



# **Alianças estratégicas em processos de desenvolvimento local**

Antônio Nascimento



Este artigo é fruto da experiência do trabalho de *coaching* exercitado na programação da Fundação W. K. Kellogg no Nordeste do Brasil. Agradeço a leitura crítica de Leilah Landim, Katiani Zape e Carolina Trevisan sobre as principais questões abordadas. Sei que a riqueza da realidade vivenciada pelos atores locais não se esgota neste artigo. Seu principal objetivo é despertar atenção sobre as questões aqui levantadas. Saliento também que as opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

#### **Antônio Nascimento**

Graduado e mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia, consultor associado da Participar Desenvolvimento e Avaliação de Projetos e consultor da Fundação W. K. Kellogg na iniciativa de Conjuntos Integrados de Projetos (2003 a 2009) e na sua atual programação: Equidade Racial e Inclusão Social no Nordeste Brasileiro.

## Introdução

---

Durante as últimas duas décadas o Nordeste brasileiro foi palco de uma profusão de programas e projetos permeados de concepções associadas a uma corrente de desenvolvimento intitulada “desenvolvimento local”. No Brasil, o desenvolvimento local, como temática de estudo, ganhou maior significado na segunda metade da década de 1980, com as reflexões sobre as primeiras experiências de descentralização de políticas públicas durante o debate em torno da formulação da Constituição Federal de 1988. No entanto, o local – visto pela perspectiva de um novo enfoque de construção ou como base de uma nova visão de desenvolvimento – surge somente na década de 1990, quando são exercitadas experiências de desenvolvimento de base territorial, apoiadas por diversos agentes nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais.

O Nordeste brasileiro, a partir da década de 1980, foi cenário de relevantes intervenções fundamentadas nessa concepção de desenvolvimento. Diferenciados enfoques e temáticas foram trabalhados por meio de programas e projetos. Muitos deles tiveram como indutores agentes externos e também, mesmo que com menor visibilidade, movimentos endógenos, fruto do trabalho de organizações de base, como sindicatos, organizações camponesas (em uma região marcada historicamente por lutas rurais, como as ligas) e igrejas. No caso dos indutores externos, estiveram presentes concepções da cooperação, apoio ou ajuda. Por

outro lado, nos movimentos protagonizados pelas organizações de base privilegiavam-se ações contestadoras, de reivindicação e mesmo conflituosas, como nos movimentos sociais populares. O que talvez aproxime essas duas correntes seja a definição do local como campo privilegiado de ação e a compreensão de que processos de desenvolvimento – mesmo quando o conflito está presente – devem ser sustentados por mecanismos de interação e de complementaridade entre setores da sociedade, buscando maior efetividade na geração e uso dos recursos disponíveis.

As relações capazes de promover essas interações ocorrem horizontalmente entre organizações de nível local (alianças e parcerias entre organizações da sociedade civil, poder público e empresários locais) e verticalmente entre organizações locais e externas (financiadores externos, poder público estadual e federal e grandes empresas com linhas de responsabilidade social), que fixam políticas capazes de alocar recursos complementares para as iniciativas formuladas de forma endógena. Essa é uma das opções filosóficas dessa corrente de desenvolvimento que a diferencia dos modelos tradicionais experimentados no Nordeste brasileiro até então.

Partindo do pressuposto de que através dessas interações é possível acreditar que experiências locais de desenvolvimento possam contribuir para a formulação de políticas – que trazem mudanças nos sistemas econômicos, políticos, sociais e ambientais – este artigo visa captar essa realidade com base na análise dos Conjuntos Integrados de Projetos (CIPs), experiência apoiada pela Fundação W. K. Kellogg no Nordeste brasileiro durante o período de 2001 a 2009. Vale ressaltar que o presente texto não pretende abordar as concepções teóricas sobre o tema “desenvolvimento local”, mas busca empreender uma análise sobre as relações estabelecidas entre os atores locais e entre estes e os externos, sempre estabelecendo uma relação direta com o enfoque adotado e a estratégia de Conjuntos Integrados de Projetos.

Os principais pontos de análise deste artigo serão as instituições, grupos e pessoas envolvidos no processo de construção dos chamados CIPs no Nordeste brasileiro, situados nas seguintes microrregiões: Baixada Maranhense, no Maranhão; Norte Piauiense, no Piauí; Médio Jaguaribe e Litoral Leste, no Ceará; Bacia do Goitá, em Pernambuco; Brejo Paraibano, na Paraíba; e Boca da Mata, em Alagoas, pertencentes à programação da Fundação Kellogg, bem como a instituições externas que tenham participado do processo. Dessa forma, serão apresentadas

inicialmente as práticas de alianças estabelecidas pelos CIPs na sua constituição, nos seus avanços e nas suas dificuldades. Por fim, serão expostas as conclusões desse processo de aprendizado envolvendo um movimento interinstitucional horizontal e vertical de atores em processo de desenvolvimento.

## **Alianças estratégicas no processo de formação dos CIPs**

Estabelecer um olhar para algumas concepções programáticas de construção de cada CIP é ponto de partida para entender como alguns processos relacionais foram construídos. Esse movimento programático ancora-se no referencial de que diferentes instituições locais se associariam sob a forma de alianças<sup>1</sup> em prol do desenvolvimento da sua microrregião. Para que isso ocorresse seria necessária a existência de uma organização âncora, ou seja, uma instituição ou uma institucionalidade que protagonizasse um movimento local articulado e fosse capaz de estabelecer um permanente processo de interlocução com o agente externo financiador da ideia de desenvolvimento para o território, nesse caso a Kellogg.

De forma institucional, a experiência de desenvolvimento fundamentada na ideia de CIP teve diferentes portas de entrada em cada microrregião onde a proposta foi implementada. A aliança estabelecida entre quatro instituições (Fundação W. K. Kellogg, BNDES, Instituto Ayrton Senna e Fundação Odebrecht), em 1998, foi a primeira mobilização nesse sentido, tendo como desdobramentos os atuais CIPs Médio Jaguaribe e Bacia do Goitá. A construção desses dois CIPs merece destaque pela forma como as alianças foram formadas. A estratégia utilizada para dar suporte à ideia de desenvolvimento nessas duas microrregiões foi denominada Aliança com o Adolescente pelo Desenvolvimento Sustentável no Nordeste, um movimento exógeno de articulação de organizações financiadoras com o objetivo de formular e implementar um projeto no Nordeste brasileiro. Essas organizações foram responsáveis pela construção metodológica dos processos educacionais, pelo suporte técnico e pela alocação dos recursos necessários

1. Embora usados como sinônimos, os termos “parceria” e “alianças” possuem significado distinto. Enquanto o conceito de parceria remete à união com fim específico, normalmente um projeto ou uma ação, o de aliança estratégica trabalha a ideia de longo prazo, de pacto, de união mais estável e permanente. Ver M. J. Noleto, *Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática*. São Paulo: Instituto Fonte, 2000.



O DESENVOLVIMENTO LOCAL ESTÁ INSERIDO EM UMA REALIDADE AMPLA E COMPLEXA COM A QUAL INTERAGE. DA MESMA FORMA, AS ALIANÇAS ENVOLVENDO O ESPAÇO LOCAL E O GLOBAL SÃO TRANSPASSADAS POR DIVERSAS INSTÂNCIAS DE PODER.

à implementação do projeto de desenvolvimento nessas duas microrregiões. Segundo o projeto Aliança, desde a sua concepção original houve a partilha com todas as equipes locais e parceiros envolvidos e a crescente autonomia das entidades parceiras locais, bem como dos adolescentes, educadores e demais lideranças formadas no processo de implementação da ideia.<sup>2</sup>

Na formação do CIP Médio Jaguaribe a aliança externa ao local, denominada projeto Aliança, optou por constituir uma organização que fizesse o papel de instituição âncora. Assim, foi criado o Instituto Elo Amigo, uma organização com fundadores egressos do meio empresarial sem uma identidade formada no campo social e com pouca experiência nas complexidades relacionais do enfoque de desenvolvimento pautado na emancipação da juventude e de suas comunidades. A entidade criada assumiu fortes traços organizacionais da Fundação Odebrecht, um dos instituidores do projeto Aliança, que era responsável pelo processo metodológico e pelo acompanhamento técnico.

Por outro lado, no caso da Bacia do Goitá, o projeto Aliança utilizou uma organização local já existente como âncora, o Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta), uma instituição já consolidada no campo do desenvolvimento no meio rural, com princípios fundamentados na educação popular. Essa identidade do Serta possibilitou pautar conceitos próprios no desenvolvimento do projeto.

O nascimento desses dois CIPs nos faz refletir sobre o quanto as alianças no campo externo para o desenvolvimento de determinada microrregião, fundamentadas nas concepções do desenvolvimento local, podem ter de paradoxal. Estão aí em

2. Dados obtidos com base na análise dos relatórios do projeto Aliança com o Adolescente pelo Desenvolvimento Sustentável no Nordeste.

jogo, por um lado, a questão do desenvolvimento induzido por um agente externo ancorado em concepções de cooperação, apoio e ajuda e, por outro, um processo espontâneo endógeno, no qual movimentos políticos reúnem atores com interesses comuns em processos de reivindicação de garantias de direitos de determinados agentes externos. Os dois casos de construção dos CIPs mencionados constituem movimento centrado na prática da cooperação. O que diferenciou um do outro foi a identidade já consolidada, localmente, de uma das instituições âncoras.

Trazer como ilustração processos de desenvolvimento provocados de forma totalmente endógena serve aqui para entender que, apesar de constituir movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas<sup>3</sup>. Dessa forma, há o reconhecimento de que as alianças envolvendo o espaço local e o global são transpassadas por diversas instâncias de poder, que geram lideranças e organizações com competências diferenciadas.

Esse reconhecimento é relevante, na medida em que a participação dos segmentos organizados do local – desde os primeiros momentos do processo de formulação da intervenção –, além de assegurar maior legitimidade na etapa de sua execução, enseja troca de experiências e de conhecimento entre os externos e os representantes de segmentos da população. Todo processo de construção precisa incorporar os princípios de participação e de transparência, com permanente diálogo e por quem serão tomadas as decisões e como.

“O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais.”<sup>4</sup>

Tudo isso também vale para os desdobramentos das relações estabelecidas entre o ator externo e o interno, uma vez que há a possibilidade de que os interlocutores locais reproduzam a lógica centralizadora de poder com seus pares no

3. C. Sérgio Buarque, *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife: IICA, 1999.

4. E. Dagnino, “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, in: E. Dagnino (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, pp. 9-16.



território. Se o desenvolvimento local é o resultado do esforço organizado de vários segmentos da sociedade, esse processo não pode ser considerado apenas como um exercício do planejamento central de uma única organização ou tampouco fruto da atuação individual de algum “iluminado”, forma distorcida da prática de liderança frequentemente exercitada em projetos dessa natureza.

Por sua vez, o surgimento do CIP Desenvolver, no Litoral Leste do Ceará, nos oferece um aprendizado diferenciado no campo das alianças. Esse CIP nasceu a partir da articulação de funcionários públicos municipais de três prefeituras locais (Fortim, Aracati e Icapuí), egressos de um projeto educacional apoiado pela Fundação Kellogg denominado Circo Zumbi de Aprendizagens. A aliança proposta para promoção do desenvolvimento do local é formalmente instituída pelas três prefeituras. Dessa forma, esse CIP traz no seu cerne o objetivo final de grande parte dos movimentos articulados da sociedade civil, ou seja, que o Estado assuma por meio de políticas públicas efetivas as demandas da sociedade. Contudo, um fato interessante desse movimento foi a ausência da participação de organizações da sociedade civil no seu processo de construção. Esse contexto tornou frágil a construção de uma visão microrregional de futuro e também contribuiu para que o CIP não transcendesse de um projeto de funcionários públicos bem-intencionados para uma proposta concreta e institucionalizada de desenvolvimento microrregional.

“A necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil tem sido apontada como uma forma de assegurar uma representatividade maior. A enorme emergência de redes de vários tipos, assim como de fóruns temáticos [...] responde a essa necessidade de tornar mais densa a representatividade da sociedade civil, de modo a assegurar uma interlocução eficaz com o Estado, tanto nos processos concretos de negociação como na inclusão de questões específicas na constituição da agenda estatal.”<sup>5</sup>

Para que a tão sonhada participação do poder público no desenvolvimento local se complete deve haver igualmente a ativa presença da sociedade civil. Afinal, em sociedades democráticas é a sociedade civil que define os contornos do Estado, não o contrário, o que se torna mais relevante nesse caso, por causa das

5. Ibidem.

origens históricas que marcam o perfil dos gestores públicos municipais das prefeituras do Nordeste brasileiro.

Putnam, *apud* Lubambo, por exemplo, incorpora esse raciocínio defendendo a ideia de que o funcionamento efetivo das instituições públicas é conformado pelo contexto social na qual operam, mas a variável decisiva desse contexto social é a “cultura cívica”<sup>6</sup>. Assim, variações na existência de governos regionais capazes de formular, aprovar e implementar políticas compatíveis com as atribuições que lhes foram delegadas são diretamente determinadas pela existência do capital social, constituído pela cultura cívica dessas regiões. Segundo Habermas *apud* Costa

“[...] os anseios e demandas sociais não são possíveis de serem atendidas por meio das institucionalidades burocráticas do Estado nem pela via do mercado. O poder administrativo não é o meio apropriado para o surgimento ou até para a produção de formas de vida emancipadas, uma vez que a resolução dos problemas que atingem as sociedades humanas passa pela criação ou fortalecimento de uma instância intermediária na qual possa ocorrer uma interação dialogada entre as esferas da sociedade civil, do mercado e do Estado”<sup>7</sup>.

O CIP Jovem Cidadão, da microrregião da Baixada Maranhense, distingue-se dos demais por apresentar um aprendizado interessante de como um ator externo pode utilizar-se das alianças para se legitimar como organização âncora de um processo de desenvolvimento local. Esse CIP tem como porta de entrada para a discussão do desenvolvimento na microrregião da Baixada Maranhense um projeto temático no campo da educação, protagonizado pela organização não governamental Formação, de São Luís. A estratégia utilizada para discutir a educação nos dez municípios que compõem o projeto foi a criação de um fórum de secretários e ex-secretários de educação dos dez municípios, denominado Portal da Educação. Esse espaço de diálogo de atores internos com atores externos é utilizado para formular políticas educacionais de desenvolvimento envolvendo as partes interessadas na questão (gestores públicos, jovens, técnicos

6. Cátia Wanderley Lubambo, *Reforma do Estado e capacidade de gestão pública nos municípios nordestinos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2000.

7. S. Costa, “Movimentos sociais, democracia e a construção de esferas públicas locais”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, nº 35, 1997.

e especialistas em educação). Esse movimento fez com que as alianças pudessem ser ampliadas e a proposta de projeto de desenvolvimento se legitimasse tanto nos espaços do poder público local como nos diferentes meios organizadores da juventude.

Vale destacar que em todos os casos descritos de alianças para a construção dos CIPs, até o momento, mesmo quando havia por trás da proposta um conjunto de instituições parceiras, na prática o projeto de desenvolvimento era protagonizado por uma única instituição local. A chamada “organização âncora” trabalhava projetos temáticos em áreas como direitos humanos, agricultura familiar, educação, juventude e arte e cultura. Somente a partir do segundo ciclo de financiamento da Fundação W. K. Kellogg, em 2004, é que as instituições começaram a reformular, de forma própria e com base em suas identidades, propostas que trabalhassem a visão de desenvolvimento com uma nova concepção de território e de articulação entre projetos, pessoas e instituições, movimento esse que será abordado posteriormente neste trabalho.

### **Novos CIPs: alianças planejadas no nascimento da proposta de desenvolvimento**

---

Os aprendizados ocorridos no campo das alianças por meio do primeiro ciclo de apoio aos quatro CIPs possibilitaram algumas mudanças programáticas na estratégia de formação de novos CIPs em diferentes estados do Nordeste. Apesar dos ganhos positivos das experiências anteriores, a nova estratégia permitiu ampliar as bases de alianças das propostas de desenvolvimento ainda na sua gestação. Nesse novo modelo um conjunto de organizações locais (poder público, Ongs, universidades, sindicatos, iniciativas de responsabilidade social empresarial e rádios comunitárias etc.) se articularam para propor uma alternativa de desenvolvimento microrregional.

A ideia de provocar um conjunto de instituições de diferentes setores para compor uma aliança em prol do desenvolvimento territorial nasceu a partir da parceria da Kellogg com a Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL), e a partir dessa iniciativa nasceu, em 2004, o Programa de Liderança para o Desenvolvimento Local Sustentável no Nordeste (Pronord). Esse programa promoveu uma

ampla convocatória em quatro Estados do Nordeste onde ainda não havia iniciativas de CIPs: Sergipe, Alagoas, Paraíba e Piauí. Seu propósito era incentivar a formulação de propostas de desenvolvimento territorial com base num conjunto plural de organizações de diferentes setores (Estado, mercado e sociedade civil).

Trinta e cinco grupos submeteram propostas ao Pronord na primeira fase. Desse total, dezesseis foram pré-selecionados e visitados por uma equipe técnica composta por consultores da Fundação W. K. Kellogg e da ABDEL, os quais coletaram informações complementares sobre o conjunto de instituições candidatas e a realidade microrregional onde pretendiam atuar. Com base nesses dados, a equipe de seleção do programa chegou aos quatro grupos finalistas. Esses grupos passaram por um intensivo programa de liderança, que teve duração de um ano e foi estruturado em quatro seminários presenciais de uma semana que ocorreram em diferentes Estados nordestinos. Temas como desenvolvimento local e liderança, participação e cidadania, comunicação, gestão e sustentabilidade fizeram parte dos processos de aprendizado desses grupos. Esse processo teve como resultado a construção de propostas de intervenção voltadas ao fortalecimento de quatro microrregiões do Nordeste, das quais três foram apoiadas pela Fundação e se incorporaram à iniciativa Conjuntos Integrados de Projetos: Atores, na Paraíba; Aliança Mandu, no Piauí; e Girassol, em Alagoas.

O grupo Articulação de Organização em Educação e Economia Solidária (Atores), da região do Brejo Paraibano, na Paraíba, nasceu da aliança formada pelas organizações não governamentais Serviço de Educação Popular (Sedup) e Instituto Cidades, pelo Sindicato dos Trabalhadores da Construção e do Mobiliário (Sintricom), pela Agência de Desenvolvimento Sustentável ligada à CUT (ADS/CUT-PB) e pelo projeto Beira da Linha, uma iniciativa relacionada à igreja católica.

Já o Movimento de Articulação Norte-Piauiense para o Desenvolvimento Sustentável (Mandu), no Piauí, originou-se da articulação entre a Care Brasil, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Universidade Federal do Piauí (UFPI), o Posto de Puericultura Suzanne Jacob (PPSJ) e a Associação Comercial de Parnaíba (ACP – PB).<sup>8</sup>

8. Estes dois últimos atualmente já não fazem parte da aliança. Posteriormente foram incorporados à Aliança Mandu o Instituto Flora Vida, braço social do grupo empresarial Centroflora, e coletivos juvenis da região.

O Girassol, de Alagoas, constituiu-se a partir da união de pessoas ligadas ao Ministério Público de Alagoas, à Universidade Federal de Alagoas (Ufal), à Rádio Comunitária Boca da Mata, ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e à Secretaria Municipal de Educação de Boca da Mata.

Vale destacar que antes do estímulo do Pronord essas organizações não haviam exercitado nenhum projeto de forma coletiva. Hoje as alianças inicialmente formadas estão consolidadas e têm feito diversas parcerias com projetos, instituições, grupos e pessoas, sobretudo ligados à juventude, de cada uma de suas microrregiões. Os avanços percebidos por meio de uma ação mais planejada via Pronord nos remetem a uma intencionalidade seletiva no processo de construção de alianças, uma vez que as propostas apresentadas foram selecionadas tendo como critério o grau de amadurecimento das organizações que formavam o grupo proponente. Contudo, essa opção reflete hoje uma grande dificuldade de ampliação de alianças para construção compartilhada do ideal de desenvolvimento, sobretudo com o poder público local e o setor empresarial. Se, por um lado, as alianças com as instituições formadoras dos grupos se consolidaram, por outro, as novas parcerias firmadas durante a execução da ideia de desenvolvimento local até o presente momento não transcenderam do pontual para o estratégico, ou seja, para novas alianças estratégicas.

## **Os espaços de articulação local**

Após uma reflexão sobre as alianças estabelecidas nos momentos iniciais da implementação da programação da Fundação W. K. Kellogg no Nordeste, cabe um olhar para as dificuldades encontradas pelos atores locais e externos no processo de ampliação das alianças, sobretudo com os setores público e privado lucrativo. De igual forma, serão abordados os avanços na ampliação das articulações locais entre as organizações da sociedade civil e os espaços de articulação criados ou fortalecidos a partir dessa intervenção.

Uma estratégia bastante interessante posta em prática por algumas organizações-âncora foi a ideia de criar espaços de diálogo envolvendo um conjunto plural de organizações locais. Em cada uma das microrregionais os arranjos assumiram configurações diferentes e nomes distintos (fóruns, conselhos, alianças, coletivos). Todos esses espaços estão pautados por uma agenda pública local de desenvolvimento construída de forma coletiva pelas instituições que compõem os CIPs.

Apesar de esse movimento ainda ser recente, um avanço que merece ser considerado é a ideia de construir uma visão compartilhada de desenvolvimento com base em uma discussão entre diferentes atores e segmentos.

O CIP Médio Jaguaribe, no Ceará, por exemplo, trabalhou o conceito de dimensões do desenvolvimento (política, econômica, social, ambiental, humana), associando cada uma delas a um grupo de atores públicos e privados locais mobilizados para construir e executar um conjunto de projetos articulados com foco em cinco municípios da microrregião. Um coletivo formado por 46 instituições faz parte desse movimento, desde organizações de base comunitária até bancos públicos de crédito e fomento. Um dos desdobramentos positivos e imediatos dessa nova forma de discutir desenvolvimento local foi a descentralização dos recursos. Antes, no Médio Jaguaribe, apenas o Instituto Elo Amigo – organização âncora – recebia os recursos destinados aos projetos. Hoje, após esse amadurecimento, seis organizações recebem diretamente apoio financeiro e acompanhamento dos consultores da Kellogg. Basta estabelecer uma comparação para a forma como esse CIP nasceu e para a forma como hoje está constituído para perceber seus avanços, sobretudo em relação à legitimação do Instituto Elo Amigo como uma liderança desse movimento, uma vez que foi quem promoveu ampla convocação da sociedade local e facilitou a construção do coletivo, desde o seu planejamento até o modelo de acompanhamento e animação das reuniões.

Esses aprendizados passaram por tensões concernentes a relações de poder, respeito à diversidade, pensamento coletivo etc. Uma estratégia utilizada pela Fundação para fortalecer os campos relacionais entre pessoas, instituições e projetos do local foi a adoção do conceito de “comunidade de aprendizagem” como ferramenta de articulação de saberes em prol do desenvolvimento. A comunidade de aprendizagem sugere um formato distinto dos modelos verticais, piramidais e hierárquicos, com inúmeros escalões, uma vez que esses, segundo Kliksberg (1998):

“[...] apresentam acentuadas disfuncionalidades em relação às exigências resultantes dos processos de descentralização, do interesse por impulsionar as metarredes e promover a participação e da necessidade de avançar estilos gerenciais adaptativos.”<sup>9</sup>

9. B. Kliksberg, *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

Para o autor, esses modelos tendem a “encerrar-se em si mesmos”, transformar as “rotinas” em metas, desenvolver sérias resistências à participação de atores externos à estrutura, e às próprias comunidades assistidas, além de reagir com inflexibilidade às mudanças.

A ideia central da proposta de construção de uma comunidade de aprendizagem entre os CIPs apoiados pela Fundação W. K. Kellogg no Nordeste é que se estabeleça uma relação de interdependência e reforço mútuo entre quatro fatores fundamentais:

- a) experiência advinda da prática dos projetos, das instituições e das pessoas;
- b) construção de uma teoria sobre a ação dos projetos;
- c) construção de capacidades nas organizações para enfrentar os desafios dos territórios;
- d) socialização das aprendizagens realizadas.

Para a construção da comunidade de aprendizagem, a Fundação acredita ser fundamental que os atores sociais se envolvam de maneira completa na produção sistematizada e socializada dos conhecimentos e aprendizados individuais e coletivos. As pessoas, com suas capacidades físicas, psíquicas, sociais e espirituais; as instituições, com sua própria identidade, suas estruturas, seus processos, interações, motivações e lideranças; e finalmente os projetos, com suas metas, equipes, ações, resultados e impactos, devem estabelecer mecanismos de interação para criar cotidianos de aprendizagem. O termo “comunidade de aprendizagem” acabou se tornando um conceito-chave para a construção de processos de desenvolvimento nos CIPs. Um exemplo disso foram os nove encontros promovidos ao longo da programação. Vale destacar que apenas os dois primeiros foram realizados pela Fundação W. K. Kellogg; os outros tiveram como promotores os próprios CIPs, com sede em cada uma das sete microrregiões onde estão localizados os projetos. Esse movimento fomentou a construção de maior articulação local para o desenvolvimento do território e promoveu a troca de experiência e conhecimento entre eles.

Os encontros deram oportunidade para a construção do conceito e para as possibilidades metodológicas de uma comunidade de aprendizagem, tendo como referência o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade das ideias e das

inovações. Esses momentos representaram o primeiro espaço de articulação e intercâmbio entre os CIPs apoiados pela Fundação, na iniciativa dos Conjuntos Integrados de Projetos. A metodologia foi desenvolvida de maneira que garantisse a participação ativa de todos os agentes e atores. Houve momentos de reflexão sobre a visão e as experiências dos CIPs em dois movimentos consecutivos. No primeiro, os participantes reuniam-se em grupos mistos com representantes de cada um dos CIPs e, no segundo, por participantes de um mesmo CIP. Nos dois momentos as discussões foram orientadas por perguntas sobre o processo de trabalho de cada iniciativa: que desafios/questões estamos enfrentando nos projetos? Que tipo de ajuda precisamos/oferecemos? Que caminhos vamos seguir a partir deste encontro? O outro momento foi orientado por desafios/questões referentes a conceitos relevantes para o desenvolvimento dos projetos: como pensamos o desenvolvimento local? Como dar sustentabilidade ao processo de desenvolvimento? A busca por respostas às perguntas formuladas durante os encontros de comunidade de aprendizagem possibilitou ambiência para construção de alianças nos CIPs.

É possível perceber uma pluralidade de organizações da sociedade civil nos espaços de articulação criados. Em alguns casos, os próprios CIPs estimularam o surgimento de novas organizações, principalmente juvenis. Sem exceção, é possível identificar em todos os sete CIPs novas organizações como cooperativas, associações de classe, grêmios, bancos populares, associações esportivas, grupos culturais, fóruns da juventude, entre outras; algumas, instituídas formalmente e voltadas para o desenvolvimento das comunidades.

Na microrregião da Baixada Maranhense esse fenômeno foi bastante intenso. Hoje todos os dez municípios, foco da intervenção, possuem fóruns de juventude criados e com planos de sustentabilidade idealizados. Esses espaços são utilizados para o desenvolvimento de projetos culturais e de geração de renda dos coletivos juvenis. É neles também que a juventude discute as políticas públicas relacionadas a seus interesses. De igual maneira, foi nesses espaços que nasceu a ideia de constituir uma fundação comunitária, um tipo de instituição que tem sua origem na década de 1910, nos Estados Unidos. Atualmente existem 1.441 fundações comunitárias em 51 países<sup>10</sup>, o que mostra que esse é um modelo de grande poder

10. Disponível em <[www.wingsweb.org](http://www.wingsweb.org)>. Acessado em dezembro de 2008.



de adaptabilidade. As fundações comunitárias são instituições sem fins lucrativos que investem recursos técnicos e financeiros em determinada área geográfica. Seu objetivo é melhorar a qualidade de vida da população de determinada localidade e seu papel, reunir pessoas e organizações que queiram se comprometer com esse objetivo, agindo como líderes, facilitadoras e mediadoras no processo de desenvolvimento social local. As fundações comunitárias contam principalmente com doadores e investidores sociais (pessoas, governos, empresas ou organizações da sociedade civil) para, ao longo dos anos, criar um fundo comunitário permanente (*endowment*) que permita à fundação comunitária repassar financiamentos estratégicos a Ongs e a programas próprios e garantir sua sustentabilidade no longo prazo.<sup>11</sup> Portanto, formar alianças, nesse caso, faz parte da alma desse tipo de organização, que se baseia na confiança e no fortalecimento de outras organizações sociais que buscam o mesmo objetivo.

Apesar das dificuldades de implementar a ideia por causa do arcabouço jurídico brasileiro, que não prevê diferenças entre fundações e fundações comunitárias, esse modelo de instituição vem ganhando espaço no Brasil. Segundo dados do relatório de fundações comunitárias do Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (Wings), de 2008, existem pelo menos quatro instituições com caráter de fundação comunitária no Brasil, sendo a fundação comunitária da Baixada Maranhense a mais recente.

### **Alianças e parcerias: onde residem as dificuldades?** \_\_\_\_\_

Os casos descritos na seção anterior evidenciam os avanços na construção do capital social nas microrregiões onde a estratégia de desenvolvimento fundamentada em Conjuntos Integrados de Projetos está ocorrendo. Contudo, é relevante apresentar algumas observações sobre as limitações, sobretudo, do envolvimento do poder público local e do empresariado nesse movimento.

11. C. Trevisan e F. Hernandez, *Fundação comunitária e desenvolvimento local: modelo na construção de transparência, legitimidade, confiança e sustentabilidade*. International Society for Third Sector Research (ISTR), 2007.

162 Alianças estratégicas em processos de desenvolvimento local

Alguns estudos apontam que, com o processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil a partir dos anos 1980, deu-se a emergência de novos atores sociais no cenário político brasileiro, comprometidos com a democracia e com o resgate da cidadania. Esses atores fizeram brotar um novo ideário de gestão pública em que são considerados aspectos como a descentralização do poder, a democratização, parcerias entre o público e o privado, articulação entre o global e o local. Apesar do surgimento dessa série de novos condicionantes e parâmetros de uma gestão pública que se propõe moderna, ampliada e eficiente, no contexto dos CIPs, verificou-se que esse processo ainda não está consolidado nas microrregiões onde a ideia foi implementada.

A participação popular no processo de discussão da gestão pública local, por meio dos espaços de articulação constituídos, ainda enfrenta dificuldades. Essa situação pode ser atribuída ao contexto histórico, social e político que caracteriza o Brasil. De forma geral, as relações estabelecidas por meio de um agir orientado pelo entendimento, transparência e respeito apresentam fragilidades e em alguns casos estão totalmente ausentes das práticas estabelecidas pelos atores locais. A estrutura de poder, nessas microrregiões, quase sempre está associada à prefeitura municipal. Isso ocorre em virtude da importância política e administrativa que esse ente representa no local (os poucos empregos do município estão na prefeitura). Vale destacar que, individualmente, essas prefeituras são instituições também dependentes dos outros níveis de poder, já que suas receitas são oriundas predominantemente de transferências. Essa estrutura de poder centralizada acaba transformando espaços de tentativa de democratização da decisão pública em extensão do poder do prefeito. Os conselhos municipais, instâncias fundamentalmente deliberativas e relevantes para a democracia participativa, enquanto espaços de debate, de formação de opiniões e controle sobre políticas públicas, enfrentam dificuldades no seu funcionamento por conta do desequilíbrio de forças estabelecido internamente nas relações envolvendo o Estado e a sociedade civil, seja pelo despreparo de muitos conselheiros, seja pelo papel meramente consultivo e não deliberativo que exercem. O Estado, que sempre levou a gestão das políticas públicas sozinho, tende a apresentar os projetos já elaborados aos conselhos e assim buscar o consenso mais do que o debate, ação que, junto com uma sociedade fragilizada e, em alguns momentos, despreparada para o confronto, reduz o papel do conselho a meramente

homologador das vontades do Estado, transformando a participação em mera sujeição, conforme alerta Boaventura (1999)<sup>12</sup>.

Esse contexto pode ser representativo para responder à ausência de políticas públicas de Estado formuladas a partir da participação da sociedade nessas microrregiões. Os casos de intervenção estatal em parceria com as organizações que compõem os CIPs não apresentam nenhuma sustentabilidade diante de uma descontinuidade política, uma vez que, via de regra, representa uma vontade do gestor, isto é, uma política de seu governo. Dessa forma, essas microrregiões acabam vivendo processos distantes do exercício de uma cidadania plena. Sua realidade está mais próxima à ideia de privilégios onde o gestor cede a um pedido e não à conquista de um direito por meio de um processo de reivindicação, uma vez que “[...] a descoberta do valor da democracia é inseparável, dentro da oposição, da descoberta da sociedade civil enquanto espaço político”<sup>13</sup>. Segundo Oliveira (2001)<sup>14</sup>, é necessário que o desenvolvimento local tenha a noção da cidadania como a representação do indivíduo autônomo, crítico e reflexivo. Esse primado se contrapõe a uma ideia de desenvolvimento local bastante recorrente nos CIPs que prega o não conflito e se coloca como uma alternativa à sociedade belicosa e complexa.

A opção por pautar o desenvolvimento local com base em enfoques como juventude, educação, empreendedorismo, geração de renda inseriu os CIPs em espaços de diálogos sem muita contestação ou conflito. Esses enfoques também não abordavam de forma transversal temas conflituosos. Esse conceito é recorrente em projetos de desenvolvimento em que a aliança entre o local e o agente externo está fundamentada em concepções de cooperação, apoio ou ajuda. Contudo, alguns estudos têm evidenciado que será muito difícil promover qualquer tipo de desenvolvimento em um país como o Brasil sem tratar de questões geradoras de conflitos, como as relacionadas aos direitos humanos,

12. B. Santos, “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”, in: B. Pereira et al (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: Enap, 1999.

13. F. Weffort, *Democracia como proposta* Rio de Janeiro: Ibase, 1991. Apud A. Wolfe, “Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil”, in: *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as Ongs*. Rio de Janeiro: Ibase/PNUD, 1992, pp. 35-63

14. F. de Oliveira, *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2001, pp. 11-40.

164 Alianças estratégicas em processos de desenvolvimento local

etnicidade, gênero e terra.<sup>15</sup> Como consequência disso, os espaços de articulação criados – que representam uma tentativa de construção de uma visão compartilhada de desenvolvimento e de exercício da impessoalidade do poder local –, apesar de terem conquistado grandes avanços, ainda têm como desafio romper uma estrutura de poder local centralizada, uma vez que a complexidade dos problemas que envolvem processos de desenvolvimento não pode ser resolvida unicamente por meio de algumas organizações da sociedade civil isoladas de discussões de questões complexas e belicosas e até de enfrentamento do poder público local.

Ainda sobre as dificuldades no campo das alianças, outro fato relevante e comum em todos os CIPs é a pequena representação do setor privado lucrativo nesses espaços de articulação, apesar do entendimento de que os processos de desenvolvimento estão relacionados ao debate sobre geração, distribuição e apropriação de capital. A precária participação de empresários no processo pode ser atribuída à baixa densidade empresarial nos territórios e à cultura empresarial local, em que a adoção de princípios socialmente responsáveis<sup>16</sup> não é uma prática. Nos CIPs onde existe a presença de empresários de porte, via de regra, atuam com base em uma perspectiva liberal, acreditando e defendendo que a responsabilidade das empresas se limita à geração de lucros, empregos e impostos. Quando existe algum tipo de aproximação, a participação do empresariado é tímida e se resume, na grande maioria das vezes, a apoios logísticos para algumas atividades pontuais, de caráter assistencialista, como, por exemplo, participação em campanha específica, ou seja, nada que possa ser considerado aliança estratégica ou que demonstre o interesse empresarial na construção do processo que pode direcionar para o desenvolvimento local.

15. Ver “Relatório de desenvolvimento humano – Brasil 2005 – Racismo, pobreza e violência”, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); “Gênero, raça, pobreza e emprego: o programa GRPE no Brasil / Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). Brasília: OIT – Secretaria Internacional do Trabalho, 2006; M. Paixão e M. L. Carvano (orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil*, 2008.

16. Segundo o Instituto Ethos, responsabilidade social empresarial é uma “forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e a redução das desigualdades sociais”. Instituto Ethos, 2007, p. v.

A responsabilidade social empresarial continua sendo vislumbrada pelos empresários como ônus financeiro e não como mudança de comportamento e atitude na qual a empresa deixa de ser um espaço com fronteiras limitadas e passa a se preocupar com o meio em que está inserida e com os demais atores que dele fazem parte. Pode-se dizer que até o momento, nos territórios onde os CIPs estão localizados, não houve um despertar desse setor no que se refere ao poder de articulação empresarial, o qual, em alguns casos, se sobrepõe ao financeiro, tampouco sobre as influências que um contexto de exclusão social pode ocasionar para o futuro dos negócios lucrativos em um território. É por isso que, mesmo nos lugares onde os empresários estão de alguma forma envolvidos nos espaços coletivos de discussão, dificilmente ocorre um movimento político com seus pares sobre desenvolvimento do local.

Da mesma maneira que os empresários locais estão ausentes da discussão e do apoio aos processos de desenvolvimento, também é nítida a falta de habilidade dos atores locais em captar recursos em fontes privadas lucrativas (empresas) externas ao território. Essa situação pode estar relacionada ao fato de que a maioria das organizações que compõem esses espaços faz parte do chamado “movimento social de base”, setor que historicamente tem sua bandeira de luta contra o mercado, ou ainda porque não conseguiram visualizar esse setor como um ator relevante também para a esfera social e política, e não apenas para a econômica.

É recorrente a opção de criar alternativas econômicas ao sistema tradicional. Exemplo disso é a adoção dos princípios da economia solidária em todas as iniciativas econômicas dos CIPs. Porém, ainda que essa opção tenha trazido ganhos consideráveis, fixar a pauta de trabalho apenas nela pode ter contribuído para que as organizações de base não tenham construído uma agenda de diálogo ou



É POR MEIO DAS ALIANÇAS QUE SE MOBILIZAM  
RECURSOS E SE CONSTROEM ESPAÇOS DE GOVERNANÇA.  
É TAMBÉM COM A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO  
QUE A TRANSFORMAÇÃO DE IDEIAS DA SOCIEDADE PODE  
ORIGINAR POLÍTICAS PÚBLICAS DURADOURAS.

estratégias de aproximação com os representantes do setor privado lucrativo interno e externo tradicional, fato que tem contribuído para o distanciamento entre esses entes, caracterizando dessa forma várias divisões em um território comum.

## Breves considerações

---

A experiência de desenvolvimento fundamentada na estratégia de Conjuntos Integrados de Projetos traz como uma das principais lições aprendidas o reconhecimento de que uma das formas de reduzir a extrema exclusão social se concretiza através de políticas públicas duradouras, fruto da interação entre o Estado e a sociedade.

No Referencial de Mudança<sup>17</sup> da programação da Fundação W. K. Kellogg, as alianças e parcerias representam movimentos de interação entre os agentes locais e entre agentes locais e externos. Essa dinâmica visa provocar um compartilhamento de interesses em busca de um pensamento coletivo de desenvolvimento. Isso significa que a visão de futuro construída por esses atores pode ser resultado da qualidade das relações que eles estabelecerem ao longo do processo de construção e consolidação dos Conjuntos Integrados de Projetos.

Esse pressuposto fez emergir um pulsante movimento de aproximação das organizações de base comunitária com os movimentos juvenis. Apesar de não ter alcançado alianças com o poder público e com o setor empresarial que tivessem como resultado políticas públicas de Estado, esse processo trouxe ganhos consideráveis, uma vez que tornou possível a construção de espaços de diálogo entre esses atores. Os resultados positivos advindos da aproximação da juventude foram estratégicos por considerar, segundo a Kellogg, que a pobreza é um fenômeno intergeracional e a juventude, um momento da vida em que é possível romper com a continuidade desse ciclo. É preciso agora avançar nas alianças para que se possa criar um contexto de oportunidades do ponto de vista humano, político, econômico, cultural e social para as juventudes dessas localidades. É por meio das alianças que se podem mobilizar recursos e criar uma ambiência favorável à construção e/ou ampliação de espaços de governança. É também com

17. Esta abordagem será feita com mais detalhes no Anexo I.

a participação do poder público que a transformação de ideias da sociedade pode originar políticas públicas duradouras.

É consensual que a atuação do Estado e de toda a sociedade, incluindo o setor empresarial, deve ser ativa nesse processo, uma vez que a extensão e as múltiplas faces da problemática tornam inviáveis tratar o problema exclusivamente com base em uma única via. A construção de espaços de articulação envolvendo um número representativo de atores da sociedade civil foi o caminho adotado pelos CIPs. Um ponto-chave para essa discussão é a criação de alternativas de financiamento externo para além dos recursos da Fundação W. K. Kellogg, uma vez que esses atores não possuem fontes externas de financiamento para projetos de desenvolvimento centrados em todos os municípios que compõem suas microrregiões. Os financiamentos externos existentes são pontuais e não contribuem estrategicamente por meio de alianças duradouras para a consolidação da ideia de desenvolvimento.

A construção desse capital social pode ser a mola propulsora de um amplo debate local sobre uma nova forma de fazer gestão pública e também sobre formas mais sustentáveis de como empreender negócios socialmente responsáveis e lucrativos nas microrregiões. Um permanente processo de discussão com pluralidade de atores locais e externos e de promotores de políticas de desenvolvimento deve fazer parte da agenda dos espaços de articulação construídos. Essa dinâmica precisa ser permanentemente alimentada para evitar que prosperem, no âmbito local, formas centralizadoras de poder.

Esses espaços de articulação, fruto das alianças entre atores locais, necessitam se constituir de fato em um movimento inovador, dado que seu exercício pressupõe a redefinição do comportamento do mercado, Estado e a interação com a sociedade civil. Segundo Habermas:

“[...] esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social”<sup>18</sup>.

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar

18. J. Habermas, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 1997.

168 Alianças estratégicas em processos de desenvolvimento local

entre competências e papéis, nem regula o modo de pertencimento a uma organização etc. Tampouco constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, externamente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões.

Essa opção incorpora um novo modelo de intervenção em que o equilíbrio dos agentes envolvidos no processo de mudança os torna sujeitos desse mesmo processo. Implica a adoção de princípios ligados ao agir comunicativo e mecanismos de transparência, para criar e manter a possibilidade de sustentabilidade por meio das alianças estratégicas. Esse movimento pode criar canais efetivos de participação da sociedade civil e formas inovadoras de gestão de um processo de desenvolvimento que permita o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de um território à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los. A gestão participativa das políticas públicas é uma forma de aprofundar o processo de democratização, articulando esforços entre Estado e sociedade na gestão dos problemas de uma localidade.

Nos poucos anos de existência dos Conjuntos Integrados de Projetos é possível verificar alguns resultados que evidenciam a construção de um ambiente favorável para que alianças possam ser consolidadas. Ao exercitar a proposta de desenvolvimento financiada pela Fundação W. K. Kellogg aprendizagens foram construídas. Podem-se perceber em alguns territórios mudanças de comportamento da gestão pública e de alguns empresários. Nesses espaços a juventude saiu da condição de público beneficiário para a de sujeitos de processos de desenvolvimento, uma vez que os anseios de mudança presentes nos coletivos juvenis passaram a ser vistos como estratégicos. No momento, torna-se necessária a incorporação dos conhecimentos gerados e a utilização estratégica do ambiente mais favorável criado para transcender os resultados já alcançados e consolidar a visão de desenvolvimento desses territórios. Isso significa ampliar o repertório dos enfoques atribuídos a processos de desenvolvimento local, incorporando questões complexas e pouco convergentes com os poderes constituídos, tornando os espaços de articulação espaços públicos de militância, diálogo e enfrentamento social.