise sobre a tomada de decisão coletiva na gestão do Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma em Concórdia do Pará, percebeu-se que as decisões coletivas são altamente influenciadas pelas relações de poder. A ação e cooperação dos atores sociais entre si e com os diferentes níveis de poder, por sua vez, dependem da existência de liberdade de opinião de todos os envolvidos no programa. Pode-se inferir que a partir desta liberdade de opinião é que os atores sociais têm a possibilidade de tornar o processo efetivamente coletivo e edificar resultados positivos que podem ser bem maiores do que tem sido expresso até o momento.

Embora se reconheça que o conceito de gestão social presente em seu arcabouço teórico inúmeras perspectivas analíticas, como as apontadas ao longo deste estudo, a exemplo de Fischer et. al. (2006), Tenório (2008), Pereira et. al. (2011) e Cançado et. al. (2011), há uma linha condutora geral de que a gestão social se vincula a ideia de aproximação entre atores sociais envolvidos em processos de tomada de decisão coletiva. Ressalte-se, assim, a perspectiva apresentada por Tenório (2008) de que a gestão social está envolvida em ações gerenciais dialógicas e compartilhada entre os partícipes da ação. Cançado et al (2011) complementa essa perspectiva e chama a atenção para o foco na tomada decisão, pois esta é um importante componente da Gestão Social no processo gerencial dialógico que busca resultados que ultrapassem mecanismos de decisão baseados na hierarquia.

Embora dialógicas, compreende-se que as relações entre os atores sociais envolvidos no PNOP em Concórdia do Pará são assimétricas. O predomínio da força do mercado é claramente observado nas ações e falas dos gestores representados pela empresa Biopalma que tem, nesse programa, grande influência no processo gerencial. A forte relação de poder da empresa é percebida nas ações direcionadas aos pequenos agricultores rurais e órgãos estatais locais. Há o domínio da empresa na tomada de decisão, sobretudo porque ela domina o conhecimento técnico da produção. É preciso atentar para o fato de que a cultura de produção local deve ser reconhecida antes da decisão de introdução de novas tecnologias de cultivo. Outro fator a ser considerado é o tempo para adaptação aos novos conhecimentos técnicos, pois os pequenos agricultores rurais da localidade precisam de tempo para se adaptarem às mudanças relativas ao processo de adubação, uso de pesticida, mecanização, dentre outras habilidades diferentes dos costumes, hábitos e conhecimento local.

Embora se observe que a empresa Biopalma domina as relações na tomada de decisão, esse quadro vem apresentando mudanças resultantes das intervenções, principalmente da secretaria do meio ambiente e do sindicato dos trabalhadores rurais. A empresa tem mudado algumas ações na tomada de decisão, a exemplo do que foi decidido e encaminhado no seminário realizado em 2011 para discutir o programa em nível local. Como exemplo, tem-se a melhoria de infraestrutura de transporte e a definição de treinamentos e mecanismos de organização social, que foram demandas emanadas dos pequenos produtores locais envolvidos no programa. A experiência de Concórdia do Pará mostra que a intermediação da secretaria de meio ambiente e do sindicato dos trabalhadores rurais para a solução de problemas pontuais fez com que a empresa Biopalma repensasse seu modo de agir e tomar decisões, o que caracteriza, ainda que de forma tímida e relativa, um processo de equilíbrio de poder.

Tomando como base as decisões coletivas do município de Concórdia do Pará, foi percebida a complexidade do programa e a necessidade de ultrapassar a perspectiva de conflitos resultantes da história das relações entre as partes, a fim de diminuir as desigualdades e desequilíbrios entre elas.

---

É inegável que o processo decisório ainda precisa passar por evoluções no sentido de integrar, de forma coesa, todas as demandas advindas dos atores envolvidos. Isso levaria a um novo processo e geraria um novo palco de discussões, desafios e debates futuros. Todavia, esse é um processo lento e gradual.

## REFERÊNCIAS

- AMATO NETO, João. **Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais: Oportunidade para as Pequenas e Médias Empresas**. São Paulo: Atlas, Fundação Vanzolini, 2000.
- BETHLEM, A. S. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 22. n. 3, p. 27-39, 1987.
- BIOPALMA. **Relatório do II Seminário de Agricultura Familiar**. Biopalma. Dezembro, 2011.
- BOURDIEU, P. Cultural Reproduction and Social Reproduction. In: Karabel, J; Halsey, A. H. (Ed.). **Power and Ideology in Education**. New York: Oxford University Press, 1977.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- CARRION, Rosinha da Silva Machado; CALOU, Ângela. Pensar a Gestão Social em terras de “Padinho Cícero” (Prefácio). In: SILVA JR, Jeová Torres; MASH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (Orgs). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza. Imprensa Universitária, 2008.
- DROUVOT, Cláudia Magalhães; DROUVOT, Hubert. O Programa de Produção Sustentável do Dendê na Amazônia: a mobilização dos grupos de interesse no reflorestamento das áreas degradadas. In: Congresso do Instituto Franco-Brasileiro de Administração de Empresas, 6., 2005, França. **Anais...** São Paulo: Uni-FACEF, 2005.
- FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro; CARVALHO, Mercya Rose de; JESUS, Ademário de; ANDRADE, Renata Almeida; WAIANDT, Claudiani. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 5, p. 789-808, 2006.
- HOCAYEN-DA-SILVA, Antônio João; ROSSONI, Luciano; FERREIRA JUNIOR, Israel. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. **Revista Administração Pública**, v. 42, n. 4, p. 655-680, 2008.

---

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produção da Extração Vegetal e Silvicultura**, 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KRAUSZ, Rosa R. **Coaching Executivo: a conquista da liderança**. São Paulo: Editora Nobel, 2007.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Portal do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

OLAVE, Maria Elena León; AMATO NETO, João. Redes de Cooperação Produtiva: Uma estratégia de Competitividade e sobrevivência para Pequenas e Médias Empresas. In: **Gestão & Produção**, v. 8, n. 3, p. 289-303, 2001.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. 2. ed. Harvard University Press, 1971.

PEREIRA, José Roberto; FERREIRA, Patrícia Aparecida; BOAS, Ana Alice Vilas; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de; CARDOSO, Raquel Finamor. Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 724-747, 2011.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). **Financiamento e Proteção agrícola**. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/institucional/financiamentoproteçãoproduçãoagrícola>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

SAMPAIO, Simone Sobral. A liberdade como condição das relações de poder em Michel Foucault. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 2, p. 222-229, 2011.

SILVA JR, Jeová Torres; MÂSH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TAKÁCS, Károly; JANKY, Béla; FLACHE, Andreas. Collective Action and Network change. **Social Networks**, v. 30, n. 3, p. 177-189, 2008.

TASA, Kelvin; WHYTE, Glen. Collective efficacy and vigilant problem solving in group decision making: a non-linear model. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 96, n. 2, p. 119-129, 2005.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil**. 2008, 266 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

---

TENÓRIO, Fernando G. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, Jeová Torres; MASH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria. Partnership, empowerment and local development. **Interações**, v. 10, n. 2, p. 133-148, 2009.

VILLELA, Lamounier Erthal; PINTO, Mario Couto Soares. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 5, 2009.

WEBER, Max. **Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva**. Trad. José Medina Echavarría *et al.* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

---

<sup>i</sup> A câmara setorial estabelece protocolo com as empresas produtores do óleo de palma que ainda compreendem-se no âmbito nacional, entre elas as que mais se destacam são: Vale, Petrobrás e Agropalma. Esta câmara tem como função promover a inclusão social, geração de emprego, melhoria de renda da população rural e urbana local, incentivar as atividades que garantam segurança alimentar e a diversificação da renda de agricultores familiares.

<sup>ii</sup> A empresa Biopalma da Amazônia S/A é uma empresa de reflorestamento, indústria e comércio, que opera em seis polos de produção em implantação na região do Vale do Acará e Baixo Tocantins, no Pará. Em Abril de 2009, a empresa Vale, atual gestora, negocia a dissolução de um consórcio feito com a Biopalma, obtendo a participação de 70% da empresa.