

# A mobilização do conhecimento local para a gestão urbana: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação

Autores: Klaus Frey e Josiane Alves de Oliveira

Este trabalho tem como objetivo principal refletir sobre as chances e dilemas do desenvolvimento sustentável no atual contexto de uma sociedade crescentemente caracterizada, de um lado, pela relevância primordial da informação e, de outro, pela disseminação de novos meios eletrônicos de comunicação em todos os setores da vida social. Neste sentido, as concepções da sociedade da informação e da sociedade em rede, respectivamente, representam o pano de fundo para tentarmos entender as possibilidades de estratégias de desenvolvimento sustentável local alinhadas com as novas potencialidades do uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) que, em tese, permitem aumentar as bases informacionais para a gestão urbana e intensificar os processos comunicativos em favor de estratégias colaborativas de desenvolvimento sustentável. Esta perspectiva de um processo colaborativo de mobilização do conhecimento local na gestão urbana será ilustrada por meio da apresentação da experiência do “Modelo Colaborativo”, implementado pela Prefeitura de Curitiba com o objetivo de estimular a atuação das redes sociais locais em prol de um desenvolvimento comunitário mais sustentável.

## **Sociedade da informação e sociedade em rede – implicações para a gestão urbana**

De acordo com muitos analistas, as amplas transformações sócio-técnicas, particularmente profundas nos países economicamente mais avançados, marcam o fim da sociedade industrial e o início de uma nova era da informação, isto é, o surgimento da sociedade informacional<sup>1</sup>. O sociólogo americano Daniel Bell (1974), com sua concepção da sociedade pós-industrial, foi um dos primeiros autores a reconhecer a crescente importância relativa da informação como fator de produção, em relação aos recursos naturais e ao capital financeiro que ainda são os fatores predominantes nas sociedades agrárias e industriais. Se as análises destes autores são verdadeiras, é evidente que estas

---

<sup>1</sup> Ver como exemplar a trilogia de Manuel Castells sobre a era da informação e suas implicações para a economia, a sociedade e a cultura, ou os livros de Webster (1995) e Domenico de Masi (1999) que apresentam várias abordagens referentes à sociedade pós-industrial.

transformações da era informacional também repercutem e desafiam os países em desenvolvimento que buscam uma inserção favorável no mundo globalizado.

Sobretudo as novas tecnologias da informação e comunicação desafiam as relações sociais e políticas de forma substantiva. Tanto no que diz respeito às relações norte-sul, ou seja, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, como entre os setores mais ricos e os mais pobres de cada sociedade, observa-se uma tendência a um aumento do “digital divide” ou da “apartheid digital”, ou seja, torna-se cada vez maior a distância entre os integrados ao mundo digital e os que estão dela excluídos. Corremos o “perigo de uma cisão da sociedade local e global em uma camada on-line e um proletariado off-line” (GERMAN, 2000, p.113). Logo, tendem a aumentar as desigualdades materiais já existentes. Os levantamentos empíricos confirmam o receio de que as tendências excludentes do modo de produção e do uso de tecnologias no capitalismo industrial dificilmente serão revertidas na era do capitalismo informacional<sup>2</sup>. Mesmo nos países mais avançados, as classes mais pobres, por não ter acesso à informação, ao conhecimento e às técnicas inovadoras, terão dificuldades de ter acesso aos empregos dos novos mercados da informação, pelo menos enquanto não há incentivos e esforços específicos para garantir os recursos de acesso e para transmitir conhecimento e compreensão necessários (LOADER, 1998, p. 9; GERMAN, 2000, p.114). Face à impropriedade ou pelo menos insuficiência do mercado em garantir o acesso mais equitativo à informação e estimular o uso das tecnologias da informação para fins de emancipação social, torna-se imprescindível a intervenção por parte de agências públicas. As tendências excludentes de uma sociedade informacional, impulsionada primordialmente pela lógica do mercado, coloca o tema do acesso à informação na agenda política da gestão urbana (FREY et al, 2002).

Além da importância fundamental da informação e do conhecimento como fatores de exercício e distribuição de poder que acarreta implicações significativas para a gestão urbana, um outro fenômeno relacionado à disseminação das TICs na sociedade

---

<sup>2</sup> Um recente relatório da ONU fala de um abismo tecnológico e de informação que separa a América do Norte, a Europa Ocidental e o Japão do resto do mundo. No total, só 5% da população mundial usam a Internet. Quase metade dos internautas está nos EUA, e – um outro dado significativo – o número de internautas em Nova York é superior ao de toda África. No Brasil, o número de pessoas que utilizam a Internet ultrapassou 7 milhões. Porém, 4,8 milhões vivem nas nove principais regiões metropolitanas do país (ver Folha de São Paulo, 23 de junho de 2000).

contemporânea traz novos desafios a gestão local: a predominância da forma organizacional da rede em todos os campos da vida social.

Um ponto de partida importante para a nossa reflexão é a concepção da sociedade em rede de Manuel Castells, segundo a qual a sociedade moderna é caracterizada pela predominância da forma organizacional da rede em todos os campos da vida social. Conforme a concepção da sociedade em rede, preconizada sobretudo por Manuel Castells (1999; 2000; 2001), os grupos sociais mais poderosos adaptam-se de maneira cada vez melhor às novas condições da sociedade da informação, utilizando as novas potencialidades abertas pela globalização e pelo acesso às novas tecnologias da informação e comunicação em prol da consolidação de suas identidades grupais e do fortalecimento de sua capacidade de agir em um mundo cada vez mais interdependente. Essa situação, no entanto, contrasta fortemente com os processos de fragmentação e segmentação que se observa entre os setores sociais mais fragilizados da sociedade, particularmente no nível comunitário dos países em desenvolvimento. No contexto brasileiro, em que os novos processos e dinâmicas da sociedade em rede – mais nítidos e vigorosos nos países econômica e tecnologicamente mais desenvolvidos – convivem com padrões tradicionais da vida social e econômica e em que prevalecem fortes tendências de exclusão social e digital, o surgimento da sociedade em rede parece reforçar ainda mais a exclusão social, política e econômica, afrouxando os laços sociais no nível comunitário e colocando em risco a própria democracia.

As concepções da sociedade da informação e da sociedade em rede implicam em um duplo desafio à gestão pública urbana: em primeiro lugar, assegurar o acesso de todos à informação e aos meios tecnológicos que permitem este acesso, enquanto política pública capaz de garantir a inserção de todos na nova sociedade da informação; em segundo lugar, estimular o uso das TICs como novo meio de organização social e cooperação coletiva capaz de promover novas formas de ação coletiva e solidária, seja no âmbito do desenvolvimento econômico local, da vida social e cultural, ou de processos de participação democrática (FREY, 2003). Este duplo desafio ganha contornos mais nítidos em relação à busca de estratégias de desenvolvimento sustentável local, como veremos a seguir.

## **Desenvolvimento sustentável local – um particular desafio informacional e comunicacional**

A importância da informação e do conhecimento, assim como a necessidade de repensar as tradicionais formas de organização e atuação coletiva, se estende certamente a todos os setores e áreas de ação política e administrativa, torna-se, no entanto, especialmente crucial no trato das questões ambientais. A exacerbação dos problemas e riscos ambientais é, antes de tudo, um sintoma da incapacidade de nossos sistemas de organização social e política de lidar com problemas complexos e intensos em informação e conhecimento. Por se tratar de uma temática que afeta todos os setores sociais e exige o envolvimento de todos os órgãos administrativos, surge o problema de atribuição de competência e responsabilidade. Em grande parte dos municípios, tentou-se solucionar este problema com a criação de secretarias de meio ambiente, supostamente responsáveis para garantir a inclusão da racionalidade ambiental na ação pública, integrar e coordenar as ações das prefeituras, planejar estratégias capazes de promover um desenvolvimento local sustentável. No entanto, o que freqüentemente se verifica, é uma tendência a desresponsabilização das demais secretarias para com a questão ambiental, sentindo-se estas bem a vontade a defender os interesses e metas setoriais, cujo cumprimento são cobrados pela população e pelas representações dos interesses organizados da sociedade. Os órgãos instituídos para defender o meio ambiente nos processos político-administrativos, ao não dispor de apoio efetivo nem por parte da sociedade civil organizado e nem por parte dos demais órgãos administrativos, acabam se conter com seu papel rudimentar de cuidar das áreas verdes, criar programas de reciclagem de lixo e realizar campanhas de educação ambiental, sem, no entanto, dispor de meios adequados para influenciar efetivamente aqueles setores administrativos que mais contribuem para os equívocos do desenvolvimento urbano: o planejamento urbano, o planejamento do sistema viário, a política de transporte público, de energia ou de desenvolvimento econômico local.

Entendemos que esta experiência da política ambiental municipal foi norteadada pela idéia da necessidade de instituições ambientais fortes com ampla capacidade de planejamento e poder de imposição como única garantia para fazer valer os interesses ambientais e o bem comum sobre as reivindicações de ordem setorial e particularista. Porém, sobretudo no atual contexto do mundo globalizado com suas sociedades diversificadas e complexas, as

abordagens tecnocráticas, centradas na ação estatal, têm se revelado impróprias para sustentar um consenso societal em torno do desenvolvimento sustentável.

O modelo do Estado forte, que ainda nos anos 60 e 70 foi visto, por autores como Hardin (1977) e Ophuls (1992), como único meio capaz de impor, sob as condições de uma crescente escassez de recursos, os interesses ambientais contra os interesses egoístas predominantes no mercado (HARDIN, 1977; OPHULS, 1992), veio sofrendo descrédito em função das promessas não cumpridas dos regimes autoritários, sejam eles no leste europeu ou na própria América Latina. Em contraposição às expectativas destes autores de que a elite estatal deveria atuar como „priesthood of responsible technologists“ (Ophuls 1992: 215), defendendo o bem comum contra as demandas particularistas de indivíduos e grupos organizados, esta se revelou muitas vezes bem mais preocupada em se apropriar dos recursos estatais em benefício próprio ou, nos casos de ter havido uma efetiva preocupação com a questão ambiental, os tecnocratas carecerem do necessário apoio democrático para poder implementar políticas e projetos bem intencionados.

Independente de algumas experiências municipais com tendências tecnocráticas, que apresentaram resultados positivos na gestão ambiental e demonstraram, sobretudo, a importância da capacidade de planejamento por parte dos órgãos estatais para estratégias de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>, tem se revelado como fundamental o papel da participação social e do engajamento cívico para o avanço da questão ambiental nas políticas públicas. Sobretudo sob condições de crise, o Estado, seja no âmbito nacional ou local, dificilmente se mostrou capaz de desempenhar o papel do advogado dos interesses marginalizados e difusos.

Tanto no debate teórico sobre desenvolvimento sustentável como também na prática da gestão ambiental, ganhou força a idéia de que uma efetiva mudança nos padrões de desenvolvimento passa necessariamente pela redefinição das relações Estado-sociedade, pela revitalização da política e dos processos democráticos de participação. As teorias da democracia participativa, deliberativa, dialógica ou ambiental (do ponto de vista da teoria democrática), a concepção do “empowerment” (do ponto de vista do desenvolvimento social) ou a concepção da governança urbana (do ponto de vista da gestão urbana) demonstram esta busca de novas abordagens de desenvolvimento sustentável, de caráter

---

<sup>3</sup> Ver referente ao caso de Curitiba: FREY (1996).

eminente político. Paralelamente, os governos locais se empenham na busca de condições mais favoráveis de governabilidade e sustentabilidade, experimentando com novas formas de participação social, como p.ex. a Agenda 21 local, o orçamento participativo, conselhos populares etc.

Antes de podermos discutir, de forma mais aprofundada, as exigências informacionais e comunicacionais de estratégias de desenvolvimento sustentável no âmbito da gestão urbana, abordamos a seguir a concepção de governança urbana ou gestão em rede e suas implicações para a política informacional municipal, enfatizando as novas possibilidades da era digital.

### **Governança urbana - uma perspectiva de relacionamento Estado-sociedade na era digital**

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de “governança” (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. De acordo com a concepção de governança urbana, a melhoria da qualidade de vida nas cidades não é *negócio* exclusivo de governo, mas sim tarefa e responsabilidade compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da cidade. O crescente reconhecimento da necessidade da ampliação dos atores a serem envolvidos na gestão das cidades impulsionou novas formas de articulação político-administrativa, freqüentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno que vem sendo assimilado no atual debate sobre governança (BOURDIN, 2001; HAMBLETON et al., 2002; PIERRE, 2001; SISK et al., 2001; KOOIMAN, 2002)<sup>4</sup>.

Apesar de não todas as análises relacionadas à governança urbana focalizarem como ponto de partida as redes eletrônicas, baseadas na Internet, não existe dúvida de que a concepção da governança pública ganha uma nova qualidade com a disseminação progressiva das TICs no setor público e na própria sociedade. Conforme Castells (1999; 2000; 2001) o novo paradigma das tecnologias da informação representa a base material que permite a

---

<sup>4</sup> Uma listagem de conceitos de governança encontra-se em Kooiman, 2002: 72-73).

expansão penetrante de redes em toda a estrutura social da sociedade contemporânea. Neste sentido, as TICs apresentam um potencial promissor para promover redes eletrônicas no espaço urbano, assegurar uma maior interatividade entre os atores locais e, finalmente, transformar a gestão pública em benefício da transparência administrativa, da ampliação da participação pública e do fortalecimento da democracia local.

Apesar dos conceitos teóricos de governança serem multifacetados (HIRST, 2000; RHODES, 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial – tanto em política urbana quanto em teoria urbana – dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de *governança*, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo, o crescente setor voluntário ou terceiro setor. A criação de redes e as parcerias público-privadas são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e são essenciais para a abordagem da governança. “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000: 93).

Visto que estratégias de gerenciamento baseadas na coordenação de redes dependem da existência de confiança mútua e de um ambiente de cooperação, tais estratégias podem ser vistas como mecanismos alternativos de coordenação e alocação de recursos a mercados, baseados na competição de preços, como também a burocracias, baseadas em ordens administrativas (RHODES, 2000: 61). As redes, portanto, dependem da interdependência entre as organizações e também do princípio da auto-organização. Adotamos neste trabalho uma concepção emancipatória do conceito de governança que o relaciona “com as novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias e fóruns deliberativos que cresceram nas ruínas da representação corporativista mais centralizada e hierárquica do período até os anos 70” (HIRST, 2000: 18-19)<sup>5</sup>. Esses tipos de “governança participativa” (GROTE/GBIKPI, 2002) ou “governança social negociada” (HIRST, 2000) podem ser considerados como manifestações de “um novo estilo de governança e como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (*ibid.*, p. 19). Nesta perspectiva, a abordagem da governança pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias entre o setor

---

<sup>5</sup> Ver a discussão conflitiva entre as diferentes formas de governança em: FREY (2003).

público e o setor privado ou iniciativas voluntárias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada.

No âmbito da governança, a tarefa dos administradores e governantes não se restringe mais a dar soluções a problemas específicos enfrentados. Conforme a concepção da “governança interativa” de Kooiman (2002), os gestores públicos deveriam reforçadamente se preocupar com o “governar de interações” (p.77), isto é, governança implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade, dinâmica e complexidade que caracteriza as transformações urbanas, possam acontecer.

Face ao aumento da complexidade na sociedade moderna, aumentam as expectativas de que as TICs ajudam a levantar, organizar e analisar as crescentes quantidades de dados e informações necessárias para tomar decisões adequadas. Isto vale particularmente para a questão do desenvolvimento sustentável urbano que exige considerar dados dos mais diversos órgãos, fontes e qualidades, muitas vezes de difícil comparação entre si. A tecnologia pode ajudar no processo de levantamento, mapeamento, apresentação e análise desses dados, na análise de impactos ambientais, no desenvolvimento de cenários do futuro, etc. Mas também pode desempenhar um papel fundamental na disponibilização de informações e na melhoria da comunicação entre os atores participantes de processos de governança urbana. As novas tendências e exigências da governança urbana e gestão em rede traz implicações significativas para a forma do gerenciamento do processo informacional e comunicacional no âmbito local. Abordamos a seguir estas exigências, considerando as particularidades da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

### **Gestão urbana e a mobilização do conhecimento local em prol do desenvolvimento sustentável**

Os desafios do desenvolvimento sustentável local e as novas tendências da governança urbana ou interativa acarretam conseqüências para a forma de como a administração pública deve gerenciar as informações ambientais e como deve se comunicar internamente, mas também com seu meio: os cidadãos, a sociedade civil organizada, as empresas privadas e o público em geral. A questão informacional e comunicacional torna-se de fundamental importância para o gerenciamento do conhecimento local na busca do desenvolvimento sustentável, seja no que diz respeito à conscientização da população e à identificação de

problemas, ao processo de obtenção e organização de informações, à forma como as informações devem ser disponibilizadas e distribuídas à população, aos processos de coordenação, mediação e negociação de conflitos de interesses, mas igualmente no que diz respeito ao processo de implementação de projetos e ações e sua posterior avaliação.

Inicialmente, o desenvolvimento sustentável depende da conscientização da sociedade e da população no tocante à relevância da questão ambiental para uma boa qualidade de vida, mas também em relação à importância da participação democrática, do engajamento cívico e da cooperação coletiva para alcançar tal fim. Isto passa certamente pelo acesso à informação que é condição fundamental para o exercício ativa da cidadania. Também é pré-condição para os cidadãos serem parceiros e auxiliares na identificação de problemas ambientais, podendo estes desempenhar um papel importante na prevenção de problemas e riscos ambientais. Em regimes autoritários ou tecnocratas, as possibilidades dos cidadãos e dos representantes da sociedade civil em contribuir para a conscientização e identificação de problemas costumam ser mínimas. A atuação de tais regimes se concentra, de um lado, em atender, de forma reativa, as demandas levantadas pelos setores melhor articulados e, de outro lado, em medidas de controle, ao passo que o próprio cidadão é tratado com desconfiança. Tende-se a sobrevalorizar a competência técnica em detrimento do conhecimento local e cotidiano. Perde-se com isso oportunidades de desenvolvimento endógeno, apoiado nos recursos próprios e potencialidades locais, uma das orientações primordiais do desenvolvimento sustentável.

Uma reorientação da administração municipal, norteada pelos princípios do desenvolvimento sustentável, exige, em primeiro lugar, o reconhecimento do conhecimento local e cotidiano como complementar ao conhecimento técnico e de fundamental importância para identificar os problemas que afetam as populações locais e, com isso, para quaisquer estratégias de desenvolvimento sustentável. Em segundo lugar, torna-se crucial uma cooperação permanente e interativa com os cidadãos, desde o âmbito comunitário, e finalmente, uma política de informação adaptada às necessidades do cidadão comum e não especialista, aumentando de forma geral a compreensão mútua entre administração e cidadão. Entendemos esta aproximação entre racionalidade técnico-administrativa e racionalidade social do mundo da vida como primeiro passo na busca de uma sintonia entre

essas duas esferas de ação e na sustentação de um regime diferenciado de governança urbana de caráter interativo.

Esta necessária reorientação contraria a forma tradicional da política informacional das burocracias estatais. Enquanto no mundo administrativo predomina “a visão de que a informação é um produto que ‘sobe’ na hierarquia de decisões, permitindo que as esferas superiores na hierarquia tomem decisões informadas” (DOWBOR, 2001, p.5), é preciso fortalecer a “compreensão de que a informação é essencial para todo o universo que participa do processo, devendo constituir um ambiente que permeia o conjunto de interações” (ibidem). Este reconhecimento de que os órgãos administrativos são apenas parte integral de um sistema de governança ou articulação mais amplo é crucial para as estratégias referentes à obtenção e organização dos dados e informações públicas.

A partir do momento em que os gestores públicos começam a reconhecer de que a função primária das políticas públicas e projetos locais não é a satisfação dos objetivos institucionais dos órgãos administrativos, mas sim atender as necessidades e interesses da sociedade, a política informacional automaticamente muda de enfoque, por um lado, no sentido de que as expectativas e necessidades dos cidadãos e comunidades locais são consideradas na seleção dos dados e informações a serem levantados e, por outro lado, no sentido de que os próprios cidadãos são considerados fontes fundamentais de informação, buscando-se novos caminhos de mobilizar a colaboração e o conhecimento disponível nas comunidades locais.

Se partirmos do pressuposto de que o desenvolvimento sustentável passa necessariamente pela mudança de comportamentos no âmbito das famílias, comunidades, fábricas, etc., torna-se indispensável uma política de condução de vida (GIDDENS, 1997), ou seja, uma política pública que visa influenciar comportamentos privados em benefício do princípio da sustentabilidade. Isto, por sua vez, requer informações sobre a prática da vida cotidiana, o que somente os próprios cidadãos são capazes de proporcionar. Os cidadãos e organizações sociais, além disso, podem gerar informações que lhes permitam incluir sua perspectiva própria e sua racionalidade no processo de tomada de decisão política (KELLOG/MATHUR, 2003, p.573).

Na medida em que este conhecimento descentralizado está sendo valorizado na gestão ambiental e urbana, coloca-se também em questão a forma tradicional de organização das

informações em acervos, bancos de dados e sistemas de informações centralizados - alimentados, construídos, estruturados e controlados por órgãos autorizados e criados exclusivamente para estes fins. Sendo sistemas de informações com relevância para os processos de governança urbana criados cada vez mais por organizações da sociedade civil, de empresas privadas, instituições de ensino e de pesquisa, mas também pelas próprias comunidades locais<sup>6</sup>, não trata-se mais de impor a idéia de um sistema único sob domínio do Estado, mas sim de criar um ambiente informacional aberto e interativo, baseado em acordos entre governo local e os demais atores sociais, que permite o intercâmbio de informações, da forma mais livre possível<sup>7</sup>, explorando as novas possibilidades da maior conectividade proporcionada pelas novas tecnologias. Desta forma, estes sistemas públicos de informação e comunicação, abertos e socialmente negociáveis com os diferentes parceiros dos regimes de governança local, podem contribuir na transição do modelo burocrático e hierarquizado de gestão urbana para a governança urbana interativa de viés emancipativa.

A disposição dos diferentes atores e instituições sociais de contribuir para um sistema primordialmente estatal - sob domínio e controle de órgãos específicos dos governos e administrações públicas - tende a ser limitada por dois motivos principais: primeiro, pela tendência natural dos órgãos públicos de querer uniformizar e padronizar as formas de coleta e organização dos dados e informações em função da lógica, dos objetivos e das expectativas institucionais que muitas vezes não estão de acordo com a lógica, os objetivos e as expectativas da sociedade. Segundo, pelo fato das organizações e atores da sociedade civil temerem perder sua relevância e influência no próprio processo informacional, mas também no que tange o reconhecimento de seu trabalho pela sociedade em geral.

Isto significa que sob o novo signo da governança urbana, de uma gestão compartilhada em que os cidadãos e instituições sociais são considerados parceiros em um processo interativo

---

<sup>6</sup> Entendemos sob o conceito "sistemas de informações" não apenas sistemas informatizados e computadorizados, mas também sistemas tradicionais de informações, sejam eles formalizados ou de caráter informal.

<sup>7</sup> No âmbito do Estado costumam existir informações que não podem ser acessadas livremente por todos os cidadãos, por exemplo em função de necessidades de segurança nacional, para proteger a privacidade individual ou para respeitar procedimentos legais. No âmbito da política e administração municipal e, sobretudo, relacionado às questões ambientais, estas possíveis restrições devem ser utilizadas de forma altamente restritiva, devendo ser condicionadas inclusive a autorizações de ordem legal (ver a respeito: OECD, 2001, p.28s).

de gestão, o poder público, preocupado com a mobilização do conhecimento local em benefício da gestão urbana, tem que rever sua política informacional tradicional e enfatizar mais a articulação dos diferentes atores, a negociação de formas consensuais de intercâmbio de informações, o gerenciamento e a articulação dos fluxos de informações entre os atores envolvidos. Além disso, e tendo em vista o potencial das TICs para a criação de sistemas de informação e, particularmente, para o intercâmbio informacional, novas potenciais áreas de atuação do poder público estão emergindo. Podemos mencionar o oferecimento de assistência técnica às organizações sociais para a criação de sistemas de informação, inclusive para garantir a interoperabilidade dos diferentes sistemas emergentes, mas também o investimento em programas de capacitação e de inclusão digital de cidadãos e das próprias organizações da sociedade civil, para que estas possam assumir um papel efetivo na construção de uma rede coletiva de sistemas de informações municipais e, ao mesmo tempo, usufruir efetivamente os novos sistemas informatizados como usuários e parceiros da governança urbana.

Ao mesmo tempo em que a coleta de dados e a estruturação dos sistemas de informação têm que ser revistas em função da adoção do novo modelo de governança pública, é preciso repensar as formas de disponibilização e distribuição das informações. "O acesso a informação sobre condições ambientais e os processos administrativos de tomada de decisão que as afeta é um pré-requisito para uma participação política efetiva em assuntos da política ambiental" (KELLOG/MATHUR, 2003, p.573). A distribuição desigual do acesso à informação é uma das razões que explica o fato de que o ônus do desenvolvimento industrial também costuma ser distribuído de forma desigual. Neste sentido, lixões tóxicos ou indústrias que lidam com material químico de alto risco costumam ser localizados em áreas com populações menos instruídas, revelando uma forte tendência de injustiça sócio-ambiental de nossos processo de tomada de decisão.

O acesso à informação é, portanto, o primeiro passo para a participação. Somente quem sabe procurar, usar e inclusive criar informações de forma efetiva tem condições de influenciar a agenda política e o conhecimento que acaba fundamentar decisões técnicas. Pessoas instruídas conseguem melhor avaliar os riscos ambientais aos quais são expostas, identificar oportunidades e possíveis soluções para o processo político, assim como introduzir as informações localmente geradas no discurso e na prática da política local. "A

partir do momento que cidadãos e suas organizações podem gerar informações e formar seu próprio sistema de conhecimento local, eles podem começar a definir uma racionalidade administrativa alternativa capaz de moldar as decisões tomadas" (ibid., p.575). O acesso livre à informação é, portanto, fundamental para que o cidadão possa efetivamente defender e negociar seus interesses. Sendo assim, os governos locais podem enfraquecer ou fortalecer o papel do cidadão no processo de formulação de políticas, ao dificultar ou facilitar o acesso à informação. A Internet representa neste sentido uma ferramenta essencial que permite, ao menos em tese, um acesso fácil e rápido à informação. O mesmo vale para o controle do processo de implementação e a avaliação das ações e políticas governamentais.

### **A Experiência do Modelo Curitiba de Colaboração**

Nesta parte do trabalho é apresentada uma experiência da Prefeitura de Curitiba de práticas de desenvolvimento comunitário, no âmbito de um modelo inovador de participação comunitária, que demonstra um potencial significativo para a valorização do conhecimento local em processos de governança urbana. Segundo a Prefeitura de Curitiba (PMC, 2002 e PMC, s.a.), o Modelo Curitiba de Colaboração se traduz como sendo uma metodologia de envolvimento comunitário no desenvolvimento dos Projetos do Plano de Governo da atual gestão municipal. Conforme a Prefeitura, este modelo abriu um novo caminho com relação à participação da comunidade local nos processos decisórios de gestão pública, tendo como objetivo fundamental alcançar a sustentabilidade local. O Modelo Colaborativo representa uma nova opção de atuação conjunta da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada, consolidando desta forma, um novo modelo de governança urbana, conforme anteriormente exposto.

A experiência se iniciou em 1997, a partir de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e da Agência de Cooperação Canadense (CIDA), envolvendo também a organização canadense United Way of Canada-Centraide Canada (UWC-CC) e o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) de São Paulo. O novo modelo de gestão comunitária, baseada na metodologia canadense, foi implementado inicialmente no Bairro Cajuru, onde formou-se um Grupo de Colaboração composto por representantes da sociedade civil organizada, governo e comunidade. Este grupo desempenhou o papel de facilitador entre os vários setores no fomento às iniciativas de trabalho integrado e colaborativo e estava

encarregada com a necessária adaptação da metodologia canadense para a realidade da comunidade local que abrange 32.000 pessoas.

Apresentamos a seguir alguns princípios básicos que orientam este modelo de gestão pública, conforme os documentos da própria Prefeitura e entrevistas realizadas com representantes do grupo de coordenação da Prefeitura. Pretende-se com o projeto desenvolver o conceito de mudança da comunidade pela própria comunidade, ou seja, conscientizar as pessoas de que elas próprias são agentes de mudança na sua região. Um ponto de partida é recorrer ao conhecimento local na identificação de necessidades e de potencialidades locais existentes. Trata-se, principalmente, de quebrar o paradigma de que as ações governamentais devem chegar já prontas a serem implantadas na comunidade, assim como tornar a população co-responsável pelas ações a serem implementadas em sua região. Com isso o projeto se baseia no princípio da participação, de um lado, e na divisão de responsabilidades entre comunidade e governo, de outro.

O processo colaborativo é alicerçado num tripé composto por grandes grupos de ações nas áreas (1) da mobilização, (2) da conscientização/participação e (3) do desenvolvimento de projetos e ações comunitárias. Estes grupos de ações visam estabelecer um processo interativo, dinâmico e constante. O Modelo Curitiba de Colaboração é desenvolvido por grupos específicos que possuem a seguinte estrutura básica:

- Grupo de Coordenação: é o elo de ligação entre os diversos grupos e atividades, respondendo pela gestão gerencial;
- Grupo de Colaboração: tem o objetivo de propor práticas sobre temas relacionados ao desenvolvimento comunitário e colaboração;
- Grupos de Trabalhos Temáticos: Desenvolve estudos e atividades essenciais do Modelo Colaborativo;
- Grupos de Colaboração Local: desenvolve e multiplica a metodologia e as ações junto com a comunidade.

As *ações de mobilização* iniciam o processo colaborativo e tem como objetivo principal garantir a participação efetiva da comunidade. Essas ações subdividem-se em ações específicas, quais sejam:

- 1) identificação das lideranças e entidades envolvidas;
- 2) validação das lideranças identificadas;

- 3) envolvimento das lideranças no processo;
- 4) mobilização da população.

*As ações de conscientização e participação* são responsáveis por desenvolver o conceito de mudança da comunidade pela própria comunidade. É objetivo a criação de uma rede de atores sociais que promove ações comunitárias, cuja auto-sustentabilidade é buscada por meio da participação.

Este grupo de ações tem como principais etapas as seguintes ações específicas:

- 1) formação dos grupos de colaboração;
- 2) desenvolvimento do conceito de Colaboração com os Grupos de Colaboração.

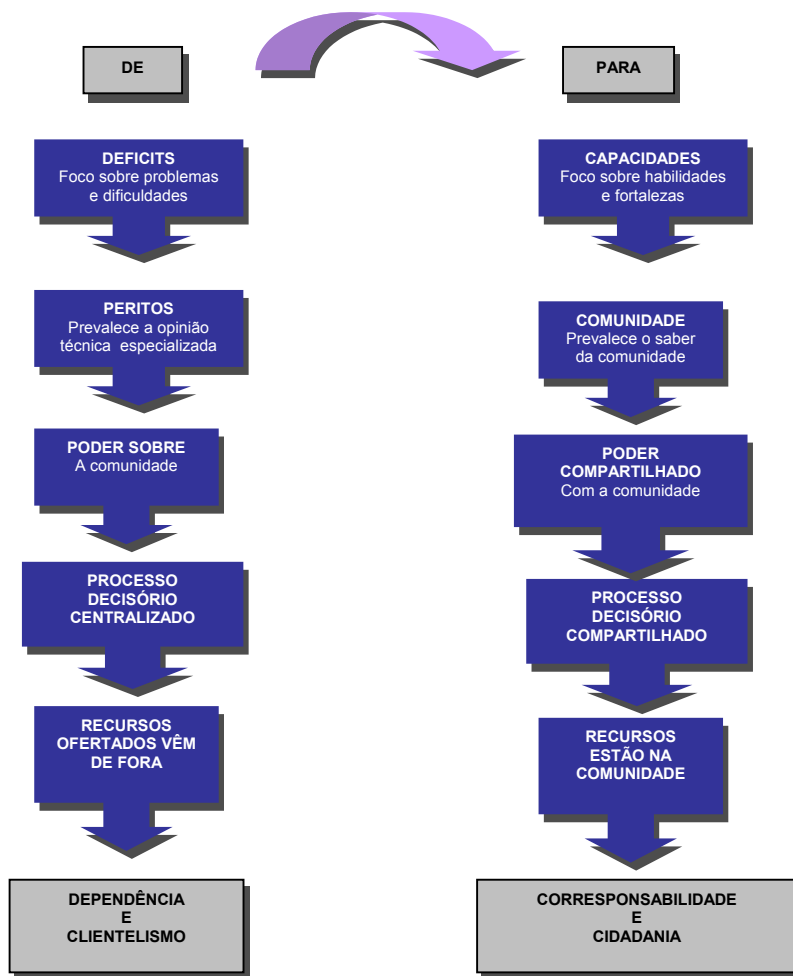
É objetivo da Prefeitura "buscar uma mudança de cultura nas pessoas, quebrando o paradigma de uma situação atual de dependência e clientelismo da comunidade com relação ao poder público para uma situação ideal de co-responsabilidade e cidadania no desenvolvimento de ações para a melhoria as condições de vida da comunidade" (PMC, s.a., p.13). Os três princípios que formam a base do trabalho participativo são: empowerment, segurança e participação. O esquema da figura I demonstra as mudanças de paradigma almejadas com o projeto.

- 3) definir os papéis no desenvolvimento da colaboração;
- 4) apresentação dos perfis necessários aos participantes do grupo;
- 5) trabalhar com o grupo o impacto do poder no trabalho colaborativo;
- 6) criar um plano de ação para a continuidade no desenvolvimento do processo colaborativo;
- 7) construir indicadores de sucesso no desenvolvimento do processo colaborativo;
- 8) utilizar os modelos de tomada de decisão e de resolução de problemas sempre que necessário.

A experiência inaugural do Modelo Colaborativo é o projeto Operação Cajuru que se iniciou no ano 2000 com recursos do BNDES. Representa uma grande intervenção no processo de urbanização, recuperação ambiental e promoção social na área do Cajuru. Tendo como objetivo principal o desenvolvimento social e econômico sustentável, a Prefeitura se propôs a "refletir e agir de forma colaborativa na comunidade, estimular o desenvolvimento das lideranças locais, conectar as pessoas, grupos e áreas para usar as suas

capacidades, propor projetos e ações, sugerindo inclusive a necessidade e o funcionamento de alguns equipamentos sociais" (PMC, s.a., p.20).

Figura I: MUNDANÇA DE PARADIGMA



(Fonte: PMC s.a.)

Foram criados grupos de ações de melhoria de infra-estrutura, de geração de trabalho e renda, de melhoria dos indicadores de saúde e outros fatores que pudessem melhorar a qualidade de vida da comunidade. Entre outras ações, foi realizado um mapeamento dos

talentos, recursos e habilidades da comunidade, além do mapeamento de suas necessidades. Este mapeamento das necessidades e potencialidades é considerado um dos principais instrumentos para orientar os passos subsequentes, a saber, a definição dos eixos de atuação para intervenção na comunidade, o desenvolvimento de um plano de ações comunitárias, envolvendo técnicas de mediação como a concepção do “estacionamento de idéias” para levantar possíveis soluções. Finalmente, o mapa de recursos se revelou fundamental para o desenvolvimento dos projetos, por exemplo, para identificar potenciais parceiros e financiadores ou para definir os papéis de cada um dos envolvidos no desenvolvimento do projeto. Um ponto fundamental para o êxito da experiência, conforme a Prefeitura, foi o comprometimento da administração municipal com o projeto e sua cooperação na busca da viabilização dos projetos e ações propostas.

O princípio da colaboração se estendeu para além do desenvolvimento do processo de colaboração, incluindo a própria avaliação da experiência participativa, principalmente a avaliação do processo colaborativo, o desenvolvimento e aplicação de indicadores de sucesso e a mensuração e avaliação dos resultados alcançados.

### **Considerações finais**

A experiência do modelo colaborativo de Curitiba demonstra o potencial de uma estratégia governamental explícita de mobilizar o conhecimento local em benefício de uma gestão urbana mais adaptada às necessidades da população local. Através da interação direta com a população, por intermédio de agentes comunitários, o fluxo de informações pode ser intensificado, melhorando o acesso à informação por parte do cidadão, proporcionando possibilidades de cooperação e negociação e, finalmente, aumentando as chances de influenciar efetivamente a agenda política.

Inspirado nos princípios do New Public Management, ou Nova Administração Pública, a Prefeitura de Curitiba vem implementando nos últimos anos uma reforma administrativa que enfatiza a atuação de forma intersetorial, descentralizada, compartilhada com a sociedade e voltada para resultados (IMAP 2000; CUNHA, 2002). Esta reorientação gerencial tem implicações significativas no que tange o processo informacional e comunicacional.

Curitiba se destacou no passado por sua grande capacidade de planejamento urbano centralizado, baseado em instituições fortes, com competência técnica e grande poder de

imposição, mas ao mesmo tempo um inegável viés tecnocrático de gestão (FREY, 1996). Ao acumular a maior parte das competências de planejamento, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) representou não apenas o órgão em que as mais importantes decisões referentes ao desenvolvimento da cidade foram tomadas, mas também em que a maior parte das informações se concentrou, de acordo com a visão já anteriormente mencionada de que a informação deve ser recolhida localmente e alimentar os centros da reflexão e do planejamento para que estes possam tomar decisões informadas. Hoje a Prefeitura está vivenciando uma mudança significativa, em primeiro lugar, em função da Internet que a própria Prefeitura utiliza para divulgar dados e informações relacionadas ao planejamento da cidade, mas também em função das estratégias de descentralização que requerem que as informações sejam disponíveis no âmbito local. Entendemos que o modelo colaborativo implica numa valorização do conhecimento local enquanto insumo da gestão urbana, permitindo a inclusão dos atores em nível comunitário em processos de governança urbana. Esta avaliação se baseia, por enquanto, apenas na concepção teórico-conceitual do modelo e em primeiras entrevistas exploratórias. A pesquisa, iniciada no ano passado e baseada em uma parceria com a Prefeitura, tem como objetivo principal o aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica dos fluxos informacionais e comunicacionais no âmbito do modelo colaborativo, averiguando inclusive possibilidades do uso das TICs como ferramenta de dar suporte a redes sociais e novas práticas de governança urbana e comunitária alinhadas com as novas potencialidades da era digital.

## Referências

- BOURDIN, A. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999
- CASTELLS, Manuel. 2000. Material for an Exploratory Theory of the Network Society. *British Journal of Sociology*, v. 51, n. 1, p. 5-24.
- CASTELLS, Manuel. 2001. *The Internet Galaxy*. Reflections on the Internet, Business, and Society. Oxford/New York : Oxford University Press,
- CUNHA, Armando S.M. da. Uma experiência de reforma administrativa no nível municipal de governo: projeto piloto na prefeitura de Curitiba. *Revista de Administração Pública*. V.36, n.6, nov./dez. 2002, p.981-1008.
- DOWBOR, Ladislau. *Redes de informação de gestão local*. Artigo online, disponível em: <http://ppbr.com/ld/informunic.asp>; publicado em março de 2001; acesso: 01/04/2004.
- FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: UFPR, novembro 2003, p.165-185
- FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, n.37, 1996, p.107-138
- FREY, Klaus et al. Acesso à informação. In: Bruno Wilhelm Speck (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2002, p.378-408
- GERMAN, Christiano. "On-line-off-line": Informação e democracia na sociedade da informação. In: César Guimarães Chico Jr. *Informação e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, p.112-136
- GIDDENS, Anthony. *Jenseits von Links und Rechts*. Edition Zweite Moderne (editada por Ulrich Beck), Suhrkamp: Frankfurt/Main, 1997
- GROTE, J; GBIKPI, B. (eds.). *Participatory governance*. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002
- HAMBLETON, R.; SAVITCH, H.V.; STEWART, M. (eds., 2002). *Globalism and local democracy*. Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan
- HARDIN, Garrett (1977): The tragedy of the commons. In: Garrett Hardin und John Baden (orgs.): *Managing the commons*. San Francisco: Freeman, pp. 16-33 (Inicialmente publicado 1968 em: *Science*, 162: 1243-1248)
- HIRST, P. Democracy and governance. In: J. Pierre (org.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press: New York, 2000, p. 13-35
- KELLOG, Wendy A.; MATHUR Anjali. Environmental justice and information technologies: overcoming the information-access paradox in urban communities. *Public Administration Review*, v.63, n.5, sept./oct. 2003, p.573-585

- KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: J. R. Grote e B. Gbikpi (eds.) *Participatory governance*. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 71-96
- LOADER, Brian D. Cyberspace divide: equality, agency and policy in the information society. In: Brian D, Loader (org.): *Cyberspace divide*. London: Routledge, 1998, pp. 3-16
- MASI, Domenico de (org.). *A sociedade pós-industrial*. São Paulo: Ed. Senac, 1999
- OPHULS, William. *Ecology and the politics of scarcity revisited*. San Francisco: Freeman & Company, 1992
- PIERRE, J. (ed.) *Debating governance*. New York: Oxford University Press, 2001
- PMC. Modelo colaborativo. Experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública / Prefeitura Municipal de Curitiba, 2002
- PMC. Modelo Curitiba de Colaboração. Documento interno da Prefeitura Municipal de Curitiba, s.a.
- PMC/IMAP. Modelo de Gestão Curitiba. Curitiba: IMAP, 2000
- OECD. *Citizens as partners*. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making. OECD: Paris, 2001
- RHODES, R.A.W. Governance and public administration. In: J. Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90
- SISK, T. et al. *Democracy at the local level*. The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance. Stockholm: IDEA, 2001
- STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: J. Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109
- WEBSTER, Frank. *Theories of the information society*. London/New York: Routledge, 1995.