

O desenvolvimento institucional como chave de leitura das organizações

Domingos Armani

Nem sempre nos damos conta do desenvolvimento das organizações, de que elas estão em contínuo movimento de adaptação e mudança. Estamos tão envolvidos nas tarefas e desafios cotidianos que se torna difícil perceber o complexo fluxo de energias que faz a organização ser o que ela é.

Boa parte desta dificuldade reside no fato de que muito das mudanças nas organizações tem caráter processual e gradativo. Ainda que decisões em espaços formais sejam chave para compreender a trajetória de uma organização, boa parte de sua história de mudanças exige uma compreensão que vá além disso, que contextualize a organização e que apreenda também elementos informais, sutis, subjetivos e simbólicos.

Nenhuma organização é compreensível apenas pelos seus aspectos formais.

O conceito de *desenvolvimento institucional*, na abordagem aqui adotada, tem a pretensão de contribuir com a leitura do movimento das organizações, tanto em sua dinâmica interna como externa, portanto.

Quanto mais consciente sobre como se dá seu movimento de adaptação e mudança, mais uma organização será capaz de enfrentar os desafios do contexto e lutar por sua perenidade.

O desenvolvimento institucional como questão

Um dos fatores relevantes para a maior ou menor atenção ao desenvolvimento das organizações é o contexto histórico no qual elas operam.

No Brasil dos anos 1960, 1970 e, em larga medida, dos anos 1980, o campo das organizações da sociedade civil era dominado por organizações relativamente

pequenas e bastante informais nos seus modos de ser, desafiadas a sobreviver na escassez de recursos, focadas nas suas atividades fim e com um padrão de gestão simples e informal, baseado em relações de confiança.

Isto era válido para os chamados “movimentos populares”, como para os organismos sociais vinculados a igrejas e para os “centros de educação popular” (uma das denominações das ONGs à época).

Seus integrantes eram militantes sociais altamente comprometidos com os fins da organização, com sólidas relações de amizade e lealdade entre si. Aos olhos da época, este forte vínculo militante das pessoas com as organizações de certa forma dispensava mecanismos mais estruturados e formalizados de gestão.

Toda a energia institucional era devotada às ações sociais. Isto era um dos valores institucionais mais fortes. O restante – governança, gestão, planejamento, avaliação, gerenciamento financeiro, gestão de pessoas – ganhava uma conotação de “burocracia”. Isto é, a atenção à dinâmica institucional era realmente efetiva naquilo que era exigência legal – registros, estatutos, impostos, direitos trabalhistas, etc.

Segundo Fernandes, havia certo anti-institucionalismo na cultura institucional das ONGs:

Institucionalidade identifica-se com rigidez, centralismo, burocratização (Fernandes, 1988, p.16).

Leilah Landim, falando de sua aproximação com a Fase – ONG brasileira com escritório nacional no Rio de Janeiro, nos primórdios das ONGs no Brasil, menciona que:

Uma das condições para essa aproximação certamente era a coincidência entre a postura “anti-institucional” na política gerada pela socialização de quem iniciou essa atividade sob a ditadura militar e próxima a grupos da esquerda armada, e a postura também “anti-institucional” e “basista” desenvolvida pelas alas da Igreja envolvidas com a Teologia da Libertação (Landim, 1993, p. 58).

À época, vários elementos do contexto parecem ter influenciado esta conformação organizacional das OSCs, e das ONGs em particular, contribuindo

para a relativa invisibilidade do desenvolvimento institucional como questão relevante.

Um deles foi a relutância das lideranças sociais pós-1964 em repetir os esquemas populistas e vanguardistas de gestão organizacional predominantes na sociedade civil até o final dos anos 1960, o que favoreceu a adesão a padrões organizacionais regidos pela horizontalidade, flexibilidade e informalidade.

Outro elemento relevante foi a ameaça repressora do Regime Militar (1964-1985), pelo menos até o início dos anos 1980, influenciando a sociedade civil no sentido de estimular a conformação de organizações pequenas, informais, quase clandestinas, nas quais a institucionalização era reduzida a uma “fachada” conveniente às exigências formais incontornáveis.

Por fim, um elemento muito importante foi a predominância da matriz cultural da Teologia da Libertação, oriunda das igrejas e das pastorais sociais e organismos diaconais e ecumênicos, que influenciavam fortemente o campo social brasileiro, realçando valores como abnegação, dedicação, compromisso, solidariedade, igualdade e serviço. Princípios como planejamento, resultados, otimização de recursos, gerenciamento, etc., simplesmente não figuravam nas preocupações das lideranças.

Esta influência da Teologia da Libertação foi também decisiva para a conformação da visão predominante à época de que os sujeitos do processo de mudança social eram os pobres e suas organizações – os movimentos sociais populares – cabendo às “organizações intermediárias” (ONGs, pastorais, etc.) o papel subsidiário de “serviço” àqueles, os verdadeiros protagonistas.

A resultante destes elementos culturais e de contexto no campo das ONGs eram “organizações militantes”, com clareza de propósitos, alta capacidade de ação, inovação e flexibilidade, com grupos coesionados por visões político-estratégicas compartilhadas, mas com relativamente pouca atenção à vida institucional e à dinâmica organizacional. O traço comum era o baixo grau de institucionalização nas organizações.

No contexto político-cultural dos anos 1970 e 1980 interessava sobretudo o que as organizações faziam e o porquê o faziam (suas motivações), e não tanto o que o elas eram e como se organizavam.

A perspectiva então dominante era a de que as ONGs deixariam de existir tão logo as condições políticas e sociais impostas pelo Regime Militar fossem superadas e que os movimentos sociais se estruturassem melhor.

Não se imaginava que estas iniciativas fossem destinadas a uma longa duração. Não se supunha que se justificassem enquanto tais. Questionava-se mesmo o sentido da sua permanência enquanto instituição (Fernandes, 1994, p. 66).

Em tais circunstâncias, para quê se preocupar com o desenvolvimento das organizações?

Este quadro mudou radicalmente, porém, com o avanço do processo de democratização, a partir da segunda metade dos anos 1980 e, em especial, com as condições abertas a partir da mobilização social em torno da Assembleia Nacional Constituinte (1986-7) e da aprovação da nova Constituição (1988).

Tal contexto foi deixando clara a diversidade de interesses e posições na sociedade civil e indicando que havia uma enorme gama de possibilidades para a ação legítima das ONGs, e do campo diverso das OSCs, no novo cenário.

O campo das OSCs foi se diversificando, as ONGs foram se diferenciando mais claramente dos movimentos sociais, o mesmo ocorrendo com as organizações ligadas às igrejas. Dentre os próprios movimentos sociais foram emergindo novos atores, colocando novas identidades e questões em pauta e promovendo novas formas organizativas (organizações feministas, movimentos ecológicos, organizações de Direitos Humanos, afirmação das comunidades tradicionais, movimentos quilombolas, organizações de luta contra HIV-Aids, movimento LGBTTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), etc.

As novas oportunidades e demandas da sociedade favoreciam a multiplicação das OSCs e seu crescimento em relevância, visibilidade, diversidade, tamanho e complexidade.

Este movimento foi reforçado a partir do final dos anos 1980 pelas organizações internacionais que apoiavam uma significativa proporção das OSCs brasileiras. As organizações internacionais tinham crescentes dificuldades em lidar com a informalidade e a instabilidade das organizações populares e movimentos sociais, e necessitavam de organizações parceiras capazes de elaborar, executar e gerenciar projetos, prestar contas e demonstrar resultados.

Em maio de 1986 acontece um momento de virada: realiza-se no Rio de Janeiro, o Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros, reunindo lideranças de cerca de 30 organizações de todo o país, apoiados por três organizações internacionais. Naquele evento emerge e se legitima uma nova agenda: a da identidade institucional e da construção da organização (Landim, 1998, p.52/53)¹.

Pouco tempo depois, as conclusões da Conferência “Desenvolvimento, Cooperação Internacional e ONGs”, realizada no Rio de Janeiro, em agosto de 1991, expressa uma mudança política e simbólica fundamental:

As ONGs devem superar a síndrome da clandestinidade e aprenderem a se tornar tanto autores como atores (IBASE-PNUD, 1992, p. 245)².

Neste mesmo ano, em agosto, após um processo de debate em todo o país, é fundada a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong, a qual tem dentre seus objetivos “*Contribuir para o fortalecimento institucional das associadas, visando a sustentabilidade política e financeira*”³.

Assim, na virada dos anos 1980 para os 1990 estavam dadas as condições para a emergência da problemática do desenvolvimento institucional das organizações da sociedade civil brasileira.

¹ O autor deste artigo participou do Encontro na condição de Secretário Executivo do CAMP (Porto Alegre).

² Traduzido da versão em Inglês do Relatório: “*The Ngos must overcome the syndrome of clandestiness and learn to become both authors and actors*”.

³ Abong. Carta de Princípios. Acessível em: www.abong.org.br/quem_somos.

Teoria organizacional e OSCs⁴

Quando as ONGs e, de forma mais ampla, as OSCs, emergem na sociedade brasileira, elas instituem um novo campo ético-político na sociedade, um novo mercado de trabalho e colocam um desafio à inovação na teoria das organizações.

A produção de conhecimento sobre as organizações tinha muito pouco a dizer sobre as organizações da sociedade civil antes da década de 90. As abordagens se concentravam na empresa privada como referência e, muito secundariamente, na organização estatal. Segundo Costa & Neves, isso se dava por que:

Quase todo o corpo de conhecimentos teóricos sobre as organizações teria sido construído sobre um tipo de racionalidade [racionalidade instrumental] que buscava o melhor caminho para que a empresa capitalista moderna maximizasse seus lucros (Costa & Neves, 1995, p. 65).

Daí a inventiva designação criada por Rubem C. Fernandes em 1994 para caracterizar a novidade das OSCs – “*privado porém público*” - destacando justamente este caráter ambíguo, complexo, diferenciado e ainda não reconhecido.

O que é uma organização? Há diferença entre organização e instituição?

A resposta a estas questões aparentemente singelas é fundamental para compreender as organizações sociais e orientar decisões sobre como fortalecê-las, como ajudá-las a persistir e a mudar.

O conceito de *instituição* nem sempre se confunde com o de *organização*. Segundo o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2ª edição, 1986), *instituição* significa:

Estrutura decorrente de necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em lei.

Vai neste mesmo sentido a definição do sociólogo britânico Anthony Giddens (1984, p. 24 e 31):

⁴ Boa parte desta seção foi extraída do “Oportunidades e desafios para o IIº Ciclo do Programa de Desenvolvimento Institucional. Atualização do Estudo de Cenário do PDI. Instituto C&A, agosto 2011.

Instituições, por definição, são as características mais duradouras da vida social⁵.

Uma perspectiva particularmente feliz é a de Moore (1995, p.12), que refere a:

Tentativas de melhorar o funcionamento das sociedades pela criação, fortalecimento ou mudança do software institucional – a forma como as pessoas se relacionam no contexto das ações e das atividades públicas (i.e. no espaço público)⁶.

É importante distinguir *instituições* de *organizações*, ainda que isso seja tema complexo e controverso. Uma definição esclarecedora é dada por Manuel Castells (2001, p. 173):

Por organizações entendo os sistemas específicos de meios voltados para a execução de objetivos específicos. Por instituições, compreendo as organizações investidas de autoridade necessária para desempenhar tarefas específicas em nome da sociedade como um todo.

O que parece fundamental reter desta breve incursão conceitual é que: (i) o uso dos termos *instituição* ou *institucional* denota a referência às dimensões mais estruturantes e duradouras da interação social, isto é referem à *institucionalidade vigente/regente em uma sociedade*; (ii) instituições são quase sempre materializadas por sistemas de organizações concretas; e que, ainda que por óbvio, (iii) organizações existem e atuam dentro de instituições mais amplas, isto é, de institucionalidades determinadas.

O propósito de o conceito de desenvolvimento institucional (DI) referir ao desenvolvimento de *instituições* e não ao de *organizações* não é ocasional. Isto quer indicar que o que se busca desenvolver e aprimorar não é somente a dimensão de performance das ações e da gestão das organizações (capacidades, estruturas, gestão, procedimentos, instrumentos), mas também sua dimensão sociopolítica (identidade, base social, cultura organizacional, comunicação, protagonismo no

⁵ No original: “*Institutions by definition are the more enduring features of social life*”.

⁶ No original: “*Attempts to improve the functioning of societies by creating, strengthening ou changing ‘institutional software’ – the way people relate to one another in the context of public action and public activities*”.

espaço público, alianças e padrões de interação, etc.); isto é, sua capacidade de contribuir para a mudança da institucionalidade na qual se situa.

Por quê? Porque se se quer transformar a sociedade, se exige que as instituições, a institucionalidade mesma (valores, leis, instituições sociais, prioridades de interesse público, direitos) seja modificada, o que requer atores capazes de incidir nas organizações como expressões de sistemas institucionais, isto é, da institucionalidade.

Então, quando o programa Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto C&A faz uso do conceito de DI, está se alinhando com esta visão de que as organizações devem se capacitar e se qualificar não apenas como executoras de ações específicas, mas também como sujeitos políticos legítimos para intervir no espaço público e interpelar a sociedade, como autores e atores que almejam mudanças nas “regras do jogo”.

Como afirma um estudo avaliativo do Ministério de Cooperação da Noruega (1998, p. 19)⁷:

Desenvolvimento institucional refere a atividades voltadas a orientar e regular o ambiente no qual organizações operam. Desenvolvimento institucional contribui para o quadro de referência ('framework') dentro do qual organizações estão situadas, é um conceito amplo e holístico que implica uma visão das organizações como sistemas abertos.

O conceito de desenvolvimento institucional

O conceito de desenvolvimento institucional tem uma trajetória relativamente longa e diversificada no campo do desenvolvimento.

O conceito emerge tanto no campo da Economia Política, como no da Ciência Política e da Sociologia (Teoria das Organizações).

⁷ No original: “Institutional development refers to activities geared towards guiding and regulating the environment in which organisations operate. Institutional development contributes to the framework within which organisations are placed, is a wide and holistic concept which implies an opensystems view on organisations”.

A origem do conceito parece ser o termo *institution(al) building*, criado na década de 1960, para designar uma nova estratégia de desenvolvimento dos programas de cooperação internacional aos países pobres (Santos, 1980 *apud* Costa & Neves, 1995, p.88).

Um momento particularmente importante em sua trajetória é representado pelos anos 1980, quando o termo *desenvolvimento institucional* (no sentido de *institution building*), passou a designar o processo de criação e fortalecimento de uma institucionalidade favorecedora da cultura empreendedora capitalista (Midgley, 1995, p.106)⁸.

Já, no campo do Desenvolvimento Social, o conceito de Desenvolvimento Institucional entrou em voga entre o final dos anos 1980 e meados dos 1990, como reação à percepção de fracasso no apoio a iniciativas de ajuda internacional ao desenvolvimento. Tal avaliação crítica levou à valorização das instituições locais (nacionais) como estratégia para maior efetividade da ajuda oficial ao desenvolvimento (Bossuyt, 2001, p.3).

Durante os anos 1990 emergiu um consenso crescente em relação à vital importância de se ter instituições sólidas para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza estrutural. Bons fundamentos macroeconômicos são uma necessidade, mas não são suficientes para promover crescimento e desenvolvimento sustentável. “Acertar a questão das instituições” é essencial para a estabilidade social e econômica e para atingir objetivo-chave de desenvolvimento⁹.

Tudo isso se deu no contexto da expansão da perspectiva denominada “Neoinstitucionalismo” na Ciência Política, a qual advoga pela relevância do papel desempenhado pelas instituições na conformação da sociedade e da política (Hall & Taylor, 1996, p. 32).

⁸ Tal conotação foi utilizada no início dos anos 1990 em relação à necessidade de instituições econômicas modernas para sustentar a economia de mercado no Leste Europeu.

⁹ No original: “During the 1990s, a growing consensus emerged with regard to the *vital importance of sound institutions* for sustainable development and structural poverty reduction. Good macroeconomic fundamentals are a necessary but not sufficient to promote growth and sustainable development. “Getting the institutions right” is essential to economic and social stability and to achieving key development goals”.

Assim, a partir do início dos anos 1990, muitas organizações internacionais de ajuda ao desenvolvimento passaram a adotar o desenvolvimento institucional (ou denominações similares como *fortalecimento institucional* ou *capacity building*) como estratégia de fortalecimento de uma nova institucionalidade.

Esta foi uma das principais vias pelas quais o conceito chega ao campo das OSCs no Brasil.

Um dos primeiros registros do conceito no campo da sociedade civil no país foi o projeto “*Relações de Gênero e Desenvolvimento Institucional: Dilemas e Desafios Enfrentados pelas ONGs na América Latina*”, promovido pelo IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal – no início dos anos 1990 (Costa & Neves, 1995, p. 61).

Um evento ilustrativo da difusão internacional do conceito de desenvolvimento institucional com efeito no Brasil foi a realização de várias avaliações de programas nacionais no âmbito do Programa de Co-Financiamento (internacional) da Holanda nos anos 1990, focadas no conceito (DGIS, 1997). O trabalho de campo da avaliação do programa de co-financiamento no Brasil aconteceu entre novembro de 1996 e março de 1997¹⁰.

Outra iniciativa marcante na recepção e difusão do conceito no Brasil foi o Encontro de Agentes de Projetos (EAP) da CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço - de outubro de 1996 sobre Desenvolvimento Institucional (CESE, 1997). Este encontro, com a participação de três organizações internacionais (ICCO, OXFAM-GB, PPM) avançou na conceituação de desenvolvimento institucional e contribuiu para sua difusão no país.

O conceito de desenvolvimento institucional no Instituto C&A

Até 2006, o Instituto C&A tinha uma linha de ação relativa ao *fortalecimento das organizações*. Ela derivava da visão social da família holandesa fundadora da

¹⁰ O relatório final da avaliação foi traduzido e publicado pela Abong em Cadernos Abong nº 24, de abril de 1998.

empresa, expressa pela Política de Investimento Social da empresa C&A e pela missão do Instituto C&A:

Promover a educação de crianças e adolescentes das comunidades onde a C&A atua, por meio de alianças e do fortalecimento de organizações sociais.

A partir de 2006 o Instituto formulou um planejamento estratégico e um novo desenho de suas ações, passando a operar via programas e projetos e não mais linhas de ação.

Dois procedimentos para formular e validar um novo programa passaram a ser sua fundamentação conceitual (como parte da “Proposta Básica”) e a análise de contexto (“estudos de cenário”). Ambos estes movimentos estimularam uma maior compreensão do campo de atuação institucional, bem como das formas de relação e apoio com as organizações sociais.

Em 2006 também foram constituídas as atuais Áreas, dentre elas a Área de Fortalecimento Institucional e Comunitário e, em 2008, foi elaborado um novo ciclo de programas, com a atualização das propostas, análises de cenário e estratégias de ação. Nestes dois momentos o Instituto C&A utilizou o termo *fortalecimento institucional* para designar seu apoio às OSCs.

A partir dos estudos de Cenário de 2007/08 (realizados pelo Instituto Fonte) e do processo de elaboração dos referenciais do novo ciclo do programa Fortalecimento Institucional no segundo semestre de 2008, o termo *fortalecimento institucional* foi substituído pelo conceito de desenvolvimento institucional.

O conceito adotado desde então foi:

O desenvolvimento institucional compreende os processos e iniciativas que visam a assegurar de forma duradoura a realização da missão institucional, e fortalecer o posicionamento estratégico de uma determinada organização na sociedade (Armani, 2001, p. 26).

Esta definição expressa uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento de uma organização, realçando a sinergia entre o

desenvolvimento organizacional (interno) e a projeção da organização do espaço público (externo).

Neste sentido, ela se diferencia de abordagens “gerenciais”, usualmente focadas em questões técnicas e de desempenho.

A perspectiva assumida por esta definição é a de que iniciativas de desenvolvimento institucional são esforços sistemáticos para fortalecer a capacidade de uma organização exercer protagonismo em processos de mudança social.

Coerentemente com a noção de *fortalecimento institucional* adotada anteriormente, o desenvolvimento institucional recobre tanto o desenvolvimento das pessoas, como da organização e do campo ético-político ao qual ela faz parte.

Para fortalecer o caráter permanente e dinâmico do desenvolvimento institucional de uma organização, e destacar o desafio de suas condições de existência e perenidade, foi adotado também o conceito de sustentabilidade institucional, com a seguinte definição:

A sustentabilidade de uma organização é a capacidade de sustentar de forma duradoura o valor social de seu projeto político-institucional, a partir da interação criativa com contextos mutáveis (Armani, 2004, p. 11-12).

Esta definição põe luz sobre as três dimensões da sustentabilidade de uma organização:

- A dimensão sócio-política, que enfoca elementos como a identidade, a cultura interna, os vínculos sociais e políticos que conferem legitimidade e força à organização;
- A dimensão técnico-gerencial, relativa a elementos como qualidade do trabalho, sistemas gerenciais, perfil da equipe; e
- A dimensão financeira, referente à mobilização de recursos e à sua gestão.

Desenvolvimento institucional e sustentabilidade, segundo estas definições, não são conceitos cartesianamente distintos; pelo contrário, têm uma sobreposição significativa em torno do movimento integral, interno e externo, de uma organização. Mas, por outro lado, tem focos de preocupação relativamente distintos: enquanto o desenvolvimento institucional tende a enfatizar a dinâmica integrada da organização, a sustentabilidade representa a leitura do seu desenvolvimento institucional na ótica de suas condições de perenidade.

Vale ressaltar, neste tocante, que o conceito de sustentabilidade institucional é bem mais recente, representando uma resposta às mudanças de contexto das OSCs, enquanto o conceito de desenvolvimento institucional é pré-existente a tais mudanças.

A operacionalização do conceito de desenvolvimento institucional

O programa Desenvolvimento Institucional tinha desde os seus primórdios a ideia de que as reflexões e diálogos se fizessem com densidade conceitual e que o acompanhamento dos eventuais avanços dos projetos e das organizações parceiras ao longo dos três anos do 1º Ciclo do programa (2009-11) pudessem ser verificados de forma clara e demonstrável.

Isto colocou a exigência de que o referencial conceitual adotado fosse passível de operacionalização concreta, por meio de questões e indicadores verificáveis na dinâmica de diálogo e acompanhamento das organizações.

Assim, foram propostos quatro eixos de DI, em coerência com o conceito adotado:

EIXO	QUESTÃO GERAL
IDENTIDADE	Quem eu sou e o que me mobiliza?
AÇÃO SOCIAL	O que faço e como eu faço?

GESTÃO	Como me organizo e me governo?
MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS	Como mobilizo os recursos necessários?

O passo seguinte foi elaborar uma Matriz de Desenvolvimento Institucional, com variáveis e indicadores que pudessem orientar a observação e coleta de dados para avaliar avanços (a Matriz pode ser encontrada no final deste artigo).

O conjunto de variáveis e indicadores de desenvolvimento institucional adotado nutriu-se também de componentes do conceito de sustentabilidade institucional.

A partir daí o desafio colocado foi o de estabelecer uma metodologia do acompanhamento¹¹ com os procedimentos e instrumentos necessários, de forma coerente com o conceito adotado e seus quatro eixos.

O primeiro movimento nesta direção foi estabelecer uma Linha de Base, a partir da qual seria possível dimensionar avanços ao longo dos três anos do programa.

Para tanto, a “Matriz de DI” foi apresentada e foi proposto às organizações parceiras que realizassem um autodiagnóstico a partir dela, sem a mediação do Instituto C&A.

A análise realizada pelas organizações foi avaliada e validada pela Equipe do programa à luz das informações prestadas pelas organizações, bem como dos seus respectivos projetos (apresentados ao Edital do PDI) e de sua participação no 1º Diálogo Ampliado do programa¹², em maio de 2009.

¹¹ O processo de acompanhamento/monitoramento no PDI é conceituado e analisado no artigo de Dalva Correia nesta publicação.

¹² Os Diálogos Ampliados eram encontros semestrais com três a quatro dias de duração focados na reflexão temática baseada na experiência das organizações participantes do programa. Houve cinco Diálogos Ampliados no 1º Ciclo do programa (2009-11).

Com isso, foi possível consolidar a Linha de Base de cada organização no início do programa, a qual teve como ponto de partida um autodiagnóstico. Este foi apreciado no 1º Diálogo Ampliado, em maio de 2009.

A partir de então, foram produzidos os Marcos 01, 02 e 03, respectivamente, relativos ao ano I (2009), ao ano II (2010) e ao ano III (2011).

Para produzir o Marco 01 (2009) e o Marco 02 (2010), a Equipe do programa lançou mão, de forma sistemática, dos relatórios semestrais e anuais de cada projeto, das informações recebidas nas visitas técnicas semestrais¹³ e nas observações colhidas nos Diálogos Ampliados, também semestrais (maio e novembro).

A validação do Marco 01 junto às organizações não se deu sem certa tensão, uma vez que ele foi o primeiro a expressar o olhar externo - o do Instituto C&A.

Já o Marco 03, decisivo para se perceber avanços no desenvolvimento institucional das organizações parceiras ao longo dos três anos do 1º Ciclo do PDI, foi produzido de forma conjunta com cada uma das organizações, quando das visitas técnicas no segundo semestre de 2011. Com isso, obteve-se uma visão de limites e avanços que pôs em interação a autopercepção das organizações e do Instituto C&A.

Finalmente, foram produzidos gráficos para cada organização em seus três momentos (M 01, M 02 e M 03), por eixo de desenvolvimento institucional e também para o conjunto do programa, podendo-se perceber então onde se deram os principais avanços e onde estiveram as maiores dificuldades.

Cabe destacar que a leitura conjunta da evolução dos marcos de avanço de cada organização participante do programa – marcos do ano I, do ano II e do ano III - possibilitou à Equipe refletir também acerca dos avanços e limites do próprio programa como um todo.

¹³ As visitas técnicas no Ano II (2010) sofreram ligeira mudança: ao invés de uma visita a cada organização parceira, optou-se por duas reuniões regionalizadas, agrupando organizações por proximidade geográfica, num diálogo coletivo.

Isto se tornou muito útil no momento de identificar questões para reflexão, temáticas a serem aprofundadas nos Diálogos Ampliados e tópicos de atenção nas visitas técnicas.

Desenvolvimento institucional: alguns aprendizados

Ao final deste 1º Ciclo do PDI, as reflexões na Equipe Ampliada sobre o referencial utilizado reafirmam algumas virtudes do programa e sinalizam também alguns desafios.

Em primeiro lugar, foi importante este programa ter se orientado por um conceito e uma abordagem de desenvolvimento institucional claramente definidos e focados na integralidade da dinâmica de uma instituição social.

Da mesma forma, o desafio da operacionalização do conceito de desenvolvimento institucional, por meio de uma matriz de questões, variáveis e indicadores, segundo os eixos definidos, foi satisfatoriamente equacionado.

Foi importante a atitude ético-metodológica adotada, de partir de uma Linha de Base construída como autodiagnóstico, de passar pela construção dos Marcos de avanço 01 e 02 como expressões do olhar externo do Instituto C&A mediado pelo diálogo com as organizações para, por fim, de construir conjuntamente com elas o Marco 03.

Pôde-se constatar, também, que embora orientado por um conceito e uma abordagem determinados de desenvolvimento institucional, a reflexão conceitual no programa, tanto no Instituto C&A como no diálogo com as organizações parceiras, nunca se deixou empobrecer pelos contornos formais do conceito e de seus eixos, variáveis e indicadores.

Pelo contrário, as reuniões da Equipe do programa, por exemplo, sempre partiram do conceito assumido para avançar na problematização de outros temas e questões, como a da metodologia do acompanhamento, a da problemática da comunicação, os desafios da liderança e da sucessão e a complexidade dos processos de mudança institucional, para mencionar alguns.

Um desafio que emergiu no processo, justamente, é o de fazer avançar a reflexão sistemática do conceito de desenvolvimento institucional a partir das reflexões temáticas realizadas no programa, o que pode resultar no seu enriquecimento.

Um destes desafios é o de dar maior relevância e visibilidade, no conceito e nos processos vividos, à dimensão subjetiva e simbólica da vida associativa e da dinâmica social. O PDI desafiou-se a tocar nestes pontos, trazendo à tona questões e vivências muito ricas, mas não pôde aprofundar a reflexão conceitual sobre isto.

A dimensão de produção de conhecimento representou um enorme desafio ao programa. Ela não foi trabalhada, senão tardiamente, embora fosse uma variável de desenvolvimento institucional presente na matriz de variáveis e indicadores utilizada pelo programa.

Somente no ano III (2011) o tema foi aprofundado no último Diálogo Ampliado do programa e as organizações participantes foram estimuladas a produzirem estudos de caso e artigos sobre sua experiência de desenvolvimento institucional nos três anos do programa¹⁴.

Uma limitação, ou até uma perda de oportunidade, do ponto de vista do referencial do programa, foi o programa Desenvolvimento Institucional não ter tido em sua dinâmica um espaço para a interlocução significativa com outros atores na sociedade civil que promovem práticas e produzem conhecimentos em desenvolvimento institucional.

Isto porque, no Brasil e na América Latina, há uma carência de espaços e iniciativas de reflexão teórica e de análise crítica das práticas voltadas ao desenvolvimento institucional de OSCs.

Em um contexto histórico no qual a sustentabilidade do campo ético-político das OSCs de defesa de direitos está em risco, torna-se primordial (i) tornar visível à sociedade o valor social destas organizações, e (ii) avançar em abordagens, metodologias e iniciativas de seu fortalecimento.

¹⁴ Os produtos deste processo são os textos constantes do cap. 4 desta publicação.

Ao tematizar o desenvolvimento institucional como uma visão crítica, dinâmica e integrada da vida de uma organização social, em um programa desenvolvido sobre a base do diálogo interorganizacional e intersetorial, o PDI do Instituto C&A fez do desenvolvimento institucional, de fato, uma chave de leitura das organizações.

Referências

ARMANI, Domingos. **Oportunidades e desafios para o IIº Ciclo do Programa de Desenvolvimento Institucional**. Atualização do Estudo de Cenário do PDI. Instituto C&A, agosto 2011.

_____. **O Desenvolvimento Institucional como Condição de Sustentabilidade das ONGs Brasileiras**. In: BRASIL, Ministério da Saúde. Aids e Sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Coordenação Nacional de DST e Aids. Brasília: 2001, pp. 17-33.

_____. **Sustentabilidade: desafio democrático**. In: BRASIL, Ministério da Saúde. AIDS e Sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Sustentabilidade: Aids e sociedade civil em debate. Coordenação Nacional de DST e Aids. Brasília: 2004, PP.9-14.

BOSSUYT, Jean. **Mainstreaming Institutional Development: Why is it important and how can it be done?** European Centre for Development Policy Management (ECDPM), October 2001.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, vol 1. São Paulo: Paz e Terra, 2001 (5ª edição).

CESE. **Desenvolvimento Institucional**. Encontro de Agentes de Projetos do PEP “Exigências do Desenvolvimento Institucional”, 14 a 18 de outubro de 1996. Salvador: CESE, abril de 1997.

COSTA, Delaine Martins; NEVES, Gleisi Heisler. Desenvolvimento Institucional, Gênero e ONG: Um Debate Possível. In: NEVES, Maria da Graça Ribeiro; COSTA, Delaine Martins (orgs.). **Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/NMPP; Madrid: Instituto de la Mujer, 1995.

DGIS/Bilance, ICCO & NOVIB. **Ngos and Institutional Development – The Dutch Co-financing Programme in Brazil**. The Hague, 1997.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. Sem Fins Lucrativos. In: Landim, Leilah (org.) **Sem Fins Lucrativos: as organizações não governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1988, p.08-23.

GIDDENS, Anthony. **The Constitution of society- Outline of the Theory of Structuration**. Cambridge: Polity Press, 1984.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo**. Revista LUA NOVA, Nº 58, 2003 (publicado originalmente como: "Political Science and the three New Institutionalisms", *Political Studies*, dec. 1996).

IBASE-PNUD. Relatório do 1º Encontro Internacional de ONGs e Agências do Sistema das Nações Unidas – **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e ONGs**. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, 1992.

INSTITUTO C&A. **Política de Investimento Social**. São Paulo, 2013.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. Tese de Doutorado, PPGAS, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

_____. Experiência Militante: Histórias das assim chamadas ONGs. In: Landim, Leilah (org.). **Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: NAU, 1998.

MOORE, Mick, STEWART, Sheelagh and HUDOCK, Ann. **Institution Building as a Development Assistance Method. A Review of Literature and Ideas**. SIDA Evaluation Report 1995/1. Stockholm: SIDA, 1995.

NORWAY, The Royal Ministry of Foreign Affairs. **Institutional Development in the Norwegian Bilateral Assistance: Development through Institutions - Synthesis Report**. Centre for Partnership in Development (DiS) with Nordic Consulting Group (NCG). Oslo: The Royal Ministry of Foreign Affairs, 1998.

SCOTT, Richard. **Institutions and Organisations**. London: Sage, 2001.

Instituto C&A

PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Matriz de variáveis e indicadores de DI

EIXOS DE DI	VARIÁVEIS	INDICADORES (EXEMPLOS)	PONTUAÇÃO
I - IDENTIDADE	1. Visão institucional	- Existência de visão formulada. - Conhecida e compartilhada por todos.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	2. Missão institucional	- Existência de missão formulada. - Atualizada. - Conhecida e compartilhada por todos.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	3. Valores	- Existência de conjunto de valores institucionais explicitados. - Conhecidos e compartilhados. - Percepção sobre sua validade prática na gestão e de ação.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	4. Número e perfil de associados	- Número de associados ativos. - Trajetória de envolvimento e compromisso ético-político. - Grau de experiência e familiaridade com cultura de OSC/ONGs.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	5. Perfil da equipe	- Compromisso ético-político das pessoas.	3 – Situação bem desenvolvida.

		- Qualificação técnico-profissional. - Experiências anteriores de militância social. - Proporção entre número de técnicos mais antigos e mais novos (rotatividade).	2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	6. Papel político	- Papel social em relação ao Estado e às políticas públicas. - Visão do papel político da entidade <i>vis-à-vis</i> outros atores da área social.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	7. Campo sócio-político	- Identificação clara e consciente com um campo sócio-político definido. - Iniciativas de construção e fortalecimento deste campo.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	8. Autonomia política	- Condição e capacidade para tomar decisões de forma autônoma em relações a outras organizações.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	9. Singularidade	- A entidade consegue se diferenciar no seu meio como tendo uma identidade singular? - A entidade é tida como referência em sua área de atuação?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	10. Credibilidade	- Percepção externa sobre “valor social” da entidade. - Existência de política e instrumentos e práticas de	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento.

		prestação social de contas (<i>accountability</i>).	1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
II - AÇÃO SOCIAL	11. Leitura do contexto.	- Que procedimentos e instrumentos existem para a leitura regular de contexto? - Quão satisfatórios são estes processos? - Há abertura para interação nestes processos com outros tipos de olhares sobre o contexto?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	12. Estratégia de ação	- Há uma estratégia de ação claramente definida que orienta toda a ação? - Tal estratégia se mostra adequada para realizar a missão e produzir os objetivos e resultados almejados?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	13. Metodologia de trabalho	- Há uma metodologia de trabalho institucionalmente definida? - O conjunto das ações é orientado pela mesma metodologia de fundo? - Há coerência entre a metodologia e os valores da entidade?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	14. Aprendizagem	- Estímulo/cultura de flexibilidade e capacidade para aprender e mudar. - Capacidade de incorporação e/ou desenvolvimento de novas ferramentas e tecnologias de trabalho.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	15. Ação conjunta com outros atores sociais	- A entidade demonstra capacidade de articular ações com outros atores, mesmo de fora de seu campo sóciopolítico?	3 - Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver.

			- Não se aplica.
	16. Participação em redes e fóruns da sociedade civil	- A entidade tem participação ativa relevante em espaços de articulação da SC (fóruns, articulações, redes, etc.)? - Tal participação está incorporada no planejamento institucional?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	17. Participação em conselhos de políticas	- A entidade participa de conselhos e/ou incorpora em sua estratégia a relação com os conselhos? - A ação em relação aos conselhos é parte do planejamento institucional?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	18. Incidência social e política	- Capacidade da entidade para influenciar outros atores/espços sociais para além de seu raio de ação local direta. - Capacidade de diálogo e incidência junto ao poder público. - Capacidade de comunicação com mídia e formadores de opinião e com sociedade de forma mais ampla (site, articulação com profissionais da área, etc.). - Capacidade para desenvolver campanhas de forma efetiva. - Capacidade de articular interlocução política com fundamentação técnica. - Capacidade de articular o local com o regional, o nacional e o internacional.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	19. Articulação com universidades	- Capacidade de articular trabalho social com agenda de pesquisa acadêmica.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento.

		- Capacidade de aproveitamento do trabalho de estagiários.	1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	20. Produção e difusão de conhecimento	- Existência de processo regular de reflexão e sistematização sobre a ação. - Existência de iniciativas de intercâmbio. - Capacidade da equipe para produzir conhecimento socialmente útil. - Existência de formas eficientes de difusão da produção de conhecimento.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
III - GESTÃO	21. Modelo de gestão	- O modelo de gestão é legítimo/validado por todos e coerente com os valores institucionais? - O MdeG é participativo e democrático? - A equipe técnica participa do processo de tomada de decisões e de construção de posicionamentos e políticas institucionais? - O MdeG consta dos Estatutos e do RI? - Há participação ativa dos associados na vida institucional? - O órgão dirigente (conselho diretor) é composto por associados não remunerados e ativo na vida institucional? - Existe Conselho Fiscal ativo e atuante? - Existem políticas institucionais claramente definidas? - As políticas e posicionamentos	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.

		institucionais são construídos de forma participativa?	
	22. Questões legais	- Atualidade e adequação dos Estatutos. - Existência e adequação e atualidade de Regimento Interno. - Registros em conselhos. - Declaração de Utilidade Pública. - Satisfação de exigências trabalhistas. - Existência de processos judiciais?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	23. Sistema de PMAS – Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização	- Existe um sistema de PMAS claramente definido na prática? - Existência e qualidade técnica de metodológica de diagnóstico social. - Qual a qualidade do planejamento institucional e dos programas/projetos? - Qual a qualidade do processo de monitoramento & avaliação institucional e de programas & projetos? - Qual a capacidade da entidade para alcançar e demonstrar os objetivos e resultados propostos? - Em que medida a prática de PMAS é um processo reflexivo e de aprendizagem? - Existência de processo regular de sistematização de experiências.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	24. Organização do trabalho	- O organograma/organização da ação e das responsabilidades é claro e validado por todos?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento.

		- Há coerência na organização de programas e projetos? - A coordenação do trabalho tem atribuições claramente definidas? - Há satisfatória integração entre a ação social e os aspectos gerenciais e administrativos?	1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	25. Gestão das pessoas	- Quais são as formas de contratação de pessoas? - Há uma política estabelecida de como as pessoas são gerenciadas na entidade? - A política é coerente com os valores? - A política incorpora o fomento à qualificação de cada pessoa? - O processo de seleção de novas pessoas é adequado aos fins institucionais? - Há algum mecanismo regular de avaliação de desempenho individual e coletivo?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	26. Gestão administrativa, financeira e contábil	- O sistema e os instrumentos de gestão administrativa, financeira e contábil são adequados? - Há adequada supervisão e controle da gestão por parte do órgão dirigente (conselho diretor) e adequada prestação de contas aos associados?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver.
	27. Política de mobilização de recursos	- Existência de uma política de MR calcada nos valores institucionais e orientada por princípios orientadores.	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver.

IV - MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS		- Política de MR incorpora conceito integrado de sustentabilidade. - Existência de um plano de MR atualizado e coerente.	- Não se aplica.
	28. Institucionalização da política	- Há atribuições bem definidas quanto à execução e gestão do plano? - O plano é prioridade na agenda da instância de gestão executiva e do órgão dirigente (conselho diretor)? - Há integração prática e gerencial entre o plano de MR e outras áreas da entidade (comunicação, administração, financeira, etc.)? - Há busca de sinergias entre ação social e política e as estratégias de MR? - A política e o plano de MR integram e/ou se articulam com outras dimensões não-financeiras da sustentabilidade institucional? - Há investimento de recursos suficientes para a execução do plano de MR?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	29. Comunicação	- Há política de comunicação articulada às estratégias de MR? - A área/setor de comunicação tem estruturação adequada? - A organização possui um <i>site</i>? - A organização possui outros instrumentos de comunicação? Quais? - Existe uma identidade visual comum para todos os	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.

		meios e produtos de comunicação?	
	30. Base social	- Se verifica processo de ampliação e mobilização de associados e colaboradores? - Há diversidade de formas de envolvimento, associação e participação institucional? - Há iniciativas de atração de voluntários e colaboradores?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.
	31. Recursos	- O volume total de recursos financeiros tem aumentado como planejado? - O volume total e relativo (%) de recursos próprios tem aumentado? - Há mobilização relevante de recursos não financeiros? - Se verifica diversificação das estratégias de MR? - O “<i>mix</i> de receitas” avança conforme o planejado?	3 – Situação bem desenvolvida. 2 – Situação em desenvolvimento. 1 – Situação a desenvolver. - Não se aplica.