

**IADH – Instituto de Assessoria para o
Desenvolvimento Humano**

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E
CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Tania Zapata

A dimensão institucional do desenvolvimento passa a ganhar relevância no exercício do novo paradigma de desenvolvimento humano sustentável. Trata-se do desenvolvimento e/ou mudanças institucionais das organizações do governo, da sociedade civil e dos agentes produtivos, buscando a construção de novas formas de articulação entre essas esferas.

No atual momento do desenvolvimento da humanidade, os territórios e instituições estão sendo testados em sua capacidade de adaptação e parece ter se reduzido o espaço para estruturas de dominação através do paternalismo/clientelismo, abrindo espaço para novas formas menos hierárquicas, mais críticas, flexíveis e autônomas. O estágio evoluído da autonomia á alcançado através da intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação, e da coresponsabilidade.

Para construir o Desenvolvimento Institucional não bastam novas técnicas de gestão e modernização da infra-estrutura das instituições. Reestruturá-las passa por reorganizar as estruturas mentais que as mantêm e reproduzem, passa, portanto, por um investimento nas pessoas que as compõem e que as legitimam. Daí a importância da capacitação para o Desenvolvimento Institucional na estratégia de desenvolvimento local.

As mudanças na prática das instituições, passam por diversos fatores, inclusive por mudanças políticas mais profundas nas estruturas de poder. Tendo isso claro, parece existir um consenso em torno da dimensão institucional em três direções: a importância do território local e, conseqüentemente, dos governos locais como articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento; a importância da participação da sociedade como protagonista do planejamento, da implementação e avaliação das ações de desenvolvimento; e a relevância das parcerias públicas-privadas para a concretização das iniciativas de desenvolvimento.

Apesar desse consenso em nível teórico – e até retórico – as experiências de desenvolvimento local em curso têm apresentado enormes dificuldades no exercício concreto de construção de uma nova esfera pública, mais democrática, e da constituição de parcerias, sobretudo para viabilizar os arranjos/eixos produtivos locais.

Antes de tudo, a dimensão institucional deve ser entendida no contexto do avanço das estruturas democráticas do país e da reforma do Estado. A

primeira, abrindo novas oportunidades de avanço da cidadania e, a segunda, ampliando espaços para maior transparência e controle social por parte da população.

A estratégia de desenvolvimento local deve incorporar a dimensão institucional através da articulação institucional e construção de parcerias, da capacitação de organizações parceiras, em especial das prefeituras municipais, bem como da construção de novas institucionalidades que representem uma nova esfera pública em nível local. Para levar a efeito uma estratégia de apoio ao desenvolvimento local, é necessário conhecer o quadro institucional existente, mapeando as instituições que atuam no território e as relações entre elas e a comunidade.

Em geral, o quadro institucional local é representado por:

- Diversidade de instituições governamentais, com visões distintas da problemática local e dos caminhos para resolvê-la. Muitas vezes, as instituições sequer têm atuação local, centrando suas ações a partir de políticas federais ou estaduais mais amplas.
- A maioria das instituições busca resultados parciais, sob a ótica setorial e a curto prazo.
- Falta de interação entre as organizações governamentais e não-governamentais que atuam com públicos distintos e, sobretudo, entre estas duas e as organizações comunitárias e empresariais. A prática das instituições é, normalmente, isolacionista, na qual cada uma executa suas políticas sem interface com as demais instituições nem com a comunidade.
- Postura comportamental da maioria dos gestores e técnicos das instituições, os quais são mais vinculados às pressões das estruturas organizacionais e de lideranças políticas.
- Fragilidade de organizações representativas da sociedade civil bloqueia um canal de voz e comunicação entre a comunidade, e as instituições. Ainda mais, a população acumulou certa descrença nas instituições, principalmente, em virtude dos diversos programas prometidos e superpostos, gerando um ciclo de ineficiência das instituições e desconfiança da população para a construção do futuro.

- As prefeituras municipais, com raras exceções, têm se mostrado incapazes de aglutinar as ações institucionais, seja pela pressão da população para soluções de problemas imediatos, ou pela falta de uma visão estratégica sobre os rumos do desenvolvimento local, ou ainda, pela desinformação e desconhecimento sobre métodos e processos de trabalho que venham a facilitar essa integração interinstitucional.
- Alguns caminhos convergentes precisam ser percorridos para enfrentar esses problemas. O primeiro é buscar um processo de articulação crescente a partir do reconhecimento dessas dificuldades. Por articulação institucional se entende um conjunto de esforços por parte das organizações governamentais, não-governamentais e privadas para a realização de ações conjuntas que visem resultados coletivos. Trata-se de exercitar o princípio da parceria, no qual se compartilham recursos, sejam humanos ou materiais para levar adiante uma estratégia de desenvolvimento local compartilhada. A Articulação Institucional, portanto, é um processo de concertação, na medida em que busca construir consensos, administrar conflitos e integrar ações de apoio ao desenvolvimento do território. O segundo caminho é o da capacitação para o desenvolvimento institucional, que deve resultar em autonomia e pode ser comparada a uma consultoria de processo. Isso porque se preocupa com a internalização de novos comportamentos na ação da instituição, a partir da reflexão coletiva sobre sua prática. Trata-se de fazer surgir uma nova prática institucional no interior das organizações, contrapondo-se à burocracia e ao corporativismo, e muitas vezes o clientelismo, sem compromissos com resultados. Isso significa apoiar a modernização das instituições no planejamento, implementação e monitoramento de ações integradas, a partir das reais necessidades da população, utilizando mecanismos de gestão participativa. O terceiro caminho é o da construção de novas institucionalidades, que representem as novas relações entre os diversos atores. É o surgimento de forças sociais com nova visão, identidade e capacidade organizativa e política que começam a estruturar-se para participar dos novos espaços de concertação, negociação e democratização da vida social, econômica e política. De um lado, trata-se da constituição de fóruns, conselhos e comitês que passam a atuar na esfera pública e exigir das instituições vontade política e o cumprimento constitucional de sua missão. De outro, têm-se a construção de novas institucionalidades públicas-privadas que ofereçam serviços de apoio técnico para viabilização da estratégia de desenvolvimento endógeno pactuada. Trata-se de institucionalidades nas áreas de gestão ambiental,

capacitação, elaboração de projetos participativos, observatórios do mercado de trabalho, serviços de informação de mercado e apoio à comercialização, organizações de microcrédito, redes de micro e pequenas empresas, tecnologia e inovação, incubadoras de empresas e agências/oficinas de desenvolvimento local. Se já existe alguma institucionalidade constituída e legítima, deve-se buscar fortalecê-la através da capacitação e do desenvolvimento de uma nova visão de território.

A ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E A CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS

Num mundo complexo e interconectado como o de hoje, as instituições não sobreviverão se tiverem visões que não extrapolem seus muros. Elas precisam olhar adiante e descobrir parceiros que possam ajudá-las a atingir resultados mais amplos e eficazes. O século XXI será a era das alianças. A articulação e a cooperação entre instituições do Estado, organizações comunitárias e setores do mercado crescerão em importância estratégica.

A crescente amplitude e a complexidade de nossos desafios sociais e econômicos estão sobrepujando as capacidades institucionais e econômicas das organizações, com e sem fins lucrativos, de isoladamente, lidar com eles. A cooperação emerge como espaço de novas possibilidades. Nenhuma entidade isolada possui todos os elementos necessários para abordar com eficácia uma necessidade social identificada.

A cooperação torna-se, então, um pré-requisito para a eficácia. Há alianças que se concentram em criar massa crítica (os grupos cooperantes não aportam necessariamente diferentes recursos), mas compartilham uma preocupação comum com determinado problema.

Nesse caso, se unem para produzir confiança, conhecimento, recursos financeiros ou poder político suficientes para que possam ser eficazes. As organizações e instituições precisam pensar estrategicamente para delinear as suas formas de cooperação. Por que cooperar ? Como a cooperação concreta contribui para a realização da missão ? É preciso discernir, com clareza, que tipo de cooperação empreender e com quem. É fundamental, em primeiro lugar, descobrir a compatibilidade entre as missões, valores, necessidades e competências.

Segundo Austin, há vários estágios de parcerias. O estágio filantrópico se caracteriza por uma relação de doador e donatário. Tal cooperação, que geralmente se limita a submeter uma proposta de doação e depois agradecer pelo recebimento do donativo, é relativamente simples de administrar, não sendo considerada importante para a missão de nenhuma das entidades envolvidas.

Há um outro estágio chamado transacional, no qual as organizações realizam troca de recursos, por meio de atividades específicas. O envolvimento dos parceiros é mais ativo e o fluxo de valor passa a ter mais um caráter de mão dupla. As agendas podem ser separadas, mas há formas estratégicas de alinhar resultados. O alicerce da construção de um intercâmbio mais rico é a identificação de missões coincidentes e valores compatíveis. É o que chamamos de “crenças”. Nesse sentido, o fluxo de benefícios corre de ambos os lados e estamos evoluindo para o estágio integrativo.

Nesse estágio, a criação do valor individual amplia para a criação de valor conjunto. Processos e procedimentos são instituídos para gerir a crescente complexidade do relacionamento. A aliança se torna institucionalizada. Poucas organizações avançam até esse grau de integração. As que o fazem se beneficiam de forma substancial. Neste caso, a importância da cooperação para a missão de cada um muda de periférica para estratégica. O avanço ao longo da construção das parcerias não é automático, é resultado de atos e esforços conscientes dos parceiros. O nível de compatibilidade das missões, valores, estratégias e agregação determina o nível das parcerias e da cooperação.

De modo geral, o envolvimento de gestores do primeiro escalão é fundamental para o sucesso da parceria. Outro fator relevante é a ligação emocional. Trata-se de ingrediente fundamental para que os laços da cooperação se fortaleçam. Parcerias institucionais são criadas e alimentadas por pessoas. A ligação com a missão é o fator propulsor. Os relacionamentos pessoais são o fator aglutinador.

Para que as alianças sejam sustentáveis, é preciso haver um forte compromisso e uma boa química. Tem que haver uma paixão. A paixão por uma causa pode mobilizar a energia de toda uma organização. Esses relacionamentos são pré-requisitos para uma base de confiança mútua. Dinheiro não trabalha e não tem idéias. É preciso ter pessoas.

Alianças estratégicas são formadas quando os parceiros desenvolvem relacionamentos sólidos.

Quanto mais profundas e amplas as ligações com a causa e as pessoas, mais sólidos serão os pilares da cooperação. A compatibilidade plena pode não ocorrer de imediato, mas ser descoberta aos poucos, à medida que os parceiros fazem experiências e crescem juntos. A definição clara do propósito da parceria é condição para obtenção de bons resultados. Cooperação gera mais cooperação.

Uma parceria eficaz traz habilidades e confiança necessárias para empreender outras cooperações. Esse aprendizado cria um efeito multiplicador de capital social. Descobrir a compatibilidade futura é fundamental para o fortalecimento permanente da parceria.

Construir uma visão comum de futuro é poderosa ferramenta de mobilização e motivação das organizações. São necessários esforços e energias para alinhar missões, estratégias e valores, trazendo compensações em termos de solidez e sustentabilidade de aliança. Isso cria coesão e confiabilidade, que não nascem por geração espontânea. Evoluem por atos cooperativos sucessivos que aumentam o conhecimento e a confiança.

Uma questão relevante sempre será levantada: qual é o valor da cooperação para cada parceiro? A sustentabilidade de uma aliança depende fundamentalmente de sua capacidade de criar valor agregado para ambos os participantes. A magnitude do valor criado aumenta na medida em que o relacionamento passa da transferência de recursos genéricos para a troca de competências, e para a criação conjunta de valor. É necessário, ainda, que haja inovação contínua para que sempre ocorra renovação e benefícios da cooperação.

A parceria deve ser tratada como um relacionamento, não como um negócio. É preciso cultivar, dar feedback, exercitar a transparência. A boa gestão da parceria requer organização, confiança, comunicação, responsabilidade e aprendizado contínuo. A confiança é o ativo intangível essencial às verdadeiras alianças. É fundamental que haja projetos e atividades comuns para ampliar o entendimento, a confiança, e partir para iniciativas mais complexas.

Outro elemento-chave é a comunicação. Trata-se de um instrumento fundamental para a construção da confiança na cooperação. Tudo isso é muito novo. São novos paradigmas! É preciso aprender fazendo, já que não há receitas prontas, e estar aberto a novas descobertas e experiências. Não ter medo de inovar, de errar. É assim que se faz e se constrói uma nova história. O desenvolvimento de parcerias entre entidades, com ou sem fins lucrativos, envolve desafios imensos. Não há medidas padronizadas e simples. A partir de alguns princípios, devemos estar abertos às características e necessidades dos projetos.

Algumas questões são relevantes para iniciar um processo de construção de parcerias. Eis:

- Qual é o propósito da cooperação ?
- Os parceiros colocaram no papel suas declarações de propósito da Cooperação ?
- Qual é o grau de entendimento que os parceiros têm de suas mútuas atividades ?
- Quais são as missões, as estratégias e os valores da cada parceiro ?
- Quais são as áreas de coincidência atuais e potenciais ?
- De que forma cada parceiro pode ajudar o outro a realizar sua missão ?
- Até que ponto a cooperação é uma ferramenta estratégica para cada parceiro ?
- Que recursos de cada parceiro têm valor para o outro parceiro ?
- Que benefícios específicos à cooperação renderão para cada parceiro ?
- Os benefícios superam os custos e os riscos ?
- Quais são os novos recursos, capacidades e benefícios que podem ser criados pela cooperação ?
- Qual é o nível de respeito e confiança existente entre os parceiros ?

- Como a comunicação entre os parceiros é administrada ?
- Há opositores internos? Eles podem ser convertidos ?
- Existe um processo para a avaliação rotineira do aprendizado obtido da cooperação ?

A parceria necessita também do entusiasmo dos que nela acreditam. Deve-se deixar o entusiasmo interior vir à tona, o famoso brilho nos olhos! Deixar o alto astral contaminar o ambiente! A produtividade e os resultados aumentam quando se faz o que se acredita, com bom humor, ambiente de amizade e possibilidades de inovação e experimentação. É importante sentir emoção e prazer na construção das parcerias.

A CAPACITAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

A Capacitação para o Desenvolvimento Institucional é um processo de construção de um novo modelo de planejamento/gerenciamento que as instituições necessitam adotar para adequar-se à nova realidade. Centra esforços na mudança comportamental para que as instituições possam exercitar uma nova forma de gestão, mais participativa, descentralizada, democrática, transparente.

Como o processo de mudança institucional é muito amplo e regido por diferentes forças motivadoras, o objetivo aqui é enfatizar a capacitação para o desenvolvimento institucional de administrações municipais, de entidades relevantes do terceiro setor e de entidades representativas do setor empresarial, sobretudo dos micro e pequenos empreendedores, com foco na dimensão territorial do desenvolvimento, com ampliação dos espaços de participação e sustentabilidade das ações.

É importante frisar que a Capacitação para o Desenvolvimento Institucional das administrações municipais no Brasil ainda é um grande desafio. Não por falta da oferta de programas de treinamento e consultorias nessa área, mas pela falta de conscientização dos gestores públicos quanto às reais necessidades de capacitação e adequação da oferta em termos de conteúdos e metodologias. Parece existir uma gama de programas de capacitação instrumental com conteúdos e ferramentas especializados nas áreas contábil, financeira e de modernização administrativa. São poucas as experiências em mudança institucional com foco no desenvolvimento

local, na construção da nova esfera pública, envolvendo, assim, investimento nas pessoas, através de mudanças de valores, crenças e comportamentos.

Por isso, o foco da capacitação das prefeituras deve estar centrado na estratégia de desenvolvimento do território, compreendendo o papel da gestão municipal como aglutinadora e articuladora das ações de desenvolvimento, em conjunto com os demais atores. Isso implica em trabalhar todos os níveis, desde a cúpula da administração até os servidores das diferentes áreas. Os conteúdos e etapas comuns passam pela rediscussão dos compromissos de campanha e planos de governo, pelos critérios de avaliação do desempenho institucional, pelo redirecionamento dos programas e atividades à luz das prioridades dos fóruns de concertação, pela adoção de mecanismo de gestão de projetos integrados, pela adoção de ferramentas de gestão participativa no planejamento, orçamento e no gerenciamento e acompanhamento dos projetos.

Redefinir as relações de poder político com a sociedade civil, envolvendo os vários segmentos sociais (conselhos, comissões, fóruns) representativos e legítimos, na administração dos conflitos e na construção dos consensos estratégicos para o desenvolvimento integrado. A nova prática institucional exige credibilidade, transparência, sentido de missão e visão do desenvolvimento sustentável. O envolvimento, nesse processo, das lideranças políticas e administrativas é indispensável para que haja o comprometimento dos servidores e a sua conseqüente valorização como agentes do bem-estar coletivo.

A CONSTRUÇÃO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Um dos desafios do desenvolvimento local é a construção de novas institucionalidades, que podem ser visualizadas através de uma nova cultura institucional (comportamentos e práticas) no interior das organizações do governo, da sociedade e do setor privado. Também podem ser vistas pelos novos códigos, signos, normas e regras que facilitem as relações e a comunicação entre os atores, bem como de novas estruturas organizacionais que facilitem a gestão dos interesses coletivos no território.

Na implementação de estratégias de desenvolvimento local, novas institucionalidades vêm surgindo. Falamos aqui de Fóruns e Conselhos de formulação e acompanhamento de políticas públicas, Oficinas/Agências de

desenvolvimento local; estruturação de redes de atores sociais e produtivos, Organizações de Microfinanças e outras Institucionalidades públicas e/ou-privadas que favorecem o desenvolvimento local/regional. Nesse nível, os processos de organização e de participação estão sendo estimulados e diversos segmentos e grupos sociais respondem a este estímulo.

As novas institucionalidades podem ser motivadas por alguns grandes eixos de necessidades: concertação político-social em torno das estratégias de desenvolvimento, em especial para garantir a participação da população nos processos de planejamento, implementação e acompanhamento das ações e projetos; prestação de serviços à população com mais eficiência, e cooperação para empreender projetos especiais de interesse comum, a exemplo do problema do lixo, combate à droga, à violência; ou ainda, institucionalidades que buscam a promoção dos eixos/arranjos produtivos locais para fortalecer a base econômica do Território.

A experiência mostra que a consolidação de estruturas organizacionais, como novas institucionalidades, seja qual for o objetivo comum ou o grau de formalização, se dá a partir de uma definição clara do senso compartilhado de propósito (missão, visão de futuro), dos objetivos e resultados esperados, das regras de participação e responsabilidade dos integrantes, das formas de funcionamento operacional, entre outros. Podem ser constituídas na forma de Fóruns ou Conselhos, Contratos de formalização de parcerias, Redes de cooperação, Entidades do Terceiro Setor e/ou Consórcios intermunicipais, entre outros.

AS OFICINAS/AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO

Vale ressaltar aqui alguns aspectos do papel das oficinas/agências locais de desenvolvimento, que são entidades encarregadas de coordenar e facilitar a implementação da estratégia de desenvolvimento local. Em territórios com forte exclusão social e concentração de poder político e econômico, elas assumem também o importante papel de articulação político-institucional, em torno das linhas estratégicas de desenvolvimento.

O outro papel de uma Agência/Oficina de desenvolvimento territorial é coordenar operacionalmente a oferta de serviços de apoio ao desenvolvimento produtivo, respondendo aos requerimentos da demanda de inovação das organizações econômicas, de produtores urbanos e rurais,

das micro e pequenas empresas dos arranjos produtivos locais, etc. (assistência técnica, informação de mercado, acesso a novas tecnologias, capacitação, financiamento, etc.). Isso significa assegurar a territorialização das políticas públicas para a potencialização dos ativos endógenos.

Um outro papel que pode ser atribuído a organizações deste tipo é o apoio técnico na elaboração de projetos participativos, concebidos de forma pactuada, para alavancar recursos e novos parceiros. A elaboração técnica de projetos deve respeitar a concepção estratégica pactuada nos espaços de concertação. E, sempre que possível, deve-se utilizar a capacidade técnica e empreendedora dos recursos humanos locais.

As Agências/Oficinas de desenvolvimento local respondem a um novo enfoque de desenvolvimento econômico territorial, baseado essencialmente em um melhor aproveitamento do potencial de recursos endógenos. Trata-se de um novo instrumento de promoção econômica e de desenvolvimento produtivo, empresarial e territorial, criado de forma concertada entre agentes públicos e privados locais. Por isso, seu financiamento e viabilização dependem também de aportes públicos, das associações e organizações empresariais, entidades financeiras públicas e privadas, nacionais ou internacionais. Sua estrutura administrativa deve ser flexível, em função das especificidades da região e do seu nível de desenvolvimento, e configurada através da representação dos diferentes atores.