



## Mobilização e comunicação ambiental: a experiência das agendas locais<sup>1</sup>

Dra. Desirée Cipriano Rabelo  
Ana Paula Giori Fassarella, Felipe Rébulo Procópio  
e Tatiana Fragoso Galdino da Silva<sup>2</sup>

### Resumo

Das alternativas para o enfrentamento dos problemas ambientais contemporâneos, a Agenda 21 é a mais emblemática: estimula esforços individuais e coletivos na comunidade e, ao fim, deve transformar-se em política pública. Para analisar as estratégias de comunicação na elaboração de Agendas locais em diferentes cidades brasileiras, o estudo de caso múltiplo desenvolveu levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas semi-estruturadas, questionários, observações *in lócus*. Em geral, a comunicação de massa mereceu mais investimentos dos promotores, mas a cobertura ficou restrita aos eventos. Já a necessidade de convocar lideranças e promover debates (re)valorizou a comunicação macro/grupal e pessoal. Contudo, os planos de comunicação das Agendas não previram a criação de imaginários, estratégias múltiplas ou a articulação entre estratégias de massa e as interpessoais - tópicos essenciais na mobilização social.

**Palavras-chave:** Agenda 21, comunicação ambiental, mobilização, planejamento.

### O ponto de partida

Este texto apresenta os resultados da pesquisa “Estratégias de comunicação para a mobilização da Agenda 21 local - Estudo de caso múltiplo”, realizada de 2004 a 2005, com o objetivo principal de identificar e analisar as estratégias de comunicação dos processos de elaboração de Agenda 21 local nas cidades de Brasília (DF), Carbonita (MG), Natal (RN), e no Estado do Espírito Santo, Vitória, Cariacica, Vila Velha e Região Serrana (constituída por 10 municípios).

Ademais, o presente estudo verificou a cobertura da imprensa, a articulação dos diferentes níveis de comunicação e os recursos utilizados para ampliar e qualificar a participação. Como atividade científica, o projeto experimentou as possibilidades de trabalho conjunto dos pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Comunicação Científica e Ambiental da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação (NCCA-Intercom), promovendo a interação além dos congressos anuais da organização.

A problemática ambiental tornou-se foco da atenção dos cientistas e técnicos de várias áreas. Gradualmente, a preocupação foi incorporada pelos formuladores de políticas, gestores e, finalmente, pela população em geral. Em grande parte, os meios massivos foram responsáveis

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Núcleo de Pesquisa 09 - Comunicação Científica e Ambiental (NCCA) da Intercom.

<sup>2</sup> Dra. em Comunicação pela Umesp e professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo ([desiree\\_ufes@yahoo.com.br](mailto:desiree_ufes@yahoo.com.br)) e alunos do Curso de Comunicação Social/Jornalismo da Ufes e bolsistas de Iniciação Científica pelo CNPq.



por esse agendamento e o chamado *jornalismo ambiental* tornou-se centro de debates e pesquisas. Mais recentemente, com a progressiva definição dos espaços, estratégias e políticas pró-desenvolvimento sustentável, identificaram-se outras demandas para a Comunicação Social. As experiências de elaboração de planejamento de desenvolvimento local, de caráter participativo e multisetorial e com vistas à sustentabilidade – cujo melhor exemplo é a Agenda 21 local – confirmaram que, além de organizar e difundir informações, era preciso estratégias específicas para garantir o interesse e a mobilização, promover e facilitar o diálogo entre os atores nos diferentes fóruns e estimular a construção de propostas.

No estudo de caso foram realizados levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas, questionários, observação de eventos – especialmente no Espírito Santo. Nesse Estado, graças ao apoio do CNPq, três bolsistas de iniciação científica participaram da coleta e análise das informações – o que explica a predominância de dados daquela área. No caso de Carbonita, o professor dr. Márcio Henriques Simeone e o aluno do Curso de Comunicação Social bolsista de Extensão Frederico da Cruz Vieira de Souza, da Universidade Federal de Minas Gerais, participaram com as informações e análises oriundas do projeto de extensão desenvolvido pelo Laboratório de Relações Públicas Planejamento de Comunicação para Projetos de Mobilização Social, da UFMG. A professora dra. Dione Oliveira Moura e os graduandos em Jornalismo Rafael Ribeiro Araújo e Fábio Gomes de Sousa, da Universidade de Brasília, participaram com os dados da capital. E a professora dra. Olga Tavares, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com as informações de Natal.

Trata-se de uma amostra aleatória, e cada região contribuiu com informes quantitativa e qualitativamente distintos – embora partindo do mesmo roteiro básico. Diante dessas diferenças, tomamos como base os dados Espírito Santo, com suas experiências diversificadas, enquanto os demais relatórios somaram-se às observações feitas ali. Ainda assim, foi possível identificar componentes comuns da comunicação nas diferentes Agendas, independente do local. A partir dessa constatação, buscamos colaborar com reflexões para que a comunicação efetivamente contribua na construção de ações e sentidos compartilhados.

Este trabalho baliza-se nos conceitos de sustentabilidade, comunicação e mobilização social. Sustentabilidade, segundo a “Agenda 21 brasileira – Bases para a discussão” (Brasil, 2000), é um conceito ainda em construção, e são justamente as experiências de práticas e políticas que tem ajudado a enriquecer a própria dimensão teórica do debate. A interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional, contudo, é consenso há décadas. Como também está claro que a democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos é a via política para a construção da sustentabilidade - o que pressupõe a realização



de debates entre os vários atores sociais, o incremento da produção e da circulação das informações para a tomada de decisões e, principalmente, a promoção dos sonhos e compromissos em prol das mudanças necessárias. Para isso, é necessário estimular e garantir a mobilização dos principais segmentos sociais.

Por outro lado, desde a Constituição de 1988, cresceu a responsabilidade dos municípios em relação ao planejamento urbano. Em 2001, a Lei nº 10.257, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, entre elas a gestão democrática da cidade. Aparecem revalorizados órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projeto de lei e de planos; programas e projetos de desenvolvimento. Outro exemplo é a atual política nacional de recursos hídricos, baseada na descentralização e na participação: os Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos colegiados formados por representantes da sociedade civil e do poder público, têm caráter normativo, deliberativo e jurisdicional. Assim, seja na cidade ou na área rural, a sustentabilidade, em grande medida, depende da capacidade de mobilização social e, por conseguinte, das estratégias de comunicação para informar, convocar, sensibilizar e instrumentalizar os diversos atores.

A concepção de *mobilização* nesta pesquisa é inspirada nos trabalhos de Toro (1997,1997) e enriquecida por outras pesquisas (Rabelo, 2002; Henriques, 2002, 2003). Os atores essenciais da mobilização: a) o produtor social, pessoa ou instituição com legitimidade e capacidade de criar as condições necessárias para que a mobilização ocorra; b) o reeditor social, alguém com público próprio, com o poder de negar, transmitir, introduzir e criar sentidos - capaz de modificar as formas de pensar e atuar de seu público; c) o editor, pessoa ou instituição com capacidade de elaborar e divulgar as mensagens propostas do editor, estruturando informações em códigos pertinentes à mobilização. Em outros termos, se é preciso compartilhar informações, interpretações e sentidos, a mobilização é “um ato de comunicação” (Toro, 1997).

A implementação das mudanças radicais que o momento exige, tornou “essencial e insubstituível o compromisso de cada um dos bilhões de habitantes deste planeta” (Sorrentino,2002). Se a participação é o caminho para a materialização desse compromisso é preciso criar condições objetivas para que ela aconteça. Nesse sentido, as recomendações são produzir e circular informações (de acordo com os diferentes públicos), criar ou aprimorar espaços de negociação ambiental; definir mecanismos de tomada de decisões (considerando-se os diferentes níveis de poder dos vários atores). Questões como as concepções prevaletentes de natureza, a diferença entre o reconhecimento e a identificação com o problema, ou a confiança na própria capacidade de produzir mudanças - cruciais para a adesão ou o compromisso individual - só recentemente mereceram a devida atenção. Trata-se, pois, da construção de outras redes de significação que resultem



em novas práticas pessoais, coletivas e, finalmente, políticas públicas sustentáveis. Por isso, a atenção volta-se também para os aspectos simbólicos da mobilização.

Assim, o desenho das estratégias de comunicação nos processos de elaboração e implementação da Agenda 21 local, além da atenção nas mídias convencionais, deveria investir em redes mais abrangentes, democráticas e polifônicas, construídas no complexo espaço das cidades (Medina, 1998). Para isso é preciso reavaliar e reaprender sobre os processos grupais e pessoais e buscar a articulação deles com a comunicação de massa. Ou, ainda, investir nas estratégias múltiplas de comunicação, nos seus aspectos simbólicos, na articulação entre a comunicação de massa e a interpessoal e na incorporação dos fatores pessoais e culturais (Rabelo, 2003; Simeone, 2002; Waisbord, 2003). O exame das Agendas locais em diferentes pontos do país, no entanto, revela que há muito que fazer.

## O fenômeno 21

Foram necessários mais de 10 anos para que o compromisso assumido durante a CNUMAD, em 1992, saísse do papel e começasse a fazer parte dos planos dos municípios brasileiros. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, em 2005 havia 544 iniciativas de elaboração Agenda 21 local registradas (fossem de cidades, estados ou regiões)<sup>3</sup>. Trata-se de um avanço importante: elas estimulam a produção, avaliação e amplo debate de informações essenciais para tomada de decisões, de forma democrática, com vistas ao desenvolvimento sustentável (Agenda, 1992). No entanto, a pesquisa identificou diferentes *impulsionadores* da Agenda. Em alguns casos, é a própria sociedade civil organizada que toma a iniciativa, noutros, grupos empresariais, ou, ainda, o próprio poder público. Mais comum, são as parcerias da sociedade civil e o poder público – porém sempre com o apoio da iniciativa privada.

Além do aumento da consciência ambiental e da modernização da gestão pública, a proliferação das Agendas locais, que chamamos de “Fenômeno 21”, pode ser atribuída a outros fatores. Nos últimos anos, a realização desse tipo de planejamento transformou-se em *moeda de troca* para a liberação de recursos econômicos. Outro aspecto: numa época de acirrada disputa por investimentos, a Agenda tornou-se um diferencial a favor da cidade, um elemento a mais de marketing (Rabelo, 2003; Nepomuceno, 2004<sup>4</sup>). Finalmente, as vantagens dos planejamentos estratégicos, há muito incorporadas pela iniciativa privada, provocaram uma nova situação: há casos de empresas ou grupos de empresários assumindo e coordenando planos desse tipo nas áreas onde tem investimentos. O “Cidade Vale Mais”, da Companhia Vale do Rio Doce

---

<sup>3</sup> Dados obtidos no [www.mmma.gov.br](http://www.mmma.gov.br), acesso em 28/05/2005.

<sup>4</sup> Entrevista concedida em 15/09/2004.



(CVRD), por exemplo – é um projeto que visa realizar o planejamento estratégico em 500 cidades brasileiras.

De fato, apesar da definição proposta em 1998 pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI) justamente para garantir a identidade da Agenda 21 local, ela pode tomar diferentes formas e alcances, de acordo com as regiões e capacidade mobilizadora dos editores. Sobre essa variedade, o assessor técnico da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Luiz Dario Gutierrez<sup>5</sup> diz que a Agenda se tornou “uma catarse de todos os processos nos quais se tenta mais ou menos harmonizar, a economia e o meio ambiente, de processos que devem levar a um plano de desenvolvimento sustentável”.

Dessa forma, apesar da importância e validade das propostas da CNUMAD, diferentes razões impulsionam a convocação da Agenda 21 local – o que ajuda a compreender os diferentes perfis e resultados obtidos (em termos de participação). O que só reforça a importância das reflexões e práticas da comunicação pró-mobilização ambiental. Para efeito desta pesquisa, trabalhamos com os projetos de desenvolvimento locais, de caráter participativo (em maior ou menor medida), multisetoriais e com vistas à sustentabilidade – independentemente de se denominarem Agenda 21.

### **Protagonismo no Espírito Santo**

Em 1996, Vitória, capital Estado do Espírito Santo, foi uma das primeiras cidades brasileiras a discutir sua Agenda 21 local, baseada nas experiências já consolidadas de planejamentos setoriais. As fases clássicas de planejamento estratégico (diagnóstico, cenários e propostas) foram acompanhadas por grandes seminários e reuniões com a presença de autoridades, técnicos e representantes dos diversos segmentos locais. Entre esses grandes encontros, realizavam-se as reuniões temáticas. Aos trabalhos técnicos somaram-se concurso de redação, publicações de artigos nos jornais, livros de poemas, crônicas, estudos sobre planejamento urbano, visitas pessoais a reeditores estratégicos – sempre a partir do desafio de pensar e planejar a cidade. A nomeação dos cenários (salto do marlin, para o desejado e andar do caranguejo, para o inercial) facilitou a compreensão das questões técnicas e a adesão à alternativa desejável.

“Vitória do Futuro”, como ficou conhecida a Agenda 21 da capital capixaba, teve grande participação e uma consistente cobertura da imprensa em todas as fases do processo. O plano foi entregue à população com uma grande festa, onde se celebrava o sonho construído coletivamente

---

<sup>5</sup> Entrevista concedida no primeiro semestre de 2004.



de um futuro melhor (Rabelo, 2003). Nascia, então, uma referência metodológica que marcaria a formulação de outras Agendas locais no Estado e no país, além da própria Agenda 21 Brasileira.

Em 1999, o município da Serra elaborou o “Serra 21 - Plano estratégico da cidade (2000-2020)”. A proximidade temporal e geográfica com a experiência de Vitória é provável causa das coincidências de muitos organizadores e consultores o que resultou em um desenho praticamente idêntico da Agenda da capital. Serra também fez o seu concurso de redação, realizou pesquisas de opinião. Contudo, o levantamento dos arquivos e as entrevistas revelaram as dificuldades para obter a atenção da mídia.

Em 2002 foi a vez de “Cariacica Vale Mais”:

O produto final da agenda XXI será um Plano Estratégico que visa esboçar e executar estratégias de desenvolvimento econômico e social para Cariacica a partir do diálogo entre setores da sociedade civil, governo e iniciativa privada, para gerar transformações na realidade municipal durante os próximos 20 anos.<sup>6</sup>

Trata-se do primeiro caso, identificado neste estudo, de projeto assumido inteiramente por uma empresa privada (CVRD), que assina a convocação junto com a prefeitura de Cariacica, na Região Metropolitana de Vitória<sup>7</sup>. Contudo o trecho acima é uma das raríssimas situações nas quais esse e os demais projetos assinados pela Companhia são assumidos como Agenda 21. Na explicação de Fábio Malini, consultor em Cariacica e na Região Serrana<sup>8</sup>, para os planos de desenvolvimento impulsionados pela CVRD, a proposta da CNUMAD é “uma referência mais discursiva do que propriamente prática, real”. Outra diferença desse tipo de planejamento para os convocados pelos governos (em parceira ou não com a sociedade) foi o pouco envolvimento das prefeituras e seus técnicos na formulação e execução da proposta – uma vez que essa tarefa cabia a uma empresa externa de consultoria. Isso explica, ainda, a falta de registros históricos nas prefeituras nesse caso (como relação dos eventos, listas dos participantes, esboços dos documentos). São situações que provavelmente afetam as possibilidades da implementação do plano.

Entre 2003-2004, também sob a direção da CVRD, foi discutido e aprovado o “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Serrana do Espírito Santo”, englobando 10 municípios<sup>9</sup>. Em termos de organização, estratégias de mobilização e comunicação, o processo guardou características similares ao de Cariacica. Em ambos os casos, houve um investimento inicial de divulgação, com produção de peças explicando a proposta, as etapas, etc. Foram criados *sites* específicos para os projetos, com a proposta de oferecer informações e também estimular a participa-

---

<sup>6</sup> Conforme aparece na versão *on line* do documento final do Plano Estratégico da Cidade de Cariacica ([www.cariacicavalemais.com.br](http://www.cariacicavalemais.com.br)).

<sup>7</sup> A CVRD contratou a Agência 21, especializada em planejamento de território, para desenvolver o programa.

<sup>8</sup> Entrevista concedida em 13/08/2004. Fábio Malini era da Agenda 21, empresa contratada pela CVRD para desenvolver o projeto “Cidade Vale Mais”.

<sup>9</sup> Constituída pelos municípios: Afonso Cláudio, Alfredo Chaves, Castelo, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Marechal Floriano, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Vargem Alta e Venda Nova do Imigrante.



ção *on-line*, estratégia que se repetiu nos demais casos do Espírito Santo (com exceção de Vitória em 1996 e da Serra). Em Cariacica e na Região Serrana, o envolvimento da população foi mais efetivo nas fases de diagnóstico: a empresa consultora usou de estratégias grupais, especialmente os grupos focais. A mobilização das lideranças também teve lógicas semelhantes, embora com resultados diferenciados. O propósito era fazer um corpo-a-corpo, explicou Malini:

A idéia era trabalhar comunicação em rede: uma pessoa pode influenciar outras seis, é a lógica interpessoal. Produzimos um mil convites e 200 deles foram enviados para Vargem Alta. Mas, será que Vargem Alta possuiu 200 lideranças capazes de se mobilizar, tirar a pessoa da telenovela, do cotidiano? Não só três ou quatro pessoas têm essa capacidade, e elas estão contactadas através da rede de conhecimento local.

Ou seja, investiu-se também na lógica dos reeditores, da comunicação pessoal e grupal. Contudo, os resultados foram diferenciados, segundo o próprio consultor. O perfil das lideranças da Região Serrana era o do pequeno e médio empresário, que também é liderança comunitária. Já em Cariacica, a presença (e pressão) das lideranças comunitárias foi maior. Já na Região Serrana, novos grupos focais, capazes de qualificar ainda mais as discussões, foram descartados por questões de tempo e custo – embora Malini tenha observado o crescimento das lideranças, à medida que tinham acesso às novas informações.

E aqui talvez esteja uma das diferenças substanciais entre os projetos da CVRD e aqueles capitaneados pelo poder público em parceria com a sociedade civil. Pela lógica inerente do setor privado, os fatores tempo e investimento são essenciais, o que significa prazos fixos – independentemente dos resultados (no caso, a construção de consensos, como prevê a Agenda 21 Global) terem ou não sido alcançados. Com a experiência de quem foi secretária executiva da Agendas de Vitória, em 1996, e coordenadora técnica de Vila Velha, em 2004, Madalena Nepomuceno afirma que um processo amplo, realmente participativo, não pode ser realizado em menos de dois anos.<sup>10</sup>

E foi praticamente esse o tempo que levou a discussão e aprovação da “Agenda XXI Vila Velha - O futuro da nossa terra”, entregue à população em dezembro de 2004. Para garantir a ampliação e qualificação da participação, o município foi dividido em 13 pólos regionais, tomando por bases a vocação socioeconômica, a dinâmica da ocupação urbana e a história sócio-organizativa. Nesses pólos foram aplicadas técnicas de Desenvolvimento Rápido Participativo (DRP), que facilitaram aos moradores locais a identificar problemas e soluções. Os dados obtidos nesses encontros foram encaminhados para os consultores técnicos e, já sistematizadas, voltaram para uma nova rodada de reuniões nos pólos.

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em 15/09/2004.



Além dos grandes seminários correspondentes a cada etapa do planejamento, Vila Velha inovou organizando incontáveis encontros menores, seminários regionais, reuniões de secretários e especialistas, e desses com setores específicos. As pautas variavam de acordo com a etapa do processo e, várias vezes, provocavam a articulação de vários temas. Buscava-se, enfim, favorecer (e qualificar) os diálogos entre os vários atores do município e não a simples *participação por adesão*, expressão de Madalena Nepomuceno para designar as situações onde a população apenas assiste às apresentações dos consultores e autoridades políticas e responde aos questionários.

De fato, em vários desses encontros onde estivemos presentes, constatamos a abertura e frequência de intervenções dos participantes (muitas vezes discordando dos pareceres técnicos), independente da origem da representação. Sintomaticamente, a publicação que registra o documento final de Vila Velha, é a única entre os documentos finais analisados que descreve minuciosamente a metodologia do processo e transcreve depoimentos de participantes sobre a experiência.

Finalmente, na relação do Espírito Santo, coube-nos examinar a segunda versão do “Vitória do Futuro”, ocorrida em 2002, o único registro conhecido de revisão da Agenda 21 local. Segundo entrevistas, a decisão de rever o plano, que inicialmente se estendia até 2010, deveu-se às grandes mudanças ocorridas na conjuntura sócio-econômica de Vitória pela descoberta do petróleo no litoral capixaba. Embora reconhecendo o sucesso de 1996, inclusive em termos de implementação (as diretrizes do projeto fizeram parte dos planos estratégicos das duas administrações seguintes à sua aprovação), identificou-se um novo desafio: “transformar a Agenda 21 Vitória do Futuro em uma agenda também da sociedade – e não apenas do governo”<sup>11</sup>. Utilizando basicamente o mesmo roteiro da primeira versão, o Vitória do Futuro 2002 não obteve o mesmo destaque na mídia ou adesão da população. Na análise de Júlio Mourão, o fato de não ser mais uma novidade, como ocorrera em 1996, ajuda a explicar esse aparente desinteresse. No entanto, em sua avaliação, “a segunda experiência foi mais densa, o trabalho mais bem feito”.

### **Agendas de outros Estados**

O início da Agenda 21 de Natal foi em fevereiro de 2004, numa reunião de planejamento com cerca de 30 pessoas com assessoria técnica do Ministério do Meio Ambiente, que organizou as atividades e as discussões avaliativas. Os problemas detectados pelos participantes: pouco envolvimento e participação das populações das comunidades; comunicação ineficaz; falta de recursos. A partir das soluções levantadas, identificou-se a necessidade de reforçar as parcerias

---

<sup>11</sup> Entrevistas com Júlio Mourão, principal consultor de ambas as Agendas de Vitória, em 29/04/2005, com Luiz Son, sub secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Vitória, em 12/11/2004.



(para garantir recursos e envolvimento), divulgação (programa de mídia) e fortalecimento das equipes e comitês de apoio.<sup>12</sup>

Em 2004, a Agenda 21 do Distrito Federal ainda não havia incorporado a perspectiva da mobilização social, embora diversos atores tenham contribuído no processo. Em 2001, foi realizado o primeiro debate por parte do governo distrital sobre a Agenda 21 brasileira, com a presença de representantes ligados ao Ministério do Meio Ambiente, de empresas como Banco do Brasil, do Fórum das ONGs, composto por quase quarenta entidades, entre outros. Cada representante levou proposições diretamente relacionadas à sua área de atuação. No debate foram discutidas, incorporadas e aprovadas por consenso as propostas em cinco dos seis eixos temáticos do programa da Agenda 21 para o relatório do Distrito Federal. Foram utilizadas as informações contidas no levantamento de dados e opiniões coletadas durante onze meses junto à população do DF. O resultado do encontro foi transformado em documento e anexado ao programa nacional da Agenda 21 brasileira. Desde então, ocorreram iniciativas para a realização de ações isoladas, que embora não façam parte do programa da Agenda 21, são exemplos de mobilização e iniciativa para um programa de desenvolvimento sustentável.<sup>13</sup>

Em Minas Gerais, no Vale do Jequitinhonha, entre 2002-2003, o município de Carbonita, com 10 mil habitantes, discutiu e aprovou uma proposta de planejamento municipal para os próximos 20 anos, com ativa participação da sociedade local. Intitulada “Carbonita Cidade Futuro”, a iniciativa da administração municipal não pode se configurar como essencialmente partidária. Foram criados Grupos de Trabalho compostos por membros do poder público, parceiros e representantes da comunidade para realizar pré-diagnósticos de várias áreas temáticas e estabelecer propostas e metas de ação. Esses grupos elaboraram uma pauta mínima de discussão para subsidiar os debates nas pré-conferências e conferências. Outro eixo estrutural de grande importância no “Carbonita Cidade Futuro” foi o envolvimento de instituições públicas e privadas que, além do apoio material, participaram das discussões e debates, firmando o compromisso público de auxiliar na execução das ações propostas.

A Universidade Federal de Minas Gerais, presente na região desde 1994 com o programa extensionista multidisciplinar Pólo de Integração da UFMG no Vale do Jequitinhonha, participou ativamente do processo. Pela sua importância estratégica no processo mobilizador, o grupo de comunicação acompanhou mais

---

<sup>12</sup> Não se dispõem de dados posteriores para informação.

<sup>13</sup> Não se dispõem de dados posteriores para informação.



de perto o Projeto. E aqui encontramos a única proposta formal de comunicação com vistas à mobilização, entre as Agendas estudadas:

O planejamento geral da Comunicação para o *Carbonita Cidade Futuro* é feito de forma sistêmica, a partir de permanente diagnóstico e avaliação da situação do Projeto, amplamente discutido com sua Comissão Executiva. A partir daí a equipe de comunicação presta o apoio técnico necessário à execução de várias tarefas especializadas, como a criação de peças, a elaboração de material jornalístico e a produção radiofônica, o que se dá sempre na própria cidade, junto com os responsáveis locais, forma de valorizar seu próprio conhecimento e capacitá-los.

A proposta segue identificando os três grupos de estratégias de comunicação, de acordo com as funções cumpridas pela comunicação no processo mobilizador:

1) De convocação e identificação: criação de logomarca, faixas e carro de som nas ruas e divulgação nas rádios, visitas às comunidades da zona rural, reuniões com funcionalismo municipal na zona urbana, confecção de camisetas para os participantes dos GT's, impressão de panfletos e adesivos, plantio de sementes de girassol pelo Projeto-apoio "Carbonita Cultiva o Futuro", aplicação de questionários e de caixa de sugestões; 2) De motivação e animação: elaboração de painel de fotos, apresentações teatrais nos espaços públicos, efetivação da "caixa do futuro", realização de concurso para "música-tema" do projeto e criação de marcos gerais; 3) De fomento ao debate público: elaboração e implementação de um boletim informativo para o projeto; divulgação de notícias no jornal interno da prefeitura; realização de reuniões de grupos de discussão nas comunidades, conferências municipais e oficinas do secretariado com assessoria técnica da UFMG.

### **As primeiras conclusões**

Na mobilização, a comunicação de massa é essencial para agendar e legitimar o processo, divulgar, veicular o imaginário da mobilização, coletivizar os esforços e os resultados. As ações de macro-comunicação, com grupos específicos de reeditores, geralmente em situações co-presenciais, oferecem informações mais precisas e esclarece o papel de cada um deles na mobilização. Mas, é no contato direto, pessoal, que acontece por fim a adesão, o compromisso individual (Toro, 1996, 1997; Henriques, 2002; Rabelo, 2003). Se apenas em Carbonita, como descrito acima, desenhou-se um plano mais geral de comunicação, em maior ou menor medida essas diferentes ações ocorreram em todas Agendas estudadas. Porém, Comunicação (e logo os investimentos para a sua realização), nos demais planos, restringia-se a um plano de mídia especialmente na época do lançamento e da entrega do projeto. Os esforços nos demais níveis – grupal e pessoal – dependiam exclusivamente dos delegados, consultores e técnicos responsáveis pela execução do planejamento.



Segundo Waisbord (2004), em todo o mundo, a prática e o pensamento da comunicação para o desenvolvimento consolidaram a utilização de estratégias múltiplas de comunicação, a articulação entre a comunicação de massa e a interpessoal e a incorporação de fatores pessoais e contextuais – entre outros pontos. Contudo, tal concepção não se registrou nas Agendas estudadas. E não deixa de ser curioso que a mais consensual ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável, a Agenda 21, não tenha incorporado essa visão mais abrangente da comunicação – que a própria Educação Ambiental contribuiu para formar (Tratado, 1992). Uma das razões para essa deficiência, talvez, encontre-se na origem mesmo das instituições promotoras das Agendas, na pouca experiência de promover debates tão amplos, sem falar nas questões culturais que “atravessam” o processo:

A mobilização dos cidadãos para um projeto de planejamento participativo constitui um desafio sob o ponto de vista da convocação e também da construção de um formato que possibilite um amplo debate público capaz de gerar soluções próprias que respeitem a vontade das pessoas. A comunicação possui, assim, várias funções que podem e devem ser estrategicamente articuladas, de forma a garantir não apenas a divulgação do projeto, mas uma adesão significativa à proposta, com uma participação continuada e efetiva.

O exame da cobertura jornalística confirmou problemas já identificados por Medina (1998), só para citar um estudo recente e específico de mobilização ambiental. Baseada em sua experiência como interlocutora da Agenda 21 brasileira no Distrito Federal, Nilva Claro Costa faz a provocação<sup>14</sup>:

O jornal define o que é pauta é pauta e pronto! Mas seria muito interessante, a própria mídia fazer a sua Agenda 21. E se perguntar - aquilo que dá mais ibope, que se você espremer sai sangue - o que isso vai acrescentar pra sociedade? Participei de comissões de mobilização da Agenda 21 em municípios do Piauí, Maranhão e Vale do São Francisco. Pouco antes do debate, apresento a Agenda 21, com slides, kit de palestras... E, depois você liga a TV, no interior do Maranhão, e a notícia é de que fulano de tal foi assaltado. Eu pergunto: o que isso acrescenta para a sociedade de balsa do maranhão? O pessoal não sabe o potencial hídrico que tem, não sabe da questão de lixo, da posição geográfica e de como eles poderiam explorar no local. Eu acho que há uma omissão muito grande da mídia.

O que não significa que a mídia não deu destaque à realização das Agendas. Mas há grandes diferenças, por exemplo, entre o espaço dedicado à capital Vitória e às demais cidades da região metropolitana. A despeito do esforço dos organizadores em promover entrevistas, café com a imprensa, entre outras estratégias, garantir a mídia espontânea depende da capacidade de gerar fatos de interesse jornalístico. O que nem sempre é fácil, pois o processo é quase sempre

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada no primeiro semestre de 2004.



longo, caracterizado por incontáveis reuniões com poucos resultados concretos (para a mídia pelo menos). No entanto, em 1996, a variedade de atividades da Agenda de Vitória, garantiu o interesse da mídia pelo planejamento durante os quase nove meses de discussões. Mas, usualmente, a cobertura restringe-se aos eventos, à divulgação dos resultados de pesquisas e propostas – quase sempre desvinculadas do contexto da Agenda 21 – observação feita por praticamente todos os entrevistados. Contudo, Madalena Nepomuceno observa que os próprios organizadores são responsáveis por essa falha, pois não investem na preparação dos consultores e técnicos para que eles aproveitem melhor os momentos de exposição midiática para explicitar e reforçar a importância do processo geral.

Como cada Agenda *tem a cara* do lugar, o mesmo deveria acontecer com a comunicação. Conforme exemplifica Luiz Dario,

Se você fala de Amazônia, é rádio de pilha, se fala de uma área urbana, trabalha com Internet, e por aí há diferentes oportunidades, exemplos de formas de comunicação que vão gerar a consolidação de um processo que é basicamente a mudança de mentalidade. Não é simplesmente a elaboração de cartilhas ou de folhetos, é uma questão de interação com outras áreas, como a de educação ambiental, patrimônio. Não é mudar um plano e pensar: *E agora, o que eu faço com isso?*. Você tem que mudar a forma de consumo, de pensar o meio urbano... E cada localidade tem um recorte cultural diferenciado.

De forma geral, houve investimentos em publicidade (especialmente nos lançamentos e entregas dos projetos) e na diversificação das mídias massivas, segundo as características e possibilidades locais. O rádio foi utilizado com alguma regularidade, algumas vezes aproveitando espaços/programas das próprias prefeituras. Carbonita trabalhou mais esse meio, com 16 diferentes peças radiofônicas, exibidas de acordo com as etapas das discussões. Embora a criação de *sites* aparentemente tenha se tornado uma norma, em Vila Velha e Cariacica, os questionários revelaram que esse foi o meio menos utilizado para a busca de informações – o que sugere que tampouco as possibilidades de interação que ofereciam foram exploradas pela população em geral. No entanto, a mídia Internet alcança reeditores-chaves. Vila Velha, por exemplo, investiu inclusive em *pop up* veiculado na versão digital do mais importante jornal do Espírito Santo. Os amigos e líderes, pelo contato pessoal e direto, foram os mais citados como fonte de informações.

De maneira geral, houve grande investimento na qualificação das lideranças, compreendendo sua importância na mobilização. E as inovações nas estratégias para convite, animação, informação, encontram-se justamente nos níveis grupais e pessoais. Nesses níveis, além das cartas e convites nominais - testados com sucesso em Vitória, em 1996 - registramos telemensagens, visitas aos reeditores e comunidades estratégicas, além da variedade de técnicas co-

mo grupos focais e diagnóstico rápido participativo. Menos comuns, foram as atividades culturais e festivas, o que nos leva ao último ponto dessa análise: as questões simbólicas.

O reconhecimento e compromisso de sermos uma só comunidade (seja o planeta Terra, seja o bairro), tão necessários na solução dos desafios ambientais contemporâneos passa, necessariamente, pela via simbólica. Ou, como nos lembra Toro (1996:28), “... a forma como a paixão se mobiliza não é através da lógica, mas sim através de imagens e representações”. Analisando a política brasileira de recursos hídricos, Cardoso (2003) observa que não existe qualquer identidade social que corresponda aos limites da bacia hidrográfica. No entanto, a maioria dos comitês dá pouca importância aos aspectos da construção simbólica da bacia, e centra a divulgação em mapas que não traduzem os referenciais culturais dos atores envolvidos. Como “há uma diferença grande em reconhecer a área e se identificar com ela”, nessa falta de reconhecimento ou sentimento de pertença pode estar a explicação para a tímida participação da população nos referidos comitês.

Da mesma forma, a Agenda 21 não pode prescindir-se desses elementos simbólicos, descrito por Toro como o “imaginário da mobilização”, pois apontam o caminho e une os participantes. Contudo, ainda há pouca atenção a esse aspecto. Em 1996, Vitória, a contraposição da imagem do marlim que salta para o futuro e a do caranguejo que anda para trás animou, ajudou a esclarecer e marcou definitivamente o plano (Rabelo, 2003). Contudo, isso aconteceu mais por acaso, devido à força das figuras que ilustravam os cenários desejado e inercial do planejamento.

O esforço mais consistente na construção do imaginário da mobilização registramos em Carbonita: um projeto específico promoveu uma ampla distribuição de sementes de girassóis para população, incentivando o seu plantio. Crescendo em vários canteiros, lembrariam a força do projeto que, como a planta, dependia do cuidado de cada cidadão. A idéia difundiu-se e as pesquisas revelaram o alto índice de pessoas que assumiram, efetivamente, a simbólica tarefa de cultivar o girassol.

Apesar de comuns os investimentos em mídia nalgumas fases dos projetos e mesmo algumas estratégias criativas para a divulgação e a ampliação da adesão à Agenda 21 – apenas em Carbonita houve uma proposta formal de comunicação na qual os níveis de massa, macro e micro estavam previstas. Nas Agendas das quais foi possível apenas obter informações iniciais, observou-se uma tendência a relacionar o fortalecimento da mobilização apenas ao aumento de espaço nas mídias massivas. Nos demais casos, a articulação entre os vários níveis aconteceu de forma precária, muitas vezes por intuição dos técnicos que se empenhavam em ampliar e qualificar a discussão.



Falta, portanto, incorporar o pensamento e a prática de comunicação para o desenvolvimento apontados por Waisbord (2003) ou os conhecimentos advindos de experiências bem sucedidas de mobilização, inclusive na área ambiental, para as Agendas locais que se multiplicam em todo o país. Apesar das diversas dificuldades e, inclusive, da pouca tradição em planejamentos participativos, em todos os casos comprovamos a variedade e a representatividade dos atores que aderiram ao debate - um exercício de democracia a ser cada vez mais aperfeiçoado. Nesses fóruns presenciais, além do acesso às informações essenciais para a tomada de decisões, acontecem a explicitação dos conflitos, a negociação e a busca dos consensos. Daí a necessidade de se investir na competência comunicativa dos diversos atores presentes nesses espaços de negociação ambiental (Leis, 1997).

Entre as alternativas para o enfrentamento dos problemas ambientais contemporâneos, a elaboração e implementação da Agenda 21 é a mais emblemática. Ela estimula e possibilita os esforços individuais e coletivos que, ao fim, devem transformar-se em políticas públicas. A urgência de “tornar concreta a utopia da cidade sustentável” (Brasil, 2002) é também a urgência de uma comunicação em rede estabelecida a partir da compreensão de que são muitos os atores e caminhos necessários para a construção de consensos e das mudanças necessárias. A Internet, a publicidade, o programa de rádio, as reuniões, as festas ou o cultivo de girassóis são alguns dos vários momentos/instrumentos essenciais para que isso ocorra - e, quando integrados na perspectiva da mobilização, otimizam os resultados, nesse caso, os compromissos. As cidades, com suas grandes populações e problemas, suas riquezas de personagens e histórias, são o espaço mais adequado para essa aventura em busca do desenvolvimento sustentável.

## Referências

AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro de Informações das Nações Unidas, 1992.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. *Agenda 21 brasileira*. 2002. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/>> Acesso em: 28 de abril de 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. \_\_\_\_\_ *Agenda 21 brasileira – bases para*

CARDOSO, Maria Lúcia M. *Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas*. In: Revista Ciência e Cultura. Ano 55 – número 4 – outubro/novembro de 2003

HENRIQUES, Márcio S (org). *Comunicação e Estratégias de mobilização social*. Pará de Minas (MG): Gênese, 2002.

\_\_\_\_\_; Márcio S; Frederico C. V. Projeto para implantação do Mobilização - Grupo de estudos em Comunicação e mobilização Social. Belo Horizonte: UFMG/Departamento de Comunicação Social. 2003.



LEIS, Héctor R. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (org). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. p. 232-247.

MEDINA, Cremilda. *Símbolos e narrativas - Rodízio 97 na cobertura jornalística*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1998. 245 p.

RABELO, Desirée C. *Comunicação e mobilização na Agenda 21 local*. Vitória: EDUFES/Facitec. 2003

SORRENTINO, Marcos ;*Repensando o espaço da cidadania*; 2 edição – SP: Cortez 2002

TORO A, José Bernardo; WERNECK, Nísia M. D. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, Secretaria de Recursos Hídricos, Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior, UNICEF, 1997. 104 p.

TRATADO de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Rio de Janeiro: [s. n.], 1992. 08 p.

\_\_\_\_\_. Mobilização e democracia: a construção da América Latina. In: MONTORO, Tânia S. *Comunicação e Mobilização Social*. Brasília: UNB. 1996. p. 26-40, 68-73. *discussão*. 2000.

WAISBORD, Silvio. *Cinco idéias-chave: coincidências e desafios na comunicação para o desenvolvimento*. In: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. SP. Vol. XXVI, nº2, hykgi/desezembro de 2003.pp.57-81.