



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I
COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO**

BRUNO VIEIRA GONÇALVES

**ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA
SUSTENTABILIDADE URBANA:
ESTUDO DE CASO DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ**

**SALVADOR-BA
ABRIL/ 2009**

BRUNO VIEIRA GONÇALVES

**ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA
SUSTENTABILIDADE URBANA:
ESTUDO DE CASO DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ**

Trabalho monográfico apresentado a Universidade Estadual da Bahia – UNEB, através da disciplina Seminário Monográfico, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Nunes

Salvador-BA

Abril/2009



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I
COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO**

BRUNO VIEIRA GONÇALVES

**ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA
SUSTENTABILIDADE URBANA:
ESTUDO DE CASO DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ**

Monografia para obtenção do Grau de Bacharel em Urbanismo

Salvador, 07 de abril de 2009.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. Eduardo Nunes

Doutor em Análise Geográfica Regional

Professor Dr. Milton Júlio

Doutor em Ciências Sociais

Professora Olívia Santana

Especialista em Antropologia

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me fazer, acima de tudo, saudável para trilhar esse caminho.

A minha família, pelo incessante apoio.

A todos os meus nichos de amigos pelo companheirismo e inúmeros conselhos.

A Camila, pelas horas especialmente dedicadas em prol desta conquista.

Ao meu orientador, Professor Dr. Eduardo Nunes, por compartilhar comigo uma pequena parte de todo o seu saber.

Bruno Vieira Gonçalves

Mês de março em Salvador, o verão está no fim. Todo o mato está em flor e eu me sinto num jardim.

Quem sair do Abaeté rumo à praia do Flamengo, não de carro, mas a pé, pelas dunas, mato a dentro.

Há de ver belezas tais que mal dá pra descrever: tem orquídeas, gravatás, água limpa de beber.

Cavalinhas e teiús, borboletas e besouros, tem lagartos verdazuis e raposas cor de ouro.

Sem falar nos passarinhos, centopéias e lacraus, nas jibóias e nos ninhos de urubus e bacuraus.

Vejo orquídeas cor de rosas entre flores amarelas. Dançam cores. Vão-se as horas entre manchas de aquarela.

Desce a tarde. Vem na brisa um cheirinho de alecrim. Canta um grilo. Sinto a vida: tudo está dentro de mim.

Mês de março em Salvador, o verão está no fim. Todo o mato está em flor e eu me sinto num jardim...

“Dunas”

Rosa Passos e Fernando de Oliveira

“Mais do que proteger tão-somente os recursos naturais, devemos compreender que o ser humano integra o meio ambiente.”

José Roque Nunes Marques

RESUMO

Refletir sobre a complexidade ambiental abre espaço à fatídica questão: o Estado é de fato capaz de promover o desenvolvimento, sobretudo econômico, observando princípios de igualdade e equidade social, levando em consideração as peculiaridades de cada local, os valores ecológicos inerentes a cada grupo e a preservação dos recursos naturais? Esta pergunta já preocupou em outros tempos, mas não à época em que se observa uma estimulante oportunidade para compreender a emergência de novos atores sociais com pleno potencial de gerir uma realidade específica. Perfazendo o caminho percorrido pelas ONGs, desde as suas primeiras formas até os dias atuais, observa-se que estas detêm uma importância imensurável, intermediando o polêmico diálogo entre o Estado, a sociedade e mais recente o Mercado, que por sua vez impõe práticas cruéis à frágil relação entre o ser humano e a natureza. A percepção de que a sustentabilidade urbana está intrinsecamente ligada à expressão da cidadania, e esta, por sua vez caminha lado a lado com as práticas sócio-educativas, evoca a inserção destas organizações que não mais se caracterizam como questionadores da realidade vigente, mas sim transformadoras da mesma. Ao realizar o estudo sobre a APA Lagoas e Dunas do Abaeté, Salvador-BA, buscou-se informações pertinentes que explicassem o trabalho, acima de tudo, voluntário das ONGs. Sendo assim, a análise feita neste estudo, levou em conta a fragilidade dos recursos naturais da área pesquisada e do seu entorno mais próximo, bem como o uso e ocupação do solo, procedidos sobre esse território. Os resultados demonstram que respeitados os limites éticos, realizado o devido planejamento e definido o foco específico de atuação, é possível obter grandes resultados até mesmo de forma simplista, através de projetos, inicialmente, artesanais. A atuação das ONGs ambientalistas na Área de Proteção Ambiental Lagoas e Dunas do Abaeté exerce um papel social importante, visto que aponta novos e descentralizados meios de promoção da sustentabilidade urbana.

Palavras-Chave: ONGs, Sustentabilidade Urbana, Ambientalismo, APA, Cidadania.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG -	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
AMIL -	ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DAS LAGOAS DE PRAIAS DO FLAMENGO E STELLA MARIS
APA -	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
ATTAC -	ASSOCIATION POUR LA TAXE TOBIN POUR L'AIDE AUX CITOYENS
CATA -	COMISSÃO DE AVALIAÇÃO TÉCNICA DO ABAETÉ
CEMPRE -	CADASTRO CENTRAL DE EMPRESAS
CETESB -	COMPANHIA DE TECNOLOGIA E SANEAMENTO AMBIENTAL
CNS -	CONSELHO NACIONAL DE SERINGUEIROS
CNUMAD -	CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO
CONAMA -	CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
CONDER -	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA
CRA -	CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS
FARCs -	FORÇAS ARMADAS REVOLUCIONÁRIAS DA COLÔMBIA
FASFIL -	FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS
FBCN -	FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA
FEEMA -	FUNDAÇÃO DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE
FSMs -	FÓRUNS SOCIAIS MUNDIAIS
GIFE -	GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS

IBAMA -	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
IBGE -	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IMA -	INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE
IPEA -	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
JOGUELIMPO -	ORGANIZAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL JOGUELIMPO
MSs -	MOVIMENTOS SOCIAIS
MST -	MOVIMENTO DOS SEM TERRA
NGOs -	NON-GOVERNAMENTAL ORGANIZATIONS
OBCs -	ORGANIZAÇÕES DE BASE COMUNITÁRIA
OMC -	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
ONG -	ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL
OS -	ORGANIZAÇÃO SOCIAL
OSCIP -	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
PDDU -	PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO
PETROBRAS -	PETRÓLEO BRASILEIRO S/A
RA -	REGIÃO ADMINISTRATIVA
RMS -	REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR
RPPN -	RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL
SEMA -	SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
SEMARH -	SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS
SEPLAM -	SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE
SISMUMA -	SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
SMA -	SUPERINTENDÊNCIA DO MEIO AMBIENTE

SNUC -	SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA
SRH -	SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HÍDRICOS
UCs -	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
UNIDUNAS -	UNIVERSIDADE LIVRE DAS DUNAS
UPAN -	UNIÃO PROTETORA DO AMBIENTE NATURAL
ZEE -	ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO
ZUE -	ZONA DE USO ESPECÍFICO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FOTOS

Foto 1 - Orquídeas.....	61
Foto 2 - Bromélias.....	61
Foto 3 - Massaranduba.....	61
Foto 4 - Embaúba.....	61
Foto 5 - Coruja Buraqueira.....	62
Foto 6 - Gavião Carijó.....	62
Foto 7 - Jibóia.....	62
Foto 8 - Jacaré.....	62
Foto 9 - Lagoa do Abaeté e entorno (1990).....	67
Foto 10 - Lagoa do Abaeté e entorno (2008).....	67
Foto 11 - Área do Parque das Dunas (1976).....	86
Foto 12 - Parque das Dunas (2008).....	86
Foto 13 - Projeto “Semeando Educação”.....	88
Foto 14 - Projeto “Joguelimpo com Nossas Praias”.....	88

MAPAS

Mapa 1 - Zoneamento Ecológico Econômico 2002 - APA Lagoas e Dunas do Abaeté.....	56
Mapa 2 - Unidades de Conservação da Bahia.....	58
Mapa 3 - Localização da APA Lagoas e Dunas do Abaeté na Região Metropolitana de Salvador - RMS.....	59
Mapa 4 - Maciços Norte e Sul da APA Lagoas e Dunas do Abaeté.....	64
Mapa 5 - Cobertura vegetal da Região Metropolitana de Salvador - RMS.....	65
Mapa 6 - Mapa temático de conflitos ambientais.....	68
Mapa 7 - Mapa temático de riscos ambientais.....	69
Mapa 8 - Delimitação da Lagoa de Praias do Flamengo e Stella Maris.....	78

TABELAS

Tabela 1 - Unidades locais, pessoal ocupado assalariado em 31.12 e salários e outras remunerações das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos,	
---	--

segundo classificação das entidades sem fins lucrativos e faixas de ano de fundação - Brasil - 2005.....	41
Tabela 2 - Distribuição, absoluta e relativa, das Fundações Privadas e Associações Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos sem Fins Lucrativos e da população total, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2005.....	48
Tabela 3 - Resumo das Unidades de Conservação presentes na Bahia.....	52
Tabela 4 - População residente e densidade populacional segundo Regiões Administrativas - RAs do município de Salvador.....	70
ESQUEMAS	
Esquema 1 - As variáveis da sustentabilidade.....	38
Esquema 2 - Etapas da limpeza das Lagoas.....	85

SUMÁRIO

RESUMO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I - ONGS, ESTADO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	16
1.1 DISTINÇÃO CONCEITUAL.....	16
1.2 AS ONGs NO TEMPO.....	20
1.2.1 1940-1970: Filantropia para o desenvolvimento de comunidades.....	20
1.2.2 1970-1990: Do assistencialismo à afirmação da cidadania.....	23
1.2.3 1990: Quando a luta por transformação social perde o foco.....	28
1.2.4 Os anos 2000.....	30
1.3 O MOVIMENTO AMBIENTALISTA.....	32
1.4 O CONTEXTO BRASILEIRO.....	39
1.4.1 Movimento ambientalista brasileiro: fases e perspectivas.....	43
1.4.2 O diálogo das ONGs com o Estado brasileiro.....	49
CAPÍTULO II - APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ.....	51
2.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	51
2.2 HISTÓRICO.....	55
2.3 DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA.....	57
2.3.1 A Flora.....	60

2.3.2 A Fauna.....	61
2.3.3 Impactos sócio-ambientais.....	63
2.4 GESTÃO DA APA: PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE URBANA VISANDO A QUALIDADE DE VIDA.....	70
CAPÍTULO III - ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ.....	76
3.1 APRESENTAÇÃO DAS ONGS.....	76
3.1.1 AMIL LAGOAS - Associação dos Amigos das Lagoas de Praias do Flamengo e Stella Maris.....	76
3.1.1.1 Modelo de Gestão adotado pela ONG AMIL LAGOAS.....	79
3.1.2 JOGUELIMPO - Organização Sócio-ambiental Joguelimpo.....	81
3.1.2.1 Modelo de Gestão adotado pela ONG JOGUELIMPO.....	83
3.2 RESULTADOS DA ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS.....	92

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende verificar os efeitos da interação entre novas formas de gestão descentralizada de espaços públicos no contexto de políticas que visam a sustentabilidade urbana, com foco na qualidade de vida. Para tanto, é direcionado para projetos de preservação e recuperação ambiental na APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Buscou-se também analisar a atuação de atores sociais (Organizações Não-Governamentais - ONGs e comunidades beneficiadas) e atores políticos (órgãos de governo) como promotores do desenvolvimento local, verificando como eles mobilizam-se em torno do planejamento e da execução de projetos e programas ambientais e identificando em que medidas as comunidades são beneficiadas pelas ações das ONGs ambientalistas.

Foram escolhidas para o desenvolvimento deste estudo as ONGs AMIL e JOGUELIMPO, buscando verificar, sobretudo, o modelo de gestão praticado por estas a fim de poder estabelecer distintas abordagens quanto à amplitude de suas ações.

Pretende-se dar uma contribuição, fundamentada em pesquisa qualitativa direcionada às ONGs em questão, população local e entes públicos municipal e estadual, acerca da atuação do terceiro setor em políticas públicas de elevada repercussão, executadas no contexto político-geográfico do único remanescente de Mata Atlântica Litorânea (Restinga) da cidade de Salvador, perpetuado por sua beleza inconfundível perante a obra de grandes artistas, mas também alvo de inúmeras externalidades negativas.

A primeira busca na História realizada por este trabalho remete ao contexto histórico do surgimento das ONGs, buscando não apenas mostrar o seu desenvolvimento e difusão, como também algumas das ideologias que sustentam cada fase.

Trata-se de um fenômeno mundial que surge pós segunda guerra mundial e se dissemina durante a segunda metade do século XX, dos países centrais para os periféricos. Desde sua origem, possui um caráter internacionalizado, sedimentando,

e ao longo de sua trajetória, diversas camadas de história social se atualizam nos contextos nacionais e internacionais onde aparecem e adquirem nova semântica.

Posteriormente será abordada a emergência do movimento ambientalista nos Estados Unidos na década de 1950, o seu período de desenvolvimento e a sua difusão como movimento de cunho internacional. Serão abordadas as bases do ambientalismo e suas respectivas evoluções que o fazem passar de um movimento de pessoas, grupos e associações determinados a estabelecer mecanismos de proteção ambiental imediata para um movimento multissetorial, cujo setor majoritário alavanca a base do desenvolvimento sustentável.

Depois de traçado o seu itinerário mundial respectivos às ONGs e ao movimento ambientalista, o presente estudo foca o seu olhar na realidade brasileira, mostrando os períodos fundacionais destes, elementos constituintes, quadros quantitativos e qualitativos, além da estreita relação entre os mesmos.

Finalizando o primeiro capítulo, será abordada a relação das ONGs com o Estado brasileiro, a partir de uma carta de princípios e propostas elaborada pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG.

O segundo capítulo traz informações relativas ao espaço físico em questão: a APA Lagoas e Dunas do Abaeté. Decretos, histórico, caracterização ambiental e impactos sócio-ambientais compõem a base teórico-espacial de extrema importância para o pleno desenvolvimento deste estudo. Ao final deste capítulo encontra-se abordagem em torno do Conselho Gestor desta unidade de área, assim como as competências e os aparatos que determinam princípios de sustentabilidade urbana para a qualidade de vida.

O terceiro e último capítulo apresenta as ONGs ambientalistas selecionadas para análise e revela os resultados da atuação sócio-educativa destas na referida área. As considerações finais reúnem todas as informações apresentadas durante o estudo, buscando o alcance dos objetivos propostos em sua fase inicial.

1. ONGS, ESTADO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS.

1.1 DISTINÇÃO CONCEITUAL

São muitos os significados e limites acerca do termo ONG. Para demonstrar a pluralidade de expressões, serão apresentadas as conceituações de diversos autores e, posteriormente, a definição delimitada por estudo, envolvendo a ABONG. Esta última será admitida como referência teórica no decorrer deste trabalho.

Para Meira e Rocha (2003), o terceiro setor pode ser definido como “aquele constituído por organizações privadas sem fins lucrativos, que geram bens e serviços de caráter público, sem serem caracterizados como governamentais.” Creditando uma vaguidão a esta definição, Salamon (1998) considera como terceiro setor as organizações que, além de não-governamentais e não-lucrativas, se autogerenciam e possuem alto grau de autonomia interna, envolvendo um nível significativo de participação voluntária.

Há, porém, uma diversidade muito grande de definições quanto ao que seria de fato uma organização do terceiro setor. O que haveria de comum entre elas seria tão somente o fato de serem “não-governamentais e não-lucrativas”.

Numa tentativa de ampliar a compreensão acerca das semelhanças e diferenças das organizações do terceiro setor, Carvalho (1999), baseada em Broncano e Gallego (1994), propõe uma tipologia com o intento de agrupá-las e ordená-las de acordo com as diferentes interpretações que os indivíduos e os grupos têm das organizações nas quais desenvolvem suas atividades, segundo o discurso oficial que oferecem, e a imagem que delas construiu a sociedade. De acordo com ela, tais organizações podem ser:

- Conservadoras: compreendem a realidade tal como se apresenta, sem questioná-la ou tentar mudar os valores dominantes;

- Moderadas: interpretam a realidade de acordo com critérios que não estão claramente definidos, postulando mudanças comportamentais através da educação, sem porém desejar mudar a estrutura dominante;
- Questionadoras: caracterizadas por atitudes pró-ativas, através da denúncia de contradições e da proposição de novos valores e da indicação de alternativas;
- Transformadoras: interpretam a realidade através de uma ótica própria e contrária à visão dominante, a partir do que propõem alterações concretas do sistema.

Ao longo da década de 1990, com o surgimento de novas organizações privadas sem fins lucrativos, demonstrando perfis e perspectivas de atuação social muito diversos, o termo ONG acabou sendo utilizado por um conjunto grande de organizações, que muitas vezes não guardam semelhanças entre si.

Segundo Landim e Durão (2000), as associações e fundações são freqüentemente chamadas por outras expressões — tais como instituto; organização da sociedade civil; organização sem fins lucrativos; entidade filantrópica; entidade assistencialista; OSCIP - organização da sociedade civil de interesse público; entidade de utilidade pública; OS - organização social. É importante esclarecer, porém, que essas designações não correspondem a formas jurídicas.

Algumas expressões referem-se a títulos e qualificações, conferidos pelo poder público às associações e fundações - Utilidade Pública, OSCIP, OS, Filantrópica (aquelas que possuem o antigo Certificado de Entidade Filantrópica, atual Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social).

Outras são apenas formas diferentes de nos referirmos às associações civis e fundações – instituto, organização da sociedade civil, organização sem fins lucrativos. Ainda para Landim e Durão (2000), no caso das ONGs, esta expressão guarda muitas interpretações e historicamente identificou um campo político de organizações com uma perspectiva comum de transformação social.

Em pesquisa realizada a cerca de 100 Ongs, MSs – Movimentos Sociais e OBCs – Organizações de Base Comunitária, que atuam nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Brasília, Castro (1998) estabeleceu uma delimitação conceitual.

Acentua que os limites entre o que seria uma ONG, uma OBC ou um MS, em alguns casos eram muito claros, considerando-se em particular o acesso a fundos internacionais, orçamento, institucionalização, aparato técnico, profissionalização e parceria com o Estado. Utilizando-se dos mesmos indicadores, constatou que muitas vezes era também difícil reconhecer o que seria uma Ong ou uma empresa, ou um tipo específico de pequena e média empresa – algumas baseadas em terceirização, em trabalhos com o Estado.

Já entre as ONGs de pequeno porte e OBCs, formato e práticas remetem à outra realidade, em especial as que trabalham sem consultoria e verbas de agências internacionais e nacionais, contando não com funcionários e técnicos especializados, mas com o trabalho voluntário dos associados, em atividades do dia-a-dia e na relação direta e mesclada entre público alvo e público agente.

De acordo a Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida com a Lei do Terceiro Setor

Considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.” (CASA CIVIL, 1999).

Com o objetivo de apresentar um retrato mais completo das instituições privadas sem fins lucrativos que atuam no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, realizaram, em 2002, um estudo a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas – CEMPRE do IBGE.

Entre as informações contidas no CEMPRE, existe a Tabela de Natureza Jurídica, composta por uma estrutura de códigos formada por quatro dígitos, onde o primeiro deles permite identificar a natureza das organizações, quais sejam:

- (i) administração pública (primeiro dígito 1);
- (ii) entidades empresariais (primeiro dígito 2);

(iii) entidades sem fins lucrativos (primeiro dígito 3).

A partir deste levantamento, foram consideradas FASFIL - Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos, as organizações registradas no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, segundo o seu código de natureza jurídica 3, e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios:

- (i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins;
- (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades;
- (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas dentro do novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas. As associações, de acordo com o art. 53 do novo Código regido pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos.

As fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. E, também, as organizações religiosas que foram recentemente consideradas como uma terceira categoria. Com efeito, a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, que define nova redação a alguns artigos do Código Civil, estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado as organizações religiosas, que anteriormente se enquadravam na figura de associações.

A partir desses critérios, são consideradas como FASFIL as entidades sem fins lucrativos enquadradas nas seguintes categorias da Tabela de Natureza

Jurídica: 304-2: Organização Social; 305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; 306-9: Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras; e 399-9: Outras Formas de Associação.

1.2 AS ONGs NO TEMPO

1.2.1 1940-1970: Filantropia para o desenvolvimento de comunidades

O contexto internacional de surgimento das ONGs remete ao campo das organizações de caráter e abrangência mundiais, que surgem após a Segunda Guerra, visando estabelecer espaços institucionalizados, capazes de garantir a paz entre as nações através do diálogo e da cooperação econômica.

Esta cooperação deveria se concretizar em dois planos: ajuda aos países que haviam perdido a guerra (Plano Marshall) e programas de combate à pobreza (Aliança para o Progresso). Ambos prometiam, em nome da paz, estender o modelo democrático e o desenvolvimento capitalista para os países destruídos pela guerra e para as nações aliadas do Terceiro Mundo que se encontravam num estágio anterior do progresso. É este ambiente de recepção que torna possível o surgimento das ONGs.

A expressão “ONG” surgiu pela primeira vez, em âmbito mundial, na Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 1940, com o uso da denominação em inglês “Non-Governmental Organizations (NGOs)”, para designar diferentes entidades executoras de projetos humanitários ou de interesse público, organizações supranacionais e internacionais que não foram estabelecidas por acordos governamentais. Segundo Steil e Carvalho (2007)

A denominação ONG toma o caminho de uma definição pelo negativo (não ser). Isso pode ter desvantagens, na medida em que carece de um sentido

propositivo. Mas, por outro lado, deixa em aberto a possibilidade da construção de uma identidade de fronteira, a se definir num processo dinâmico, capaz de incorporar conflitos, disputas e negociações, num jogo de diferenciação e ambigüidade, que segue como uma característica que acompanha a trajetória histórica das ONGs desde sua origem [...] (STEIL e CARVALHO, 2007, p.171).

A ideologia e a prática social denominada *desenvolvimento de comunidades*, pano de fundo da ação das ONGs neste momento, pautaram as relações políticas de cooperação e de dominação dos países desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos no Ocidente capitalista.

A possibilidade de intervir em comunidades tradicionais, através de organizações não estatais, capazes de reconhecer e organizar os interesses populares graças à sua flexibilidade e capacidade de operar de forma democrática, a custos relativamente baixos e que buscavam imprimir valores e hábitos comportamentais modernos, logo ganhou muitos adeptos nos países subdesenvolvidos.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados capitalistas, no enfrentamento ao socialismo real, adotam políticas públicas keynesianas¹, como planejamento econômico e promoção de desenvolvimento, pleno emprego, distribuição de renda e atendimento de demandas sociais. Gerações crescidas no "Welfare State"² testemunharam ciclos virtuosos de avanços em seus indicadores de consumo e qualidade de vida (Hobsbawm, 1995).

Segundo Steil, é possível dividir o primeiro momento da história das ONGs em duas gerações. A primeira diz respeito às instituições não oficiais que recebiam ajuda de órgãos públicos para executar programas e projetos de cunho social,

¹ Organização político-econômica, oposta às concepções neoliberalistas, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego. Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Atribuiu ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida como a criação do salário-mínimo, do salário-desemprego, da redução da jornada de trabalho (que então superava 12 horas diárias) e assistência médica gratuita. O Keynesianismo ficou conhecido também como "Estado de Bem-Estar Social", ou "Estado Escandinavo".

² O Welfare State (Estado do Bem-Estar Social) surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional visando à democracia. Seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa. Tratava-se de Estado capitalista que, contudo, promoveu uma lógica incluyente para mitigar a anomia do liberalismo econômico exacerbado; Estado reformista (ao modificar o capitalismo sem, contudo, superá-lo), visou à preservação do interesse público.

locadas no campo da filantropia³ internacional, incorporando, já neste primeiro momento, a designação de entidades privadas sem fins lucrativos.

Seu principal foco de difusão se encontra na política desenvolvimentista dos Estados Unidos, abrangendo tanto as instituições que atuavam por meio de projetos de desenvolvimento local para os setores carentes dos países subdesenvolvidos, quanto as entidades americanas que dispunham de fundos de assistência para o desenvolvimento na forma de fundações públicas ou privadas, como a Fundação Interamericana, mantida pelo Congresso Americano e a Fundação Ford, de origem privada⁴.

Dessa forma, a primeira geração de ONGs esteve associada ao contexto desenvolvimentista pós-guerra da década de 1950 como um momento de expressiva atuação de entidades não-governamentais sem fins lucrativos no desenvolvimento local de comunidades.

Uma segunda geração de ONGs está relacionada com o ciclo social de conferências da ONU, quando o termo e as instituições propriamente ditas vão reaparecer em 1972, por ocasião da I Conferência sobre o Meio Ambiente (Estocolmo)⁵. A década de 1970 marca a emergência de um novo sentido que se agrega ao conceito de ONG, referido mais especificamente a valores e termos como desenvolvimento social, cidadania e sociedade civil. A sua estreita relação com o movimento ambientalista, emergente na década de 1970, será abordada mais adiante.

³ Ação continuada de doar dinheiro ou outros bens a favor de instituições ou pessoas que desenvolvam atividades de grande mérito social. É encarada por muitos como uma forma de ajudar e guiar o desenvolvimento e a mudança social, sem recorrer à intervenção estatal, muitas vezes contribuindo por essa via para contrariar ou corrigir as más políticas públicas em matéria social, cultural ou de desenvolvimento científico.

⁴ Ainda no contexto americano, mas fora da linha dominante das fundações, pode-se registrar uma outra trajetória das ONGs, que se formam em estreita relação com os sindicatos desenvolvendo ações de consultoria e que, num segundo momento, acabam adquirindo uma certa autonomia, vindo a participar dos fóruns oficiais de formulação de políticas nacionais e internacionais. (STEIL e CARVALHO, 2007, p.173)

⁵ Convém lembrar que a prática e os sentidos associados às ONGs, neste momento, estão fortemente relacionados com o mundo ambientalista, o que se estende até a década de 1990, quando, por ocasião da Rio-92, a expressão ONG ganha grande visibilidade, entra de cheio no vocabulário da imprensa nacional e alcança a opinião pública. (STEIL e CARVALHO, 2007, p.173). Vale ressaltar também que alguns autores, que vêm reconstituindo a trajetória histórica das ONGs, localizam neste período (início da década de 1970) a origem dessas organizações.

1.2.2 1970-1990: Do assistencialismo à afirmação da cidadania.

Algumas mudanças operadas nos campos da economia e da política mundial, mais intensamente após a segunda guerra mundial, configuraram um novo cenário que exigiu alterações em instâncias institucionais e mercadológicas e a emergência de novas organizações.

Fatores como a financeirização e globalização da economia, mudanças na base produtiva e a conseqüente reconfiguração da divisão internacional do trabalho, a crescente preocupação ecológica e o incipiente poder de reivindicação de alguns segmentos da sociedade civil irão conduzir o Estado, a partir dos anos 70, a uma crise de legitimidade. Afirma Quadros (1998)

Se ao longo dos primeiros três - quartos deste século o predomínio da razão técnica, a ampliação da intervenção e do raio de ação do Estado e a organização da produção segundo o padrão fordista foram capazes de garantir o crescimento econômico e a reprodução social na maioria dos países, o mesmo modelo não parece mais ser capaz de responder às novas demandas apresentadas pelo capital e pela sociedade, a partir da década de 70. (QUADROS, 1998, p.16)

A crise afeta o chamado “Estado do Bem-Estar Social” que, durante o período pós-guerra, foi capaz de atuar entre esferas distintas: por um lado, garantiu o crescimento econômico nos países desenvolvidos; por outro, respondeu às principais demandas da sociedade, implementando políticas públicas de caráter democrático, que asseguraram o consumo e garantiram a reprodução do social.

O Estado, que até então assumia um modelo social-democrata, se defronta com a contradição de atender aos interesses do capital e às necessidades coletivas. A crise de legitimidade acaba por afetar negativamente a capacidade do Estado frente a importantes eventos estruturantes do capital vigente: assegurar as taxas de lucro, dificuldade claramente apresentada durante o choque do petróleo, no início dos anos 70 e a funcionalidade da organização da produção segundo o modelo fordista de produção em série.

Segundo Paramio (1988 apud Quadros, 1998, p.23), a crise vivenciada pelo capital, a partir dos anos 70, não se caracteriza, como as anteriores, pela ausência

de demanda e sim pela queda da taxa de lucro ocasionada pela conjugação de três fatores: aumento do preço da matéria-prima decorrente do choque do petróleo, emergência de novas economias industrializadas e o crescente poder de barganha dos trabalhadores, que faz com que o preço do trabalho altere a composição orgânica do capital.

Ocorrem reformas administrativas, de cunho liberalizante, com ênfase no aumento da eficiência, cortes nos gastos públicos e flexibilização do aparato burocrático. A nova ordem preconizava a lógica da produtividade e do mercado, através da adoção de modelos gerenciais do setor privado na administração pública. Segundo a interpretação liberal, o Estado, enquanto instância de regulação da economia, seria o grande entrave para o seu desenvolvimento pleno.

As mudanças que se processam na esfera estatal espelham profundas transformações sociais, visto que o novo padrão de gestão e de distribuição da produção tem grande repercussão na configuração da vida social. O trabalho, visto como o principal eixo estruturante da chamada moderna civilização ocidental, sofre grande impacto neste cenário já que o Estado se vê impossibilitado de promover a integração social com base no pleno emprego e no desenvolvimento de políticas de assistência social.

Ápice do processo, o Consenso de Washington⁶ repõe a estratégia de acumulação dos primórdios do capitalismo e a exclusão social na ordem do dia. A crescente exclusão verificada neste novo momento não se apresenta como resultado de uma crise conjuntural, mas sim como elemento estrutural. O fato possibilitou o fortalecimento da sociedade civil, através da “participação de novos atores na arena pública não-estatal, fortalecendo sua organização na resolução de problemas sociais” (Ferrarezi, 1997).

O modelo de Estado desenvolvimentista, principal agente do período pós-guerra, experimenta uma reconfiguração gradativa, seguindo padrões liberais, tendo suas funções reduzidas drasticamente. Para Meira e Rocha (2003), o princípio de mercado, aliado aos pressupostos de autonomia, liberdade e iniciativa privada, ao ser atrelado ao princípio de comunidade, que supunha participação, solidariedade e autonomia, legitimou a transferência dos serviços estatais, voltados às diversificadas

⁶ O Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. (NEGRÃO, 1998).

demandas sociais, para o setor público não-lucrativo, materializando um Estado Mínimo.

É dentro deste cenário que surge uma nova e consistente concepção de ação não-governamental. De acordo com Salamon (1998, p.5) “está-se no meio de uma revolução associativa global”, isto é, “assiste-se à proliferação de uma rede de organizações autônomas, não estatais e não orientadas para o lucro.” (Meira e Rocha, 2003).

Ao contrário da imagem atribuída ao Estado, a eficiência e o potencial de mobilização apresentado por esses novos agentes, bem como sua capacidade operacional e sua credibilidade juntos às bases, são fatores decisivos para que as populações se mobilizem e invistam nessas organizações, como forma privilegiada para a promoção do desenvolvimento e como nova utopia social transformadora, que rompe com a rigidez ideológica típica dos partidos e sindicatos. (QUADROS, 1998, p.17)

As ONGs se revelam como um universo alternativo, ou seja, sua atuação “parece”⁷ fugir ao espectro de ação dos setores estatal e privado, configurando assim um terceiro setor⁸. Nesse contexto, o Estado as reconhece como agentes privilegiados para a busca de um novo consenso que não pode ser mais construído sob a sua sombra, pois ao transformar-se em terreno de confronto de interesses, o Estado tornou-se também o principal foco de tensões do capitalismo.

Observa-se uma convergência de interesses em torno das ações de ONGs e do Estado em busca de novas bases de legitimação, frente à nova configuração assumida pelo capital. Sendo assim, as ONGs passam a ser identificadas como instância organizacional capaz de reconhecer e organizar os interesses populares e, também, como entes privilegiados para implementar a cooperação internacional e promover o desenvolvimento em novas bases, sobretudo nos países do Sul.

Assim, se uma primeira geração de ONGs esteve associada ao contexto desenvolvimentista da década de 1950, atuando expressivamente no desenvolvimento local de comunidades, a segunda geração tem como principal

⁷ Segundo Gomes e Coutinho (2006), na década de 1970, a marca principal das Ongs era o comprometimento com os movimentos sociais, porém a altura de sua difusão na década de 80, estas se deixam pautar pelas demandas impostas pelo Estado e/ou pelas suas agências financiadoras. Elas ganham visibilidade na medida em que os movimentos sofrem um refluxo.

⁸ Muitos atores referem-se às Ongs como o Terceiro Setor, instância organizacional que foge ao espectro de atuação do Estado (primeiro setor) e do Mercado (segundo setor).

referência as políticas europeias para o desenvolvimento da década de 1970. Estas políticas envolviam tanto fundos governamentais de Assistência Oficial, quanto a rede de organizações de cooperação internacional, formada por fundos de cooperação não-governamental para o desenvolvimento social.

Estes fundos não-governamentais provinham, sobretudo, das igrejas cristãs, movidas por valores como caridade, missão e solidariedade, mas também de entidades não-confessionais da sociedade civil, que foram forjadas a partir de uma mentalidade de terceiro mundo, voltadas, a princípio, para o apoio aos processos de descolonização dos países africanos e asiáticos e depois para a redemocratização dos países do Sul. (Steil e Carvalho, 2007, p.173-174)

Observando o contexto dos países da América Latina, no período das ditaduras, percebe-se, primeiramente, que os fundos providos da política europeia tiveram como destino os centros e institutos de educação e assessoria que surgiram como focos de resistência aos regimes militares, financiando atividades de formação de lideranças populares e apoiando organizações dos movimentos sociais e sindicatos.

O objetivo principal era possibilitar a emergência de uma nova base social, ligada às classes populares, através da participação em organizações sindicais, de bairro, eclesiais e dos novos movimentos sociais que vão aglutinar grupos sociais a partir da etnia, do gênero, da livre opção sexual, da ecologia, etc. Com o fim das ditaduras militares na América Latina e a conseqüente abertura política, ocorreu uma inflexão importante na redefinição dos centros de formação e assessoria. Estes passam a assumir uma nova identidade, autodefinindo-se como ONGs.

As ONGs, que surgem neste período na América Latina, acabam por herdar as inúmeras experiências de base desenvolvidas pelos centros e institutos de formação, que mantiveram como carro-chefe os movimentos pedagógicos que surgiram e se desenvolveram no contexto democrático do pós-guerra, e que foram abortados pelos golpes militares.⁹ Outro ganho diz respeito à incorporação de uma visão crítica do socialismo real, assumindo uma perspectiva política democrática a

⁹ Entres esses movimentos há que se fazer menção especial ao movimento de educação popular, que ganhou sua melhor elaboração na Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire, com grande repercussão em todo o continente. “A educação popular era utilizada no sentido organizativo-conscientizador, e palavras de ordem como democracia de base e autonomia constituíam o eixo de seu repertório. Pequenos grupos, já existentes, abandonaram práticas assistenciais-filantrópicas e outros foram criados para incentivar a organização popular” (Doimo, 1995, p.129-130 apud Gomes e Coutinho, 2006). Havia no horizonte a luta pelo socialismo.

partir da experiência dos exilados nos países comunistas e nos países capitalistas centrais.

Da referida experiência, pode-se destacar dois aspectos principais: a democracia como valor universal e o elogio à diferença. (Steil e Carvalho, 2007, p.175). Analisar a democracia como valor universal, não se trata mais de simplesmente conquistar o poder e o controle do Estado através da revolução armada, mas sim de garantir uma cultura democrática fundada na participação política e na afirmação e exercício da cidadania. Soma-se a isto, a própria reflexão apreendida pelos exilados sobre os limites de uma mudança política realizada pelo alto, prescindindo da adesão da maioria da população.

Ferrarezi (1997) aponta que haveria uma distinção no papel que o terceiro setor exerce nos países desenvolvidos, pautado por ações de caráter filantrópico, e nos que possuem menor grau de desenvolvimento, como o Brasil, onde a ênfase das ações recai em projetos de construção e fortalecimento da sociedade civil, incluindo projetos inovadores de geração de emprego e renda e a promoção do desenvolvimento comunitário.

Ainda para Ferrarezi (1997), o crescimento e a proliferação deste tipo de organização possibilitam um alargamento da esfera pública não-estatal através da atuação de novos atores sociais, promovendo uma discussão acerca de quem possui a capacidade de representar interesses coletivos, já que há indicações, decorrentes da forma de atuação das entidades do terceiro setor, de que o Estado não possui o monopólio do interesse público.

Outro aspecto muito importante relacionado à experiência dos exilados, o elogio à diferença, refere-se à valorização da pluralidade de identidades sociais construídas sobre múltiplos pertencimentos: étnico, geográfico, de gênero, político, etc.

Ocorre a fragmentação da identidade trabalhadora, pensada, antes da experiência do exílio, como uma força centrípeta unificadora, em diferentes possibilidades de aglutinações que se tornam fontes de impulso político, diversificando o campo das reivindicações sociais e alavancando uma variedade de frentes de luta.

Conseqüentemente houve um redirecionamento na forma de atuação das ONGs, que do assistencialismo passaram à solidariedade, e daí à necessidade de um desenvolvimento sustentável e à afirmação da cidadania.

1.2.3 1990: Quando a luta por transformação social perde o foco.

O cenário se modifica na década de 1990. O neoliberalismo¹⁰ adentrou o campo dos movimentos sociais, modificando não apenas suas formas de luta, mas principalmente sua disposição para a luta. São raras as exceções em que as bandeiras mantiveram-se hasteadas como anteriormente.

A maioria dos movimentos sociais não manteve a radicalidade característica dos anos 1980, apesar de não terem sido amenizadas as péssimas condições de vida. As manifestações populares foram redefinidas se aproximando da forma de campanhas, cujos principais protagonistas são as ONGs.

As expectativas de transformações sociais foram transformadas em adesão à dinâmica institucional através das parcerias. A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A solidariedade entre os trabalhadores foi rompida e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista.

A era neoliberal retirou de cena os movimentos sociais e as ONGs assumiram a centralidade da cena política. Estas foram alçadas novamente à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e a população, principalmente a mais empobrecida. Voltam-se, sobretudo, para questões de caráter ético-moral e de solidariedade em que se convoca a sociedade civil para buscar alternativas para a pobreza, a violência e a corrupção.

Tornaram-se defensora da participação da sociedade civil no Estado trazendo para si a função de executoras de políticas públicas, apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos.

¹⁰ Conjunto de idéias políticas e econômicas capitalistas que defende a não ou mínima participação do estado na economia. De acordo com esta doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois este princípio garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Surgiu na década de 1970, através da Escola Monetarista do economista Milton Friedman, como uma solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, provocada pelo aumento excessivo no preço do petróleo. Os críticos ao sistema afirmam que a economia neoliberal só beneficia as grandes potências econômicas e as empresas multinacionais. Os países pobres ou em processo de desenvolvimento (Brasil, por exemplo) sofrem com os resultados de uma política neoliberal. Nestes países, são apontadas como causas do neoliberalismo: desemprego, baixos salários, aumento das diferenças sociais e dependência do capital internacional.

O secretário-geral da ONU, Kofi Annan, chegou a afirmar que o crescimento das ONGs é um sinal dos efeitos positivos da “globalização”, e Hardt e Negri, as colocam como agentes do império. Ou seja, as ONGs, de maneira geral, longe de apontarem para a ruptura do sistema capitalista, ao contrário, procuram mantê-lo. Podem ter obviamente, pontualmente, ações contestatórias a uma ou outra política específica, mas no geral procuram a manutenção da ordem, quando muito uma reforma para continuar como antes. Começam a ocupar os noticiários, agora para mostrar suas mazelas. (GOMES e COUTINHO, 2006).

Neste novo momento, de frente para o Estado, são chamadas a exercer, ora a mediação e monitoramento dos movimentos sociais, ora a suplência na execução das políticas públicas. Trazendo novamente o olhar para a América Latina, diferentemente do contexto anterior, onde se contrapunha ao Estado autoritário, assessorando os movimentos sociais, neste novo cenário, as ONGs se confundem com os movimentos sociais enquanto atores da sociedade civil.

Porém, ocorre a perda do horizonte da revolução, o que acaba por levar as ONGs a um novo lugar de participação propositiva na ordem social. Nesta condição passam a ser reguladas pelo Estado dentro das regras do jogo democrático.

A palavra que caracteriza a atuação das ONGs nos anos 1990 é parceria. Esta, contudo, vai se dar em diferentes âmbitos. Primeiramente, fala-se de parcerias entre as ONGs e os movimentos sociais, depois, nas relações com o Estado e, mais recentemente, esta tem se estendido para os setores empresariais e financeiros do próprio mercado.

Outro elemento importante para compreensão desta conjuntura, é que tudo isso se passa num contexto internacional de globalização, que tem como seus centros hegemônicos de formulação ideológica e como principais fontes de recursos, os organismos multilaterais, ligados ao capital financeiro mundial. Estes organismos têm identificado as ONGs como possíveis parceiras e co-executoras dos programas sociais por eles financiados, numa tentativa de substituir ou terceirizar a ação do Estado.

Ao recorrer aos financiamentos externos destes organismos para realizar políticas sociais, os estados nacionais são capturados por uma rede de condicionalidades que lhes impõem, ao mesmo tempo, a diminuição drástica do custo financeiro das políticas públicas, através do desmonte de sua estrutura assistencial, e a necessidade de recorrer a agentes não-governamentais, de caráter

privado, para realizar as ações sociais que anteriormente eram vistas como de responsabilidade dos órgãos do Estado.

Salamon (1998) observa que, apesar das grandes expectativas relacionadas ao terceiro setor, não está ainda claro se ele será capaz de enfrentar e superar os desafios que se apresentam. Isto vai depender, dentre outros fatores, de como serão entendidos os mitos ao seu respeito, em especial o mito da virtude pura: quão efetivamente as organizações do terceiro setor podem mudar a vida das pessoas, já que por serem organizações, estão sujeitas às tensões entre flexibilidade e efetividade, controle difuso e responsabilidade compartilhada.

1.2.4 Os anos 2000

O início do século XXI tem sido paradigmático. Novas lutas sociais eclodiram em quase todos os países latino americanos que instabilizaram e/ou derrubaram governos. Foram os zapatistas no México, os índios no Equador, as comunidades no Uruguai e na Venezuela, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, os piqueteiros na Argentina e os Trabalhadores Sem Terra no Brasil. Levantaram-se os índios colombianos, em marchas gigantescas, resistindo à tomada de suas terras e de suas sementes milenares. Também saíram às ruas os hondurenhos em defesa da água, os bolivianos em defesa do gás, os guatemaltecos, os equatorianos, os chilenos, os paraguaios, os nicaragüenses, os salvadorenhos. (GOMES e COUTINHO, 2006).

A emergência dos movimentos altermundistas¹¹ por uma outra globalização, tem seu espaço emblemático de expressão nos cinco Fóruns Sociais Mundiais - FSMs¹² que marcam o início desta década. Os FSMs apontam para uma nova

¹¹ Termo cunhado na imprensa francesa para designar os movimentos e pensadores de esquerda que simpatizam com o FSM. A alcunha "altermundismo" consiste em uma variação sobre o lema do FSM: "um outro mundo é possível".

¹² Evento altermundialista organizado por movimentos sociais de diversos continentes, com objetivo de elaborar alternativas para uma transformação social global. Na origem, foi proposto como um contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, que se realiza anualmente. Os fóruns são realizados anualmente. Os três primeiros (2001, 2002 e 2003) foram em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. A partir de então decidiu-se que seria itinerante, devendo ser sediado em várias cidades diferentes a cada ano. Em 2004 foi em Bombaim, na Índia. Em 2005 voltou a Porto Alegre. Em 2006 foi policêntrico (Caracas - Venezuela e Bamako - Mali). . No ano de 2007 foi em Nairóbi (Quênia). A edição de 2008 foi descentralizada, não ocorrendo um evento centralizado do FSM, mas sim uma Semana Mobilização Global que culminou em um Dia de Ação Global. Em 2009, volta para o Brasil, sendo realizado em Belém do Pará.

correlação de forças, tensionando o cenário inerte que caracterizou os anos 1990, para a história dos movimentos sociais.

Vieram os Zapatistas em 1994, no México; o movimento Association pour la Taxe Tobin pour l'Aide aux Citoyens - ATTAC em 1997, na França; o início das grandes manifestações contra a reunião da Organização Mundial do Comercio - OMC em novembro de 1999, em Seattle, Estados Unidos e, afinal, os oito FSMs.¹³

Neste sentido, os FSMs inscrevem as faces de tantos outros mundos possíveis e dos atores sociais que vêm sustentando um espaço de alteridade política e societária. Com a realização dos FSMs, adquiriu forma uma espécie de movimento cívico internacional que vem sendo ampliado, ganhando identidade na diversidade, num itinerário que segue pela periferia do capitalismo globalizado, construindo uma nova cidade, ao mesmo tempo mundial e local, coletiva e singularizada, igualitária e diversa, utópica e possível.

Um verdadeiro movimento pautado nas raízes locais, porém com representatividade global. Neste movimento, as ONGs adquirem visibilidade juntamente com tantos outros movimentos sociais, culturais e religiosos que compõem a enorme diversidade dos FSMs. Contudo, este protagonismo global de novo tipo ainda não corresponde a um poder efetivo de mudança na agenda política global.

Como afirma Beck (2003 apud Steil e Carvalho, 2007, p.177), “as ONGs estão cada vez mais presentes no jogo novo e plural da sociedade mundial, mas sua alta legitimidade é francamente desproporcional ao seu poder real”. Apesar da reconhecida visibilidade política das ONGs, potencializadas pelos FSMs, ainda não se alcançou consenso sobre uma agenda comum de transformações que delineie os marcos do proclamado outro mundo possível, altermundismo.

¹³ Movimentos internacionais voltados para o controle democrático dos mercados financeiros e suas instituições, com o objetivo genérico de combater as políticas neoliberais e respectivas consequências, e de reconquistar o espaço perdido pelas democracias face à esfera financeira.

1.3 O MOVIMENTO AMBIENTALISTA

A década de 70 configura-se como um dos grandes “divisores de águas” da história mundial. Até então o modelo fordista de produção alavanca o desenvolvimento capitalista e o Estado provia, segundo o modelo social-democrata, os interesses da economia e da sociedade.

A partir da referida época, duas tendências estruturais têm marcado a dinâmica da ordem mundial: 1) o enfraquecimento de ideologias e forças políticas estatistas diante das frentes liberais - o mercado define onde devem ser alocados os recursos, ainda que esta ação demande complementação do Estado e das organizações da sociedade civil para que sejam levados em consideração valores de justiça social e proteção ambiental; 2) a deflagração dos problemas socioambientais globais, como a destruição da camada de ozônio, aquecimento global, risco de acidentes nucleares ou biotecnológicos, perda da biodiversidade, explosão demográfica, aumento da taxa de mortalidade nos países mais pobres, entre outros.

Os problemas gerados por esta última tendência estrutural têm merecido a atenção de diversos autores, pois:

Desafiam tanto o vitorioso mercado mundial quanto o enfraquecido Estado nacional, colocando a imperiosa necessidade de transformar a Organização das Nações Unidas numa efetiva autoridade mundial de caráter inter-governamental e de criar e consolidar organizações e relações transnacionais não-governamentais (sem fins econômicos), bases de uma efetiva sociedade humana planetária e contraparte imprescindível para garantir a legitimidade de qualquer forma de governo mundial que possa vir a existir. (SAKAMOTO, 1991; HELD, 1991; RUIZ, 1991; WALKER, 1991; FALK, 1991; BROWN, 1991; NORTH, 1990, GILL and LAW, 1989; MATHEWS, 1991 apud VIOLA e LEIS, 1995).

A emergência ou intensificação dos problemas ambientais correntes em todo o planeta, mais notadamente a partir do último quarto do século XX, tem causado um fenômeno, se não preocupante em face da sua ampla disseminação ideológica, bastante interessante em termos de sua reprodução absoluta: o movimento

ambientalista, “provavelmente o maior e o mais influente de nossos tempos”. (Castells, 2000, p.94) Declara sobre o movimento, Kelly (1994):

A política verde é um tipo de celebração. Reconhecemos que cada um de nós faz parte dos problemas do mundo, e que também fazemos parte da solução. Os perigos e as perspectivas de cura não estão apenas no meio que nos cerca. Começamos a atuar exatamente onde estamos. Não há necessidade de esperar até que as condições se tornem ideais. Podemos simplificar nossas vidas e viver em harmonia com valores humanos e ecológicos. Haverá melhores condições de vida porque nos permitimos começar... Portanto pode-se dizer que o principal objetivo da política verde é uma revolução interior, “o verdejar do ser”. (KELLY, 1994, p.39-40 apud CASTELLS, 2000, p.141)

A revolução interior é parte imprescindível do movimento ambientalista, pois prega uma mudança de hábitos, que devem harmonizar-se às condições humanas e ecológicas. Independe, no seu plano inicial, de qualquer esfera de governo, ou seja, parte do objeto mais específico e primário, o próprio ser humano, e segue envolvendo pessoas e formas até que sejam alcançados resultados globais. É processo e não estática.

Suas ações se estruturam em solidariedade de caráter comunal, gerada pela junção de valores entre os componentes de um mesmo grupo. Tais valores são definidos ao nível de suas necessidades imediatas e das práticas cotidianas e não mais em uma solidariedade pautada na condição de classe ou na defesa de valores racionais que definiram, até então, a vinculação das pessoas a outras formas de representação e atuação social, como os partidos e sindicatos.

O primeiro exemplo deste processo foi a revolução ambiental estadunidense em meados da década de 1960 (Hays, 1987; Inglehart, 1990; Paehlke, 1989 apud Viola e Leis, 1995).

Na década de 1970, a preocupação pública com os problemas ambientais estende-se para o Japão, Nova Zelândia, Austrália, Europa Ocidental, Canadá e culmina na década de 1980, quando atinge a América Latina, Europa Oriental, União Soviética e partes Sul e Leste da Ásia (Viola e Leis, 1990; Lowe and Goyder, 1983; Muller-Rommel, 1989 apud Viola e Leis, 1995).

A rápida difusão da preocupação pública pela deterioração ambiental resultou na emergência e desenvolvimento de novos atores capazes de intervirem nos diferentes níveis de atuação (federal, estadual e municipal): as organizações não-

governamentais e os grupos comunitários, que na década de 1990 já somavam aproximadamente 15.000 (McCormick, 1989 apud Viola e Leis, 1995), destacando “Friends of the Earth”, “Greenpeace”, “Environmental Defense Fund”, de atuação internacional; agências estatais; grupos e instituições científicas; um setor de administradores e gerentes que passaram a implantar modelos sustentáveis no modo de produção, fato que revela uma mudança de paradigma; um mercado consumidor verde que demanda produtos deste novo paradigma; agências e tratados internacionais responsáveis por equacionar os problemas ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Ao propor uma avaliação em torno dos impactos gerados pelos movimentos sociais por sua produtividade histórica, Castells afirma que o movimento ambientalista assume uma posição de destaque no cenário global. Demonstra:

Nos anos 90, 80% dos norte-americanos e mais de dois terços dos europeus consideram-se ambientalistas; candidatos e partidos dificilmente conseguem se eleger sem “verdejarem” suas plataformas; tanto os governos como as instituições internacionais incumbem-se de multiplicar programas, órgãos especiais e legislações destinados a proteger a natureza, melhorar a qualidade de vida [...]” (CASTELLS, 2000, p.141).

Objeto de discussão de grandes encontros internacionais, mais notadamente a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo - 1972)¹⁴ e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, popularmente conhecida como ECO-92 ou Rio-92 (Rio de Janeiro - 1992)¹⁵, a questão ambiental ganhou relevância como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais praticados pelas grandes nações e reproduzidos pelos países em desenvolvimento.

¹⁴ Marca o início da moderna formulação da questão do meio ambiente global, como objeto de políticas públicas. Um dos seus resultados foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, tradução para United Nations Environment Programme. Esse marco inicial dos esforços internacionais para a proteção do meio ambiente viu-se prejudicado, contudo, por ter ocorrido durante a Guerra Fria, período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991).

¹⁵ Os compromissos específicos adotados pela ECO-92 incluem três convenções: uma sobre Mudança do Clima, uma sobre Biodiversidade e uma Declaração sobre Florestas. A Conferência também aprovou documentos com objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina o progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica.

Faz-se necessário referenciar também outro marco importante neste processo, o documento “Nosso Futuro Comum”, tradução para “Our Common Future”, publicado em 1987 e mais conhecido como “Relatório Brundtland”¹⁶.

Para Castells (2000), o ambientalismo não pode ser considerado um mero movimento de conscientização acerca de questões específicas. O seu alcance é muito maior e estende-se por diferentes setores (estruturas governamentais, mercado, organizações não-governamentais, grupos comunitários de base).

De forma própria, e pela dissonância criativa de suas múltiplas vozes, o ambientalismo também lança seu desafio à desordem ecológica global, ou seja, o risco de suicídio ecológico, provocado pelo desenvolvimento global desenfreado e pelo desencadeamento de forças tecnológicas sem precedentes sem que sua sustentabilidade social e ambiental tenha sido avaliada. Contudo, sua especificidade cultural e política e seu caráter de movimento social pró-ativo, e não reativo, sugerem um tratamento analítico diferenciado para o ambientalismo, que se distingue dos movimentos defensivos erigidos sobre trincheiras de identidade específicas. (CASTELLS, 2000, p.94)

O ambientalismo passa, durante as duas décadas de desenvolvimento e consolidação internacional (1970-1990), de um pequeno movimento de pessoas, grupos e associações preocupados em estabelecer mecanismos de proteção ambiental imediatos, para um “capilarizado movimento multissetorial”¹⁷, cujo setor maioritário levanta o conceito de desenvolvimento sustentável.

Neste intervalo de tempo, é possível distinguir diferentes fases, agentes e ideologias do movimento ambientalista. No início da década de 1970, haviam duas frentes polarizadas: uma minoria expressa pelo relatório “Limits to Growth” ou “Os Limites do Desenvolvimento” publicado pelo Clube de Roma¹⁸ e uma maioria que pensava ser necessário definir de imediato mecanismos de proteção ambiental,

¹⁶ Conceitua como sustentável o modelo de desenvolvimento que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. A partir de sua publicação, o “Nosso Futuro Comum” tornou-se referência mundial para a elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento eco-compatíveis. O conceito de desenvolvimento sustentável ocupa uma posição central dentro do ambientalismo, sobretudo após a divulgação deste documento.

¹⁷ VIOLA e LEIS, 1995, p.76

¹⁸ A mensagem do Clube de Roma, sem negar as vantagens do crescimento econômico das sociedades industriais, tende a salientar os seus aspectos negativos, suscetíveis de transformar o triunfo do gênero humano na sua ruína. Tido como uma minoria catastrófica que “pensava que era necessário parar imediatamente o crescimento econômico e populacional” (VIOLA e LEIS, 1995, p.76)

frente ao desenvolvimento econômico e reverter a dinâmica demográfica para atingir uma população estável a médio prazo.

Na década 1980, em meio ao processo de consolidação do ambientalismo como movimento de amplitude internacional, é possível notar uma absorção de dimensões políticas e portanto distinguir também duas posições básicas. De um lado encontra-se uma minoria enfatizando atitudes éticas e espirituais biocêntricas (Grupo Earth First¹⁹), propondo medidas drásticas para o controle da população e para desapropriações de ecossistemas.

Do outro lado, está a maioria que assume de fato a dimensão política. Esta porção do movimento, porém, encontra-se subdividida entre grupos de caráter radical e reformista. A exemplo do primeiro, o Partido Verde Alemão²⁰, propunha, entre outros, uma drástica redistribuição do poder política e econômico em níveis locais e global, fato que teria grande impacto de parada do crescimento populacional. O segundo tipo considera necessária a adoção gradual de um novo modelo de desenvolvimento que interiorize a sustentabilidade social e ambiental.

É a primeira vez que se refere à sustentabilidade dentro do movimento ambientalista, visando criar mecanismos nacionais e internacionais que permitam o repasse de recursos de sistemas produtivos predatórios para sistemas produtivos sustentáveis e um incentivo generalizado ao planejamento familiar (Paehlke, 1989; Redclift, 1989; Daly and Cobb, 1989 apud Viola e Leis, 1995, p.77).

À época da publicação do Relatório Brundtland, observa-se um redirecionamento do movimento para novas bases de sustentação. A pauta do antigo debate, corrente nos 70, que trazia separadamente as questões ambientais e de desenvolvimento sofre grandes alterações no sentido estabelecer formas de desenvolvimento sustentável.

A favorável acolhida do Relatório Brundtland dá ao conceito de desenvolvimento sustentável um reconhecimento que o conceito de ecodesenvolvimento²¹ nunca teve, mas outorga-lhe também um caráter polissêmico, em função da atração simultânea de economistas,

¹⁹ Movimento extremista, fundado nos estados do Novo México e Arizona, partidário da insubordinação civil e até mesmo de atos de “ecotagem” (sabotagem ecológica) contra construções de barragens, extração de madeira e outras formas de agressão à natureza, o que fez com que seus membros fossem processados e presos. (CASTELLS, 2000, p.148)

²⁰ O Partido Verde Alemão a rigor não é um movimento ambientalismo, mesmo considerando-se que provavelmente tem sido mais eficaz na propagação da causa ambientalista na Alemanha do que qualquer outro movimento europeu em seu próprio país de origem. A força motriz da formação do partido foram as chamadas Iniciativas do Cidadão do final dos anos 70, organizadas principalmente em torno de mobilizações pela paz e contra as armas nucleares.

planificadores em desenvolvimento agências internacionais, acadêmicos, ambientalistas, organizações não-governamentais, políticos e público em geral. Os *review* que se ocupam da literatura surgida em torno do conceito de desenvolvimento sustentável sugerem precisamente que o amplo espectro de suas significações tende a fortalecê-lo politicamente muitas vezes à custa do enfraquecimento de seus conteúdos científicos. (VIOLA e LEIS, 1995, p.77-78)

Segundo o Relatório Brundtland, a busca do desenvolvimento sustentável requer:

- um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório: neste caso observa-se a importância de um orçamento participativo local, onde a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade na identificação e priorização de suas necessidades pode contribuir para melhor aplicação de seus recursos financeiros;
- um sistema econômico capaz de gerar excedentes e know-how técnico em bases confiáveis e constantes, que gere e poupe recursos pensando nas gerações futuras;
- um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado na busca da redução das desigualdades sociais e da melhoria constante da qualidade de vida;
- um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento por meio de processos produtivos e produtos ecologicamente corretos, onde a reciclagem alcance um conceito de minimização de resíduos;
- um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções na elaboração de produtos visando o uso alternativo de matéria prima para não esgotar a natureza e gerar aumento de custos;

²¹ O conceito Ecodesenvolvimento nasceu durante os anos 70, por conta da polêmica gerada na primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, entre aqueles que defendiam o desenvolvimento a qualquer preço, mesmo pondo em risco a própria natureza, e os partidários das questões ambientais. O termo foi proposto por Maurice Strong e, em seguida, ampliado por Ignacy Sachs, que, além da preocupação com o meio ambiente, incorporou as devidas atenções às questões sociais, econômicas, culturais, de gestão participativa e ética. Existem diversas semelhanças entre os conceitos de Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável, o que permite a interpretação de que ambos são sinônimos, como considera o próprio Sachs. Porém, como uma derivação do conceito do Ecodesenvolvimento, surgiu a idéia de Desenvolvimento Sustentável.

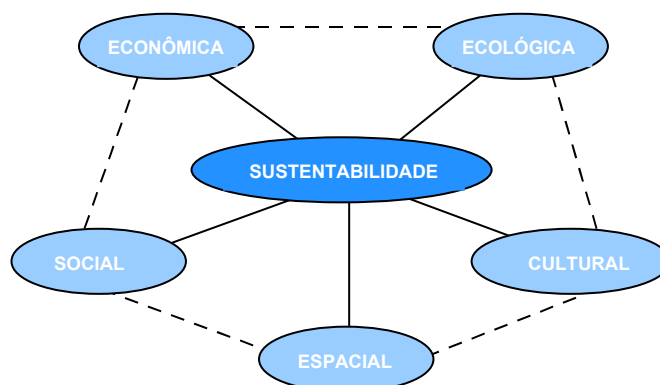
- um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento, onde países subdesenvolvidos possam ser apoiados pelos mais desenvolvidos visando o equilíbrio entre as nações;
- um sistema administrativo flexível e capaz de autocorriger-se mediante as necessidades apresentadas tanto pelo homem como pela natureza visando uma integração harmônica e prolongada para a sobrevivência de ambos.

O grande debate existente mundialmente em torno do desenvolvimento sustentável diz respeito à disputa teórico-política em relação aos diferentes pesos das variáveis sugeridas pelo Relatório e às características dos mecanismos alocativos de cada localidade ou até mesmo de cada país.

Viola e Leis (1995) apontam para as dificuldades de assimilação que há em muitos países do Hemisfério Sul: as políticas de sustentabilidade que obrigam a definir um determinado nível de população como aceitável; assim como as dificuldades que há no Hemisfério Norte: as políticas que obrigam a definir um certo limite ao padrão de consumo.

O esquema a seguir representa, esquematicamente, as múltiplas dimensões de sustentabilidade de difícil articulação científica e que também encontram-se transpassadas por diferentes valores ético-sociais de difícil aproximação.

Esquema 1 - As variáveis da sustentabilidade



Fonte: Prof. Luiz Carlos P. Monteiro (2006)

Tais requisitos acabaram por dividir o movimento ambientalista em enfoques: estatal, comunitário e mercadológico. As ONGs encontram-se presentes em todas as descrições, porém é no enfoque comunitário que ganhar maior importância por

deter um papel predominante na transição na direção de uma sociedade sustentável.

Este enfoque valoriza as possibilidades de avanços em níveis local e regional, priorizando claramente o princípio da equidade social por sobre a eficiência alocativa de recursos (característica inerente ao enfoque de mercado).

1.4 O CONTEXTO BRASILEIRO

O surgimento das ONGs no Brasil remete à década de 1970, em meio à ditadura. O regime militar, em função de promover o desmantelamento das instituições políticas clássicas, como os partidos, os sindicatos, os diretórios acadêmicos de estudantes, as entidades de bairro etc, interrompeu as experiências educacionais e culturais juntos às comunidades locais. O fato acaba por gerar um vazio político institucional no campo das esquerdas no país.

O espaço em aberto é prontamente preenchido por grupos de bases que hasteavam a bandeira em torno da relação capital/trabalho. Eram operários reivindicando melhores salários, previdência social, melhores condições de saúde, transporte, educação, saneamento básico e tantas outras relativas ao cotidiano. Da intolerância relativa ao trabalho, surgem questões dos mais diversos tipos como gênero, etnia, opção sexual, ecologia etc.

Configura-se aí uma resistência popular opondo-se ao regime vigente. Aliada aos intelectuais recrutados da classe média, da igreja e dos partidos de esquerda que escaparam do exílio vão constituir, semelhante ao ocorrido em outros países da América Latina, os centros de educação e institutos de pesquisa.

Nos anos 80, um pouco mais de uma década após o surgimento dos centros e institutos, aparecem as ONGs ainda de forma bastante incipiente, mas já com um nome coletivo que passa a designar um campo de atuação, no qual antigos militantes vão encontrar sua inserção profissional e ser reconhecidos como tal (Landim, 1993)

O surgimento dos chamados *Novos Movimentos Sociais*, formados por diferentes minorias, afirmando suas identidades a partir de questões que transcendem os interesses de classe; o crescimento do novo sindicalismo urbano e rural, fazendo eclodir as greves do ABC e as ocupações no campo; a fundação do Partido dos Trabalhadores; a expansão das associações de moradores das periferias nos centros urbanos; a visibilidade política da teologia da libertação, das pastorais populares e das Comunidades Eclesiais de Base etc. são alguns dos elementos que transformaram os anos 80 na década dos Movimentos Sociais no Brasil. (Steil e Carvalho, 2007, p.4)

O termo ONG emerge na década de 1980, mais precisamente em 1986, no "Encontro Nacional dos Centros de Promoção Brasileiros", realizado no Rio de Janeiro, no qual participaram trinta entidades nacionais e três agências internacionais, na qualidade de "parceiras", para identificar um conjunto de entidades que veio se formando a partir dos anos 70, misturando cristianismo e marxismo, militância e profissionalismo, dentro de um quadro de crescente cooperação internacional não governamental.

Segundo Steil e Carvalho (2007), pode-se, portanto, traçar uma linha de continuidade entre estes centros e institutos que exerciam sua ação na semi-clandestinidade e as ONGs que ganham a cena política nos anos 80 e 90. Mesmo porque, muitos deles, neste período, passam a se autodenominar como ONGs, redefinindo sua identidade no novo contexto de abertura democrática.

À medida que passam a ser autônomas e reconhecidas como novos atores sociais dentro de um contexto mais diversificado, as ONGs passam a receber a demanda de serviços por parte das instituições religiosas e das organizações sociais em que seus quadros estiveram inseridos. Estes serviços eram definidos quase sempre como de assessoria, compreendendo, sobretudo, a condução de assembléias, a organização e estruturação institucional, elaboração de material de divulgação e pedagógico.

A participação da sociedade civil organizada ganha maior evidência, neste momento, quando se inicia o processo de redemocratização do País depois de 20 anos de ditadura militar. O marco dessa transição é a Constituição Federal promulgada em 1988, que traz em seu texto e em suas leis complementares, boa parte da arquitetura institucional que regula atualmente a sociedade brasileira. A partir desse período e, especialmente, ao longo dos anos de 1990, crescem no País

diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade na implementação e na co-gestão de políticas públicas, particularmente, as de caráter social.

Tabela 1 - Unidades locais, pessoal ocupado assalariado em 31.12 e salários e outras remunerações das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos e faixas de ano de fundação - Brasil - 2005.

Faixas de ano de fundação	Unidades locais	Pessoal ocupado assalariado em 31.12	Salários e outras remunerações (1 000 R\$)
Total	338 162	1 709 156	24 317 448
Até 1970	10 939	548 900	8 862 402
1971 a 1980	33 408	396 830	5 664 922
1981 a 1990	64 388	280 296	3 179 303
1991 a 2000	140 261	356 099	5 121 597
2001 a 2004	73 847	117 868	1 425 450
2005	15 319	9 163	63 774

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2005)

O quadro apresentado demonstra claramente o rápido crescimento do número de organizações não-governamentais. O destaque fica por conta do intervalo compreendido entre 1991 e 2000, onde emergem, segundo a mesma fonte supracitada, 1059 ONGs relacionadas ao meio ambiente e proteção animal e 30.739 ONGs de desenvolvimento e defesa de direitos, fato estritamente ligado à realização da ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

É importante destacar também o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e as APAs.

Para Steil e Carvalho (2007), “o crescimento e diversificação das ONGs nos anos 1990 são indissociáveis do contexto econômico, social e político desta década.” Presencia-se a conjunção de dois processos históricos que geram uma

perigosa encruzilhada para as ONGs: a valorização das ONGs e ao mesmo tempo a desvalorização do Estado como ator regulador dos processos sociais.

A proliferação de ONGs nos anos 1990 exigia, portanto, uma instância em nível nacional capaz de conferir legitimidade e certificação de idoneidade às inúmeras entidades não-governamentais que reivindicavam reconhecimento público. Para tanto, a ABONG foi fundada em agosto de 1991.

Entre as ações voltadas para o universo das ONGs brasileiras foi priorizada a realização de um cadastro de ONGs atuantes no país; o apoio aos processos regionais, estaduais e locais de articulação; o estímulo a reflexão acerca da relação entre a Associação e os movimentos sociais, bem como acerca da interlocução entre as ONGs de desenvolvimento e organizações ambientalistas; a participação na ECO-92; a disseminação de informações de interesse para as organizações associadas e a análise da legislação existente com relação a criação e funcionamento das ONGs.

Os valores políticos que estiveram associados à militância de esquerda, no início do itinerário brasileiro das ONGs, parecem dar lugar aos interesses voltados para ações que visem resultados que possam ser medidos e avaliados por parâmetros estabelecidos dentro do modelo de projetos sociais.

Este deslocamento de ênfase do político para o público tem permitido às ONGs avançarem na conquista de mercados e a alargarem sua oferta de serviços. Ao se definirem como um conjunto de iniciativas particulares com finalidades públicas, as ONGs se posicionam dentro de um universo que inclui formas tradicionais de ajuda mútua, movimentos sociais, associações civis e filantropia empresarial.

Neste novo ambiente, os focos anteriores de atuação das ONGs voltados para a formação de lideranças das classes populares e para o empoderamento de grupos sociais vulnerados tendem a deslocar-se para a filantropia.

1.4.1 Movimento ambientalista brasileiro: fases e perspectivas

As primeiras iniciativas ambientalistas, no Brasil, se originam nas ações de grupos preservacionistas na década de 1950. São alguns exemplos de fundações criadas nesta época: a União Protetora do Ambiente Natural - UPAN fundada em 1955 na cidade de São Leopoldo no Rio Grande do Sul; a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN criada em 1958 no Rio de Janeiro. Ambas detinham objetivos e modos de atuação estritamente conservacionistas, e centrava suas atividades na preservação da fauna e da flora, com particular ênfase naquelas ameaçadas de extinção.

Segundo Viola e Reis (1995), porém, a escassa importância de seu desempenho no espaço público traz para os anos de 1970 o processo de constituição do ambientalismo brasileiro.

A partir desta década, o ambientalismo passa a ter maior expressão na sociedade brasileira, resultado de uma combinação de processos exógenos e endógenos. Dentre as forças externas é possível destacar a Conferência de Estocolmo de 1972²² e a volta de políticos exilados anistiados no ano de 1979.

As forças internas são representadas pela superação do mito desenvolvimentista, pelo aumento da devastação amazônica, a formação de uma nova classe média, influenciada pelos novos debates sobre a qualidade de vida.

A estrutura do movimento estava pautado em dois setores: associações ambientalistas e agências estatais do meio ambiente. De caráter contraditório e ao mesmo tempo complementar, a relação entre ambos conflui para a definição da problemática ambiental como sendo o controle da poluição urbano-industrial e agrária e a preservação dos ecossistemas naturais.

Muitos autores criticam a postura assumida pelo movimento brasileiro, neste momento, por absorver valores peculiares aos movimentos ambientalistas brasileiro

²² Na Conferência de Estocolmo, em 1972, o governo brasileiro foi o principal organizador do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental (sob o argumento de que a principal poluição era a miséria) e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica. Isso correspondia a uma política interna que tinha como pilares a atração de indústrias poluentes e o incentivo para que populações desfavorecidas de alta fecundidade migrassem para a Amazônia (para evitar a reforma agrária em suas regiões de origem).

e europeu. O tremendo déficit de saneamento básico, inerente à sociedade brasileira nesta época, não encontrou-se inserida no programa brasileiro.

Em 1973, as agências ambientais passam a integrar o cenário nacional com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior, com a função de traçar estratégias para conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais, além da tentativa de atenuar a imagem internacional negativa que o Brasil tinha criado em Estocolmo. Também nesta época alguns estados mais industrializados vão criar as primeiras agências ambientais para controle da poluição, como a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB, em São Paulo, e a Fundação de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA, no Rio de Janeiro.

A partir década de 80, duas vertentes passam a ganhar corpo dentro do movimento ambiental brasileiro. Primeiro a constatação dos limites do aparato jurídico-institucional disponível, face ao agravamento dos desafios ambientais. Segundo, cresce a percepção dentro do movimento ambientalista de que o discurso ambiental não se encontrava efetivamente disseminado na sociedade brasileira.

Além disso, a resistência à profissionalização das ONGs contribuiu para menor eficácia de suas ações. Nesse sentido, a década de 80 é caracterizada por iniciativas para aprimorar os instrumentos legais de gestão ambiental, a escolha de parcela dos ambientalistas em enveredar pelo campo político institucional e uma busca das ONGs ambientalistas em se profissionalizar e de se aproximar das ONGs sociais.

Segundo Viola e Leis (1995), a progressiva disseminação da preocupação pública com a deterioração ambiental, eleva o ambientalismo brasileiro ao posto de movimento multissetorial, composto por cinco setores, na segunda metade da década de 1980, a época da divulgação do Relatório Brundtland:

- (i) as associações e os grupos comunitários ambientalistas;
- (ii) as agências estatais de meio ambiente;
- (iii) o sócio-ambientalismo constituído por organizações não governamentais e movimentos sociais que têm outros objetivos fundamentais, mas incorporam a proteção ambiental como uma dimensão relevante de sua atuação;

- (iv) os grupos e as instituições científicas que realizam pesquisas sobre a problemática ambiental;
- (v) um reduzido setor dos gerentes e do empresariado que começa a pautar seus produtivos e investimentos pelo critério da sustentabilidade ambiental.

As entidades transcendem a prática da denúncia e têm como objetivo central a formulação de alternativas viáveis de conservação e /ou de restauração de ambientes danificados, O sócio-ambientalismo se torna parte constitutiva de um universo cada vez mais amplo de organizações não governamentais e movimentos sociais.

Isto ocorre na medida em que os grupos ambientalistas influenciam diversos movimentos sociais que embora não tenham como seu eixo central a problemática ambiental, incorporam gradativamente a proteção ambiental como uma dimensão relevante do seu trabalho.

Entre os diversos atores, pode-se destacar a aproximação com os seringueiros da Amazônia e o apoio das ONGs à criação das reservas extrativistas, internacionalmente conhecidas depois do assassinato de Chico Mendes²³; a interação das ONGs com o movimento indígena, acoplado à luta tradicional dos índios pela proteção de suas terras; a aproximação com setores do Movimento dos Sem Terra - MST, incluindo a variável ambiental na luta pelo acesso a terra e, por fim, uma aproximação junto a diversas associações de bairro, que incluíram a qualidade ambiental em suas demandas.

Ao final da década de 1980, as ONGs ambientais passam a perceber a importância de uma articulação com as ONGs sociais, estas dotadas de recursos

²³ Chico Mendes nasceu no Acre em 1944 e adquiriu notoriedade como líder durante os empates, quando os trabalhadores florestais formavam verdadeiras barreiras humanas para impedir o desmatamento pelos novos colonos assentados. Em 1975, aos 31 anos, entrou para o sindicato de Trabalhadores Rurais e nessa época lançou suas idéias para a criação de Reservas Extrativistas. Tratava-se de um conceito inovador – uma área de propriedade do governo a ser usada unicamente em benefício da comunidade que nela vive e que, em troca, utilizaria métodos sustentáveis de exploração de recursos florestais, funcionando como uma cooperativa, em benefício da coletividade. À frente do Sindicato Chico Mendes ganhava crescente atenção da mídia, e sua vida começou a ser ameaçada por fazendeiros e madeireiros que, inescrupulosamente chegaram dispostos a expulsar os seringueiros das terras, desmatar e atear fogo na floresta. Em 13 anos de movimento tornou-se o alvo principal de fazendeiros e empresários bem sucedidos, policiais corruptos, advogados, juizes e políticos que viam nele um obstáculo para seus objetivos comerciais. Em 22 de dezembro de 1988 foi morto durante uma emboscada no quintal da sua própria casa em Xapuri, no Acre. À época Chico Mendes era presidente do Conselho Nacional de Seringueiros - CNS e sua morte teve grande repercussão não só nacional, mas internacional. Muitos anos após a sua morte, Chico Mendes é lembrado como líder ecológico, tornando-se o primeiro mártir internacional do meio ambiente. (JACOBI, 2003).

humanos mais qualificados técnica e politicamente, além de estruturadas há mais tempo.

Muitas das entidades ambientalistas procuram diversas formas de profissionalização, através da captação de recursos de fundações e ONGs da Europa e dos Estados Unidos, e isto abre um novo caminho para seu fortalecimento institucional. A abertura de escritórios de importantes organizações internacionais como a “Greenpeace” e a “Friends of Earth” também contribuiu para a evolução dessas organizações. Muitas deixaram de lado o objetivo genérico de estimular a conscientização ou de se concentrarem nas denúncias contra à agressão ambiental, para atuarem em objetivos específicos para preservação e recuperação ambiental.

Dessa forma, as novas organizações se estruturaram em torno de objetivos claros como melhoramento da qualidade da água e do ar, educação ambiental etc. Além disso, trataram de ampliar sua sustentabilidade financeira através de mecanismos diversos de financiamento: organismos internacionais, órgãos públicos, doações de empresas e mensalidades dos associados.

Essas novas idéias do ambientalismo brasileiro vão se fortalecer durante a preparação da ECO-92, inserindo cada vez mais o movimento ambiental nacional numa rede internacional. A ECO-92 obriga os atores a se situarem num espaço multissetorial levando sua reflexão e prática em direção ao desenvolvimento sustentável.

O antigo discurso que falava em proteção ambiental de forma isolada, é substituído por um que impõe a necessidade de pensar as relações entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, como eixos de convergência da relação entre sociedade e Estado.

Apesar da grande exposição de assuntos relacionados ao meio ambiente realizada por esta conferência em um esforço de se disseminar a conscientização ambiental na sociedade brasileira, observou-se que o impacto destas práticas ainda é bastante limitado. Retrata Jacobi (2003),

Com o fim da Rio-92 ocorre um ponto de inflexão para o ambientalismo brasileiro, na medida em que desaparece o principal marco de referência simbólico e organizativo da conjuntura. Isto se observa no seio da própria sociedade civil, que recebera um bombardeio massivo de informação sobre a questão ambiental através dos meios de comunicação. Dados de uma recente pesquisa a respeito da percepção da população brasileira face ao meio ambiente e desenvolvimento sustentado, revela que, passados cinco anos da Rio-92, os cidadãos brasileiros continuam pouco informados sobre

os problemas ambientais. Cerca de 95% da população brasileira nunca ouviu falar da Agenda 21. Além disso, a perda da Biodiversidade, a Desertificação dos solos e o Efeito Estufa permanecem desconhecidos para 78%, 71% e 54% da população, respectivamente. (JACOBI, 2003).

Adversamente à reduzida percepção da sociedade, registra-se a maior presença da comunidade científica, centros de pesquisa interdisciplinares e instituições acadêmicas interdisciplinares de pós-graduação em meio ambiente, desempenhando papel relevante em programas e parcerias com agências governamentais, ONGs, e empresas privadas, visando a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Setores do empresariado contribuem de forma crescente no apoio financeiro a diversas entidades ambientalistas e participam mais ativamente dos debates públicos em torno da sustentabilidade.

Segundo dados do IBGE (2008), entre 1996 e 2005, observou-se um crescimento da ordem de 215,1% das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Isso significa que o número das FASFIL passou de 107,3 mil para 338,1 mil no período.

A distribuição das FASFIL no Território Nacional tende a acompanhar a distribuição da população, como mostra a tabela a seguir. Assim, na Região Sudeste se concentra praticamente na mesma proporção, 42,4% das FASFIL e 42,6% dos brasileiros. Em segundo lugar vem a Região Nordeste onde estão 23,7% das instituições, o que representa uma proporção pouco menor do que a da população (27,7%), conforme se verifica na Tabela x.

A Região Sul ocupa o terceiro lugar tanto em número de instituições quanto em número de habitantes. No entanto, neste caso, as proporções se diferenciam, evidenciando uma concentração mais acentuada das FASFIL. Nessa Região, encontram-se 22,7% das entidades e apenas 14,6% da população. O Centro-Oeste aparece em quarto lugar com 6,4% das FASFIL e 7,1% da população. No Norte, estão 4,8% das FASFIL e 8,0% dos brasileiros, configurando assim o quinto lugar.

Tabela 2 - Distribuição, absoluta e relativa, das Fundações Privadas e Associações Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos sem Fins Lucrativos e da população total, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2005.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Distribuição			
	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos		População total (1)	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
Brasil	338 162	100,0	184 184 264	100,0
Norte	16 164	4,8	14 698 878	8,0
Rondonia	2 752	0,8	1 534 594	0,8
Acre	1 120	0,3	669 736	0,4
Amazonas	2 908	0,9	3 232 330	1,8
Roraima	516	0,2	391 317	0,2
Pará	6 609	2,0	6 970 586	3,8
Amapá	388	0,1	594 587	0,3
Tocantins	1 871	0,6	1 305 728	0,7
Nordeste	79 998	23,7	51 019 091	27,7
Maranhão	8 629	2,6	6 103 327	3,3
Piauí	6 634	2,0	3 006 885	1,6
Ceará	14 588	4,3	8 097 276	4,4
Rio Grande do Norte	4 856	1,4	3 003 087	1,6
Paraíba	6 603	2,0	3 595 886	2,0
Pernambuco	10 061	3,0	8 413 593	4,6
Alagoas	2 346	0,7	3 015 912	1,6
Sergipe	3 078	0,9	1 967 791	1,1
Bahia	23 203	6,9	13 815 334	7,5
Sudeste	143 444	42,4	78 472 017	42,6
Minas Gerais	41 256	12,2	19 237 450	10,4
Espírito Santo	6 877	2,0	3 408 365	1,9
Rio de Janeiro	26 653	7,9	15 383 407	8,4
São Paulo	68 658	20,3	40 442 795	22,0
Sul	76 888	22,7	26 973 511	14,6
Paraná	25 472	7,5	10 261 856	5,6
Santa Catarina	21 771	6,4	5 866 568	3,2
Rio Grande do Sul	29 645	8,8	10 845 087	5,9
Centro-Oeste	21 668	6,4	13 020 767	7,1
Mato Grosso do Sul	4 273	1,3	2 264 468	1,2
Mato Grosso	5 115	1,5	2 803 274	1,5
Goiás	7 728	2,3	5 619 917	3,1
Distrito Federal	4 552	1,3	2 333 108	1,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2005)

(1) IBGE, estimativas das populações residentes, em 01.07.2005.

É interessante observar que após haver registrado uma forte expansão, o crescimento dessas entidades perdeu fôlego entre 2002 e 2005, crescendo apenas

22,6%. No entanto, no ritmo de crescimento se observa uma novidade. Isoladamente, o grupo de entidades de *Meio ambiente e proteção animal* teve um crescimento de 61,0%, ou seja, um percentual quase três vezes superior à média nacional (22,6%).

No processo preparatório da ECO-92, por iniciativa de algumas ONGs é criado o Fórum de ONGs Brasileiras preparatório à Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, simultaneamente à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

De acordo com Jacobi (2003), o ambientalismo do século XXI tem uma complexa agenda pela frente. De um lado, o desafio de ter uma participação cada vez mais ativa na governabilidade dos problemas sócio-ambientais e na busca de respostas articuladas e sustentadas em arranjos institucionais inovadores que possibilitem uma ambientalização dos processos sociais ou o verdejar das políticas públicas, dando sentido à formulação e implementação de uma Agenda 21 no nível nacional e local. De outro, a necessidade de ampliar o escopo de sua atuação, através de redes, consórcios institucionais, parcerias estratégicas e outras engenharias institucionais que ampliem seu reconhecimento na sociedade e estimulem o engajamento de novos atores.

1.4.2 O diálogo das ONGs com o Estado brasileiro

O Estado brasileiro sempre reconheceu e apoiou organizações sem fins lucrativos de perfil mais assistencialista, voltadas à prestação de serviços públicos nas áreas da assistência social, saúde e educação. A partir do momento em que o Estado reconhece um segmento de organizações da sociedade civil como de utilidade ou interesse público, conseqüentemente cria uma relação privilegiada com essas organizações, que se concretiza em uma maior facilidade de acesso a recursos públicos de forma direta ou indireta.

Historicamente, as relações entre o Estado brasileiro e entidades sem fins lucrativos, em suas diferentes instâncias, têm-se pautado por incompreensões e

relações instrumentais por parte de muitos gestores públicos em relação a esse universo e aos papéis político-sociais que desempenham.

Com o objetivo de estabelecer um marco legal de legitimação das Ongs frente ao Estado brasileiro, a ABONG elaborou princípios e propostas para uma legislação de acesso e utilização de recursos públicos, entre os quais se destacam:

- Regulação de todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social;
- Reconhecimento das diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes e estabeleça tratamentos específicos para essas organizações e entre essas e os Estados e municípios – os quais acessam recursos públicos e que na atual legislação devem obedecer todos às mesmas regras como se iguais fossem;
- Entender claramente o conceito de interesse (fim) público e, portanto, regule as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social;
- Proibição da utilização de entidades por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas ou de repassar irregularmente recursos, com finalidades eleitoreiras e de outras formas ilícitas. (ABONG, 2005).

O marco legal das ONGs deve barrar toda e qualquer tentativa de retrocesso legislativo em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988. Projetos de lei que estabeleçam exigências não previstas na Constituição – até mesmo de autorização prévia para o funcionamento de entidades – são tentativas de promover um retrocesso a tempos de obscurantismo, que esperamos que já estejam definitivamente condenados aos arquivos dos tempos da ditadura. (ABONG, 2007)

2. APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ

2.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para iniciar este capítulo, faz-se necessário referenciar um grande marco histórico nacional no que concerne à regulação das complexas relações entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente – o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Os progressos alcançados com a promulgação da Lei nº. 9.985, que institui o SNUC, representam benefícios aos órgãos públicos responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação (UCs) federais, distritais, estaduais e municipais e para o conjunto da sociedade civil.

Sob a forma de consulta pública, o Decreto nº. 4.340 de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei do SNUC, envolveu distintos segmentos da sociedade ligados ao tema. Todas as etapas, desde a criação de UCs até a explicitação das regras para a aplicação dos recursos advindos de compensação pelo estabelecimento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, foram realizadas com o objetivo de viabilizar e legitimar a efetiva participação da sociedade na gestão das UCs.

Uma UC é definida, perante a lei, como

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (MMA, 2000).

O regime especial de administração, supracitado, é composto por três instâncias de poder: um órgão consultivo e deliberativo, um órgão central e os órgãos executores. O primeiro é representado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, dadas as atribuições de acompanhar a implementação do

SNUC. No segundo encontra-se o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema.

A terceira instância governamental é composta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

As UCs foram divididas em duas categorias: I – Unidades de Proteção Integral; II – Unidades de Uso Sustentável. Na primeira, encontram-se a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Nacional e o Refúgio da Vida Silvestre, recortes de áreas que têm como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto (aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais).

Na segunda categoria têm-se a Área de Proteção Ambiental - APA, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva da Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, que buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcelas dos seus recursos naturais.

Apenas no Estado da Bahia existem, atualmente, 32 (trinta e duas) APAs, objeto primordial deste estudo, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 3 - Resumo das Unidades de Conservação presentes na Bahia:

Dominação	Quantidade	Área (ha)	Área U.C. / Área do Estado
Apa Federal	-	-	-
Apa Estadual	32	3.069.787	5,41
Apa Municipal	11	45.105	0,08
Parque Nacional	5	298.965	0,53
Parque Estadual	10	68.037	0,12
Parque Municipal	9	7.285	0,01
RPPN (Federal)	29	23.412	0,04

Outras Categorias Proteção Integral (Federal)	2	111.172	0,2
Outras Categorias Proteção Integral (Estadual)	4	2.946	0,01
Outras Categorias Proteção Integral (Municipal)	6	41.293	0,07
Outras Categorias Uso Sustentável (Federal)	3	108.651	0,19
Outras Categorias Uso Sustentável (Estadual)	3	14.875	0,03
Outras Categorias de Uso Sustentável (Municipal)	-	-	-
U. C. Proteção Integral (Federal)	7	410.137	0,72
U. C. Uso Sustentável (Federal)	32	132.063	0,23
Unidades De Conservação Federais (Total)	39	542.200	0,96
U. C. Proteção Integral (Estadual)	14	70.983	0,13
U. C. Uso Sustentável (Estadual)	31	3.084.663	5,44
Unidades de Conservação Estaduais (Total)	45	3.155.646	5,56
U. C. Proteção Integral (Municipal)	15	48.578	0,09
U. C. Uso Sustentável (Municipal)	11	45.105	0,08

Unidades de Conservação Municipais (Total)	26	93.683	0,17
Total Unidades de Conservação na Bahia	110	3.791.529	6,68
Superfície Territorial do Estado da Bahia	-	56.729.530,00	-

Fonte: SEMARH/DUC e CRA (2006)

Obs.: Não estão computadas as áreas das Apas Municipais Recife das Pinaúnas, Itapebi e Serra da Jibóia; Reservas Ecológicas de Juliana; Cachoeira do Pau e Parque Municipal Natural da Serra das Almas. Este cadastro foi atualizado em JUNHO/2006.

São inegáveis os avanços obtidos com a promulgação da “Lei do SNUC”, como é popularmente conhecida. Destacam-se:

- as primeiras diretrizes voltadas à busca de parceiros onde a criação, o planejamento e a gestão das Unidades passam pela participação das populações locais;
- o reconhecimento da existência de populações tradicionais em várias Unidades, o respeito aos seus direitos de cidadania e a percepção dessas comunidades como possíveis e importantes aliadas para a conservação da natureza;
- a exigência de criação de Conselhos (consultivos ou deliberativos) para a gestão de UCs, envolvendo vários setores da sociedade;
- a colaboração para uma gestão mais integrada e participativa e colocando as UCs definitivamente entre os instrumentos de ordenamento territorial do país;
- o reconhecimento e estímulo à conservação em um sistema público descentralizado (União, Estados e Municípios).

O desenvolvimento deste capítulo seguirá com ênfase na APA Lagoas e Dunas do Abaeté, uma das mais antigas áreas de proteção criada no Estado da Bahia, como mostra o quadro a seguir.

2.2 HISTÓRICO

Segundo Oliveira (1992), que realizou estudos acerca da formação do bioma de restinga, ocorreu, há mais ou menos 70 mil anos, uma regressão do nível do mar que acarretou alterações no micro-clima da região, tornando o ar mais seco. Assim, materiais antes submersos no oceano foram transportados para o continente através da ação eólica.

Este processo natural formou os cordões arenosos na linha da costa, propiciando também o represamento de alguns cursos d'águas que formam as lagoas encontradas na região. Posteriormente, o avanço do mar influenciou o clima tornando-o mais úmido e com isso estabilizando os materiais sedimentados, fato que fez surgir todas as espécies de vegetações pioneiras.

O Governo do Estado da Bahia, a partir de uma proposta integrada de ocupação do solo na faixa costeira de Salvador, entre as Praias de Itapuã e do Flamengo, criou um grupo - Comissão de Avaliação Técnica do Abaeté (CATA) constituída por técnicos de vários níveis do governo e representantes de entidades ecológicas, culturais e de classes para a realização de pesquisas entre 1983 e 1987, que deram suporte à delimitação da poligonal da APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Considerando que as ações humanas incidentes sobre a área do Abaeté, pela sua característica predatória, poderiam conduzir à desfiguração e provavelmente destruição do ecossistema duna/ lagunar e que cabe ao Estado a segurança e a proteção do meio ambiente, como patrimônio público de uso coletivo, foi criada a APA Lagoas e Dunas do Abaeté com 1.800 ha (hum mil e oitocentos hectares), através do Decreto nº351 de 22 de setembro de 1987.

Foi definido ainda pelo decreto que o exercício de direito de propriedade na área delimitada estaria sujeito às normas de proteção ambiental estabelecidos pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM e que caberia ao Centro de Recursos Ambientais – CRA a fiscalização e supervisão da área.

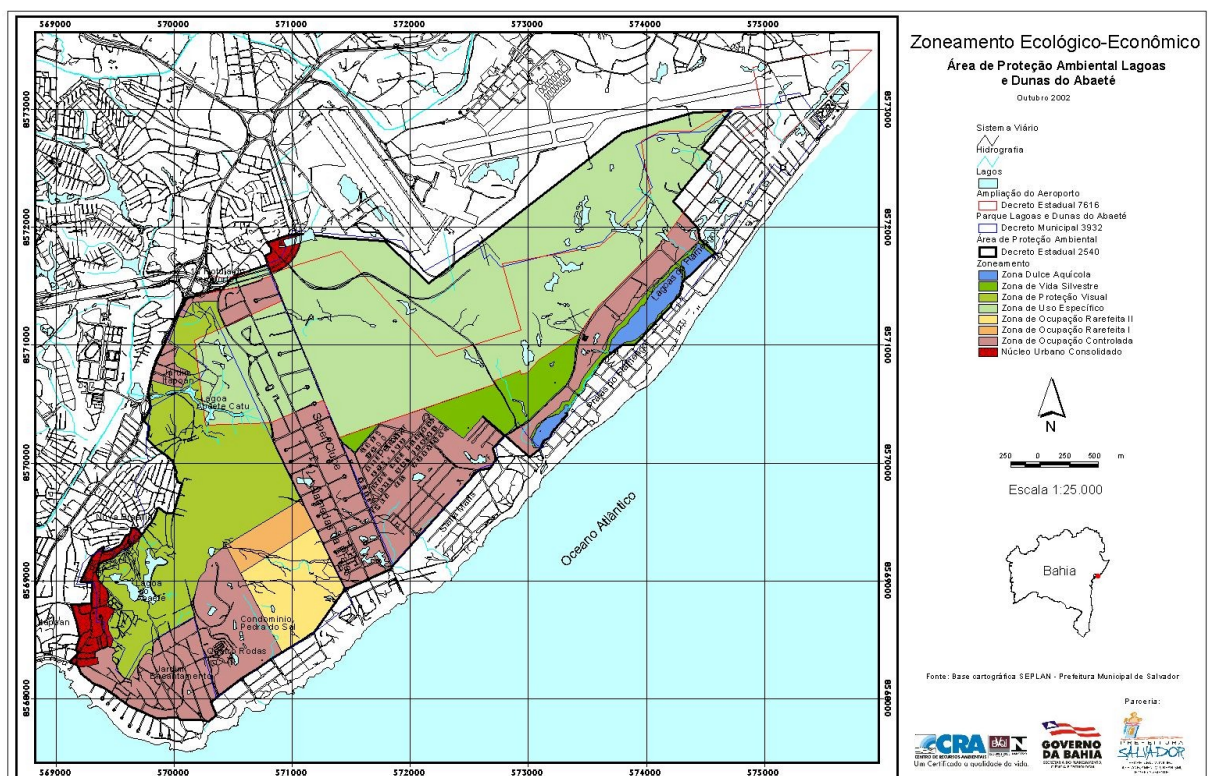
Os principais objetivos da criação dessa área eram conter a degradação ambiental do ecossistema de restingas e a pressão habitacional formada por uma demanda da implantação de novos loteamentos, grandes projetos hoteleiros e da formação da cidade informal, além de preservar as dunas e lagoas, que favorecem a

vida de algumas espécies difíceis de serem encontradas em outro tipo de ecossistema e de assegurar um patrimônio natural da cidade.

Valendo-se dos referidos estudos técnicos, a unidade de conservação foi criada no ano de 1987, pelo Decreto Estadual já acima citado, e seis anos mais tarde alterado pelo Decreto 2.540 de 18 de outubro de 1993, que trouxe em seu bojo operacional o zoneamento que divide a poligonal da APA por zonas de ocupação e preservação, visando maiores controle e fiscalização.

O zoneamento foi alterado mais duas vezes, nos anos de 1998 e 2002. A Resolução do CEPRAM nº 3.023 de 22 de maio de 2002, veio a instituir o novo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), como mostra o mapa a seguir, tendo como objetivo a conservação dos remanescentes da restinga, dunas e lagoas, assim como assegurar o desenvolvimento econômico, controle da expansão urbana e de atividades de ecoturismo.

Mapa 1 - Zoneamento Ecológico Econômico 2002 - APA Lagoas e Dunas do Abaeté.



Fonte: Governo do Estado da Bahia, SEMARH/DUC (2005)

2.3 DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

Segundo o art.15 da Lei 9.985/2000, uma APA

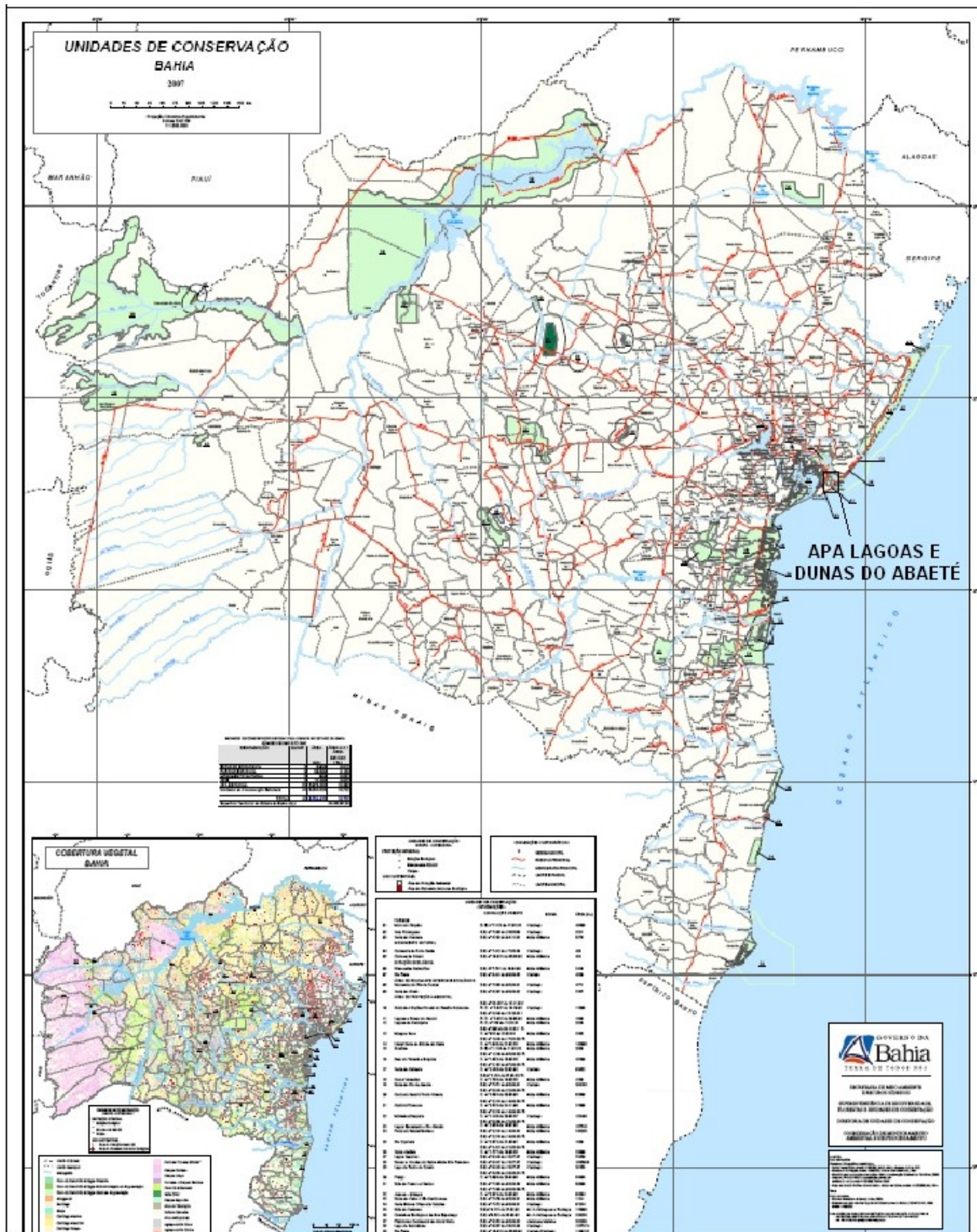
É uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (MMA, 2000).

De acordo com a Resolução CONAMA nº10 de 14 de dezembro de 1988

As Áreas de Proteção Ambiental - APA's são unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando à melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais. (CONAMA, 1988)

O mapa apresentado a seguir mostra a distribuição das UCs no território baiano. Em destaque na porção leste, encontra-se a APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Mapa 2 - Unidades de Conservação da Bahia.

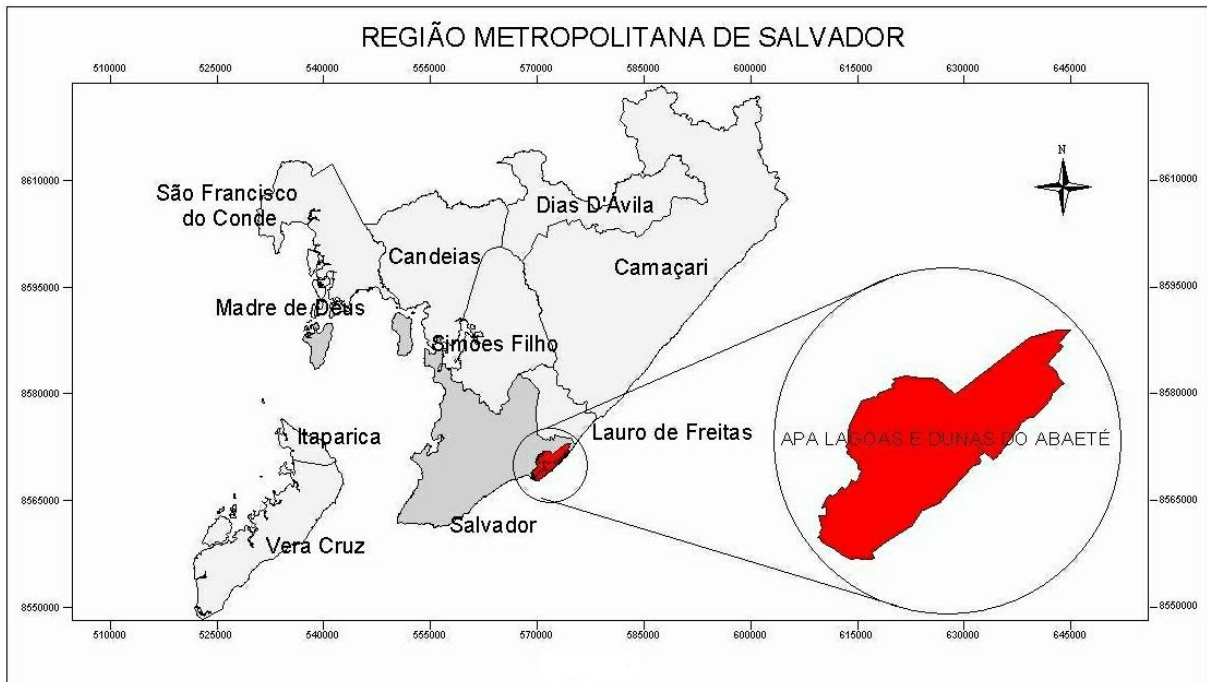


Fonte: SEMARH (2003)

A APA Lagoas e Dunas do Abaeté está localizada em Salvador, numa área total de 1.800 ha. Pertence à Região Administrativa de Itapuã (RA X), sendo localizada na porção extrema nordeste do município, fazendo fronteira com os

principais vetores da expansão da malha urbana, representando um ponto de interseção com o Litoral Norte do Estado da Bahia através da BA-099, conforme mostra o mapa a seguir.

Mapa 3 - Localização da APA Lagoas e Dunas do Abaeté na Região Metropolitana de Salvador - RMS.



Fonte: Governo do Estado da Bahia, SEMARH/SFC/DUC (2004)

No seu entorno mais imediato encontram-se: ao norte, o aeroporto internacional Luís Eduardo Magalhães e a comunidade informal Planeta dos Macacos; no nordeste, o final do aeroporto e a fronteira com Lauro de Freitas; ao leste, as praias do Flamengo e de Ipitanga (Lauro de Freitas); no sudeste, o bairro de Stella Maris, ao sul, ainda parte de Stella Maris, Pedra do Sal e Farol de Itapuã; no sudoeste, o começo da Avenida Dorival Caymmi; a oeste encontram-se os bairros de Alto do Coqueirinho, Km 17, Nova Brasília, o Parque de Exposições e a Avenida Dorival Caymmi; no noroeste, a Avenida Luís Viana Filho (Av. Paralela).

O meio natural da área em estudo constitui-se por campos de dunas, depósitos arenosos da era Holocênica do período Quaternário, predominando as

dunas semi-móveis, que apresentam elevações entre cotas de 25 a 55 metros acima do nível do mar.

O ambiente é considerado de alta fragilidade devido à falta de um solo propriamente dito, pois as areias das dunas são consideradas sedimentos. Existe uma deficiência muito alta de sais minerais colóides e argila, além de uma camada superficial de matéria orgânica muito fina, frágil e pouco evoluída, devido pela facilidade de circulação da água nas dunas. Ao mesmo tempo em que a água infiltra facilmente ela também evapora, não acontecendo aqui uma fácil recuperação da cobertura vegetal (Avanzo, 1988).

Não bastasse toda a riqueza junto ao bioma original, a vegetação de restinga possui uma importante função enquanto integrada ao espaço urbano como filtro de salinidade, impedindo que os ventos salitrosos (spray marinho ou salitre) provenientes do oceano, adentrem a cidade.

Essa APA apresenta um rico ecossistema de dunas, sendo elas móveis, semimóveis e fixas, caracterizadas pelas constantes transformações devido aos ventos ou pelo nível de incidência de vegetação de dunas, geralmente arbustiva e herbácea.

2.3.1 A Flora

A cobertura vegetal da APA está representada pela Mata Atlântica Litorânea ou Restinga. Há predominância de trepadeiras, bromélias (foto 1), orquídeas (foto 2) e aráceas, ocorrendo algumas espécies de caatinga e tabuleiro.

Na área, porém, existem mais de 100 espécies arbóreas distintas e cerca de 52 famílias, com maior predominância das leguminosas, mirtáceas, euforbiáceas, convolvuláceas e rubiáceas. Entre as espécies de árvores de importância econômico-ecológica, destacam-se a massaranduba (foto 3), embaúba (foto 4), ubaia, mangaba, jatobá, pau-sangue, sapucaia e pau-mulato.

Foto 1 - Orquídeas



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 2 - Bromélias



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 3 - Massaranduba



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 4 - Embaúba



Fonte: UNIDUNAS (2009).

A vegetação fixadora das dunas impede que as areias se movam impulsionadas pelo vento, soterrando áreas urbanizadas, além de contribuir para amenizar o clima da região. A retirada dessa vegetação, além de ser crime, prejudica o ecossistema descaracterizado-o. Por consequência, a duna tende a desaparecer, com a força do vento ou chuva. Esse tipo de vegetação é frágil e de extrema importância para a fauna.

2.3.2 A Fauna

A área apresenta uma fauna nativa típica de um ecossistema costeiro terrestre que, em interação com os vegetais, são responsáveis pelo equilíbrio

ecológico deste ambiente natural. Ainda apresenta elementos significativos apesar da intervenção antrópica existente no passado.

A espécie Coruja Buraqueira (foto 5) é uma espécie facilmente encontrada nesta APA, pois em 1934, com uma grande seca no Nordeste, esta coruja emigrou para este local, adaptando-se. Como no caso dos vegetais, muitos desses animais estão em vias de extinção. O reduzido número da população animal deve-se, principalmente, à proximidade com a área urbana e à ação predatória que vem ocorrendo com o passar do tempo.

Dentre os mamíferos, as espécies mais presentes são: gambás, sagüis e morcegos. Dentre as aves, os maiores representantes são: beija-flores, rolinhas, jurutis, gaviões-peneira, carcarás e gaviões carijó (foto 6), corujas e sabiás-da-praia. Entre os répteis, estão presentes: camaleões, teiús, calangos, jibóias (foto 7), cobras verdes, cascavéis, jararacas, sucuris, salamandras e jacarés (foto 8) em menor frequência.

Foto 5 - Coruja Buraqueira



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 6 - Gavião Carijó



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 7 - Jibóia



Fonte: UNIDUNAS (2009).

Foto 8 - Jacaré



Fonte: UNIDUNAS (2009).

2.3.3 Impactos sócio-ambientais

O Cordão de Dunas e Restingas acompanhava grande parte da zona litorânea da cidade de Salvador. Iniciava-se em Amaralina, estendendo-se até a Praia do Flamengo, no limite com o Município de Lauro de Freitas e assim por todo o Litoral Norte do Estado.

Com o desenvolvimento urbano, somado a ausência de consciência ambiental, as áreas que compõem o Cordão foram sendo sistematicamente invadidas, destruídas e substituídas por ocupações residenciais a exemplo dos bairros de Amaralina, Pituba, Boca do Rio e Itapuã. Atualmente, poucas áreas desse ecossistema restam em Salvador, a exemplo dos pequenos remanescentes localizados no Imbuí, que por estarem bastante antropizados, perderam grande parte da sua função ecossistêmica.

A APA Lagoas e Dunas do Abaeté agrega o maior manancial de dunas e restingas de Salvador e um dos maiores em área urbana do País. Essa área está dividida em dois maciços: o Maciço Sul, localizado entre Itapuã, Abaeté, Pedra do Sal e Seper Clube, encontra-se cada vez mais antropizado, sujeito a grandes pressões sociais; o Maciço Norte, localizado entre o Aeroporto, o Loteamento Petromar e a Avenida Professor José Augusto Tourinho Dantas, ainda encontra-se bastante conservado e mantido livre das ocupações irregulares graças às ações de ambientalistas. Essa divisão pode ser visualizada no mapa a seguir.

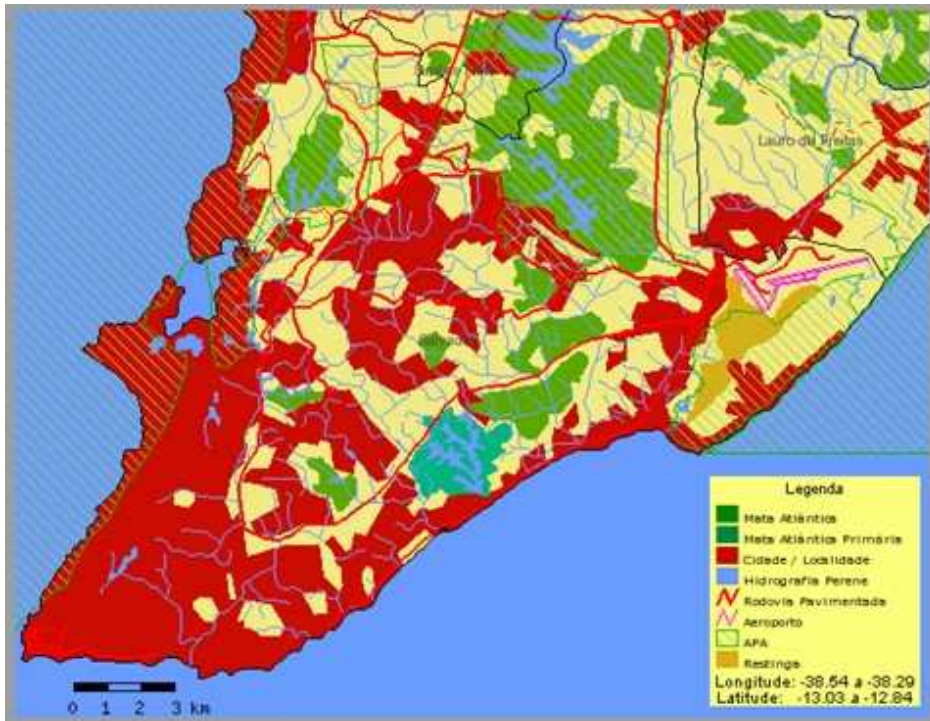
Mapa 4 - Maciços Norte e Sul da APA Lagoas e Dunas do Abaeté



Fonte: Mapa Digital do Município de Salvador (SEPLAM, 2009).

O mapa a seguir mostra a cobertura vegetação de Salvador e municípios imediatos a este, como Lauro de Freitas e Simões Filho. Destaque para o último remanescente de parcelas originais de restinga do município de Salvador, inserido exatamente na APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

Mapa 5 - Cobertura vegetal da Região Metropolitana de Salvador - RMS



Fonte: SEMARH (2003)

A inserção da APA na área urbana de Salvador faz com que as pressões antrópicas sejam intensas, no sentido de adensamento do uso e ocupação do solo. A retirada ilegal de areia e a poluição com entulhos são crimes, mas ainda ocorre no local, além disso, a retirada da vegetação de duna. Esses dois tipos de agressões são os mais frequentes, porém não são as únicas práticas maléficas. Somadas a estas, estão:

- Geração de resíduos sólidos;
- Retiradas de areias das dunas para construção;
- Prática de *off-road* nas dunas (veículos sobre as dunas);
- Turismo e caça predatória;
- Captação por poços das águas subterrâneas.

A utilização clandestina de água subterrânea na região da APA das Lagoas e Dunas do Abaeté é do conhecimento das autoridades públicas, mas, até hoje, não se sabe se isso compromete ou não o lençol freático. Na resolução em que aprovou o primeiro plano de manejo da APA, em 1998, o CEPRAM determinava à Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER que adotasse medidas para implantação de um sistema de água potável para a área abrangida pela APA, visando à diminuição da utilização de água subterrânea através de poços tubulares que vem se dando de forma descontrolada.

A única ação neste sentido foi tomada no caso do Hotel Sofitel, onde foi movida uma ação no Ministério Público que comprovou que o hotel retirava água em excesso do lençol freático da área. Com isso, foi penalizado e pagou uma multa de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), que foram destinados a projetos em benefício do meio ambiente e da comunidade local.

Somente a partir de 2000, regularizou-se junto à Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, depois de novas denúncias do Grupo Ecológico Nativo de Itapuã. Estudo do órgão público, porém, constatou que a água retirada pelo hotel não afetava o nível da lagoa. O hotel recebeu a outorga (direito de uso da água) para retirar até 600 metros cúbicos por dia.

A SRH, contudo, não foi atrás dos outros tantos poços que estavam e ainda estão em atividade clandestina. A justificativa é de que, para que os poços viessem a ter alguma influência negativa sobre o volume de água da lagoa seria preciso que existissem de 10 mil a 15 mil poços retirando 10 metros cúbicos (10 mil litros) por hora, durante 24 horas por dia em um mês, segundo o geólogo Zoltan Romero, da SRH

O processo de ocupação urbana conhece sua explosão com o advento do Hotel Sofitel Quatro Rodas, que foi construído rapidamente, às custas das areias de algumas dunas locais, situado a menos de um quilometro de distância do Abaeté e de porte a desconcertar toda a paisagem local. (AVANZO, 1988, p.14).

Foto 9 - Lagoa do Abaeté e entorno
(1990)



Fonte: ATARDE (2008)

Foto 10 - Lagoa do Abaeté e entorno
(2008)



Fonte: ATARDE (2008)

Nas fotos extraídas de reportagens do Jornal A Tarde, é possível visualizar um parcela da APA em dois momentos bastantes distintos: o primeiro à época de sua criação, tendo ao fundo apenas como referência coqueiros e o Farol de Itapuã; o segundo demonstra o claro crescimento urbano da área, tendo ao fundo o Hotel Sofitel, os condomínios Quatro Rodas Golf, Quatro Rodas e Pedra do Sal, além dos villages a beira-mar.

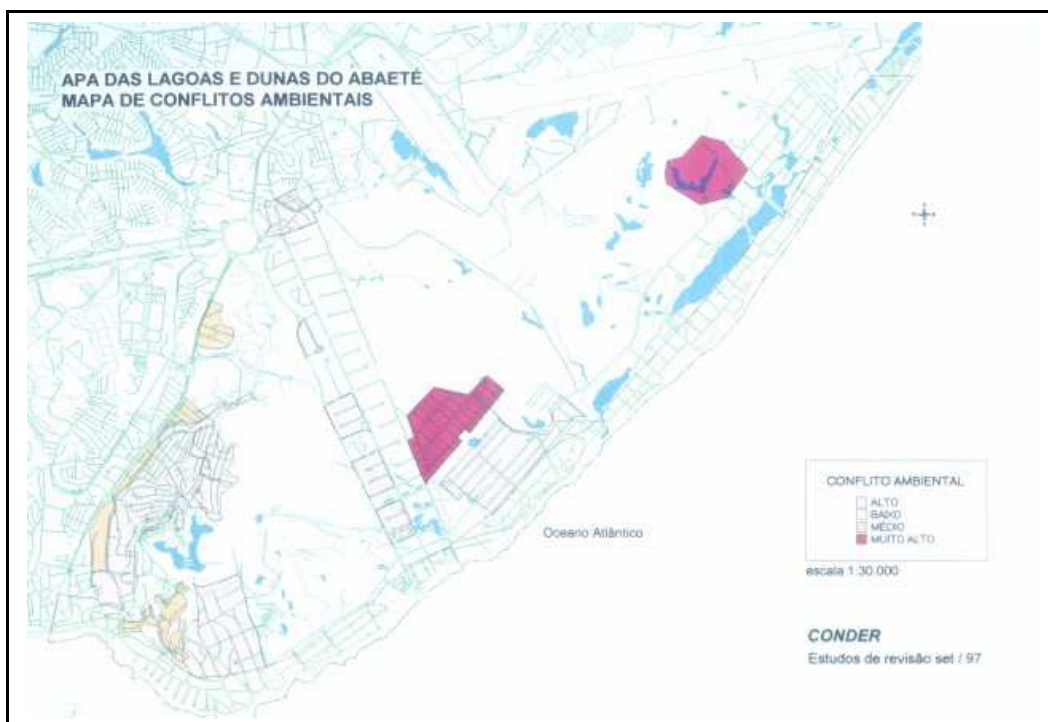
O mapa apresentado a seguir foi elaborado pela CONDER, quando da elaboração da Proposta de Revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE da APA Lagoas e Dunas do Abaeté, em 2001. Seguem as correlações entre áreas e intensidade dos conflitos ambientais.

- Muito Alto: A primeira área diz respeito ao núcleo urbano consolidado denominado “Petromar”, loteamento inicialmente implantado para funcionários da Petrobrás. A segunda área retrata o interesse deste órgão público na desapropriação para objetivos específicos, que vão encontrar-se sob a forma de Zona de Uso Específico - ZUE no ZEE proposto em 2002 pelo Governo do Estado, através do CEPRAM. Esta ZUE seria destinada à ampliação do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães.
- Alto: Condomínios fechados (Golf, Quatro Rodas e Pedra do Sal), invasão Nova Brasília (entre o Parque Metropolitano do Abaeté e a Avenida Dorival

Caymmi). Alameda da Praia, novo objeto de implantação de condomínios fechados de diversos portes e a comunidade extremamente carente “Planeta dos Macacos”, situada no limite da APA, sentido Avenida Paralela.

- Médio: Áreas que margeiam a Avenida Dorival Caymmi.
- Baixo: As partes restantes da APA.

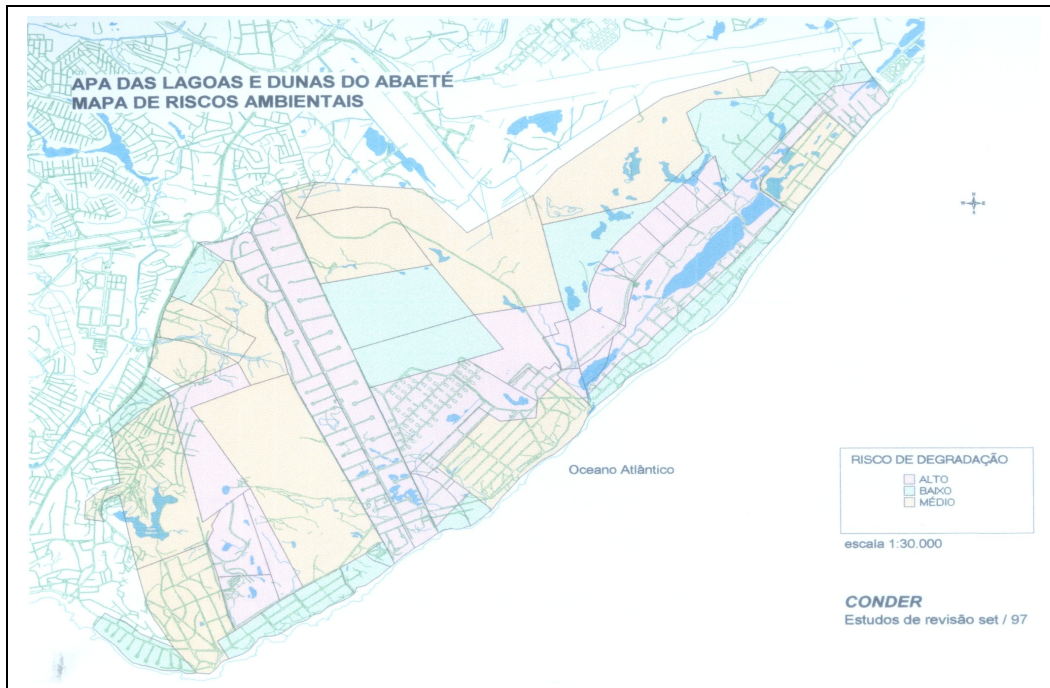
Mapa 6 - Mapa temático de conflitos ambientais



Fonte: CONDER (2001).

A relação direta entre pressão social e riscos de degradação ambiental, está representada no próximo mapa.

Mapa 7 - Mapa temático de riscos ambientais



Fonte: CONDER (2001)

A pressão social exercida em uma APA deve levar em consideração ainda a população que a margeia. Soma-se ainda a infra-estrutura (residências, sistema viário, sistemas de esgotamento sanitário, abastecimento de água e drenagem urbana e equipamentos públicos) para o aporte destas pessoas. Segundo levantamento do IBGE (2000), a RA de Itapuã uma população em torno de 175.000 (cento e setenta e cinco mil) pessoas e 46.339 domicílios. Considerando ainda que o bairro de Itapuã configura-se como um sub-centro de bens e serviços, caracterizando-se assim como um grande pólo de atração local, além da atração turística, a pressão exercida nos recursos ambientais da APA, cresce de forma progressiva.

Tabela 4 - População residente e densidade populacional segundo Regiões Administrativas - RAs do município de Salvador.

	Região Administrativa	Área(ha)	POPULAÇÃO/ANO			DENSIDADE(hab/ha)		
			1991	1996	2000	1991	1996	2000
	RA							
I-	Centro	698	92.971	84.449	85.614	133,2	120,99	122,66
II-	Itapagipe	733	147.303	146.170	159.050	200,96	199,41	216,98
III-	São Caetano	954	194.995	202.862	211.580	204,4	212,64	221,78
IV-	Liberdade	720	184.852	181.845	187.447	256,74	252,56	260,34
V-	Brotas	1.115	174.578	181.218	191.013	156,57	162,53	171,31
VI-	Barra	584	87.211	84.806	83.772	149,33	145,22	143,45
VII-	Rio Vermelho	608	147.336	149.816	157.114	242,33	246,41	258,41
VIII-	Pituba/Costa Azul	1.123	90.025	96.982	104781	80,16	86,36	93,3
IX-	Boca do Rio/ Patamares	1.970	62.221	72.531	82.818	31,58	36,82	42,04
X-	Itapuã	4.513	122.898	140.793	175.020	27,23	31,2	38,78
XI-	Cabula	1.012	108.672	122.560	137.339	107,38	121,11	135,71
XII-	Tancredo Neves	1.536	151.891	162.680	188.444	98,89	105,91	122,68
XIII-	Pau da Lima	2.135	143.688	171.046	204.383	67,3	80,12	95,73
XIV-	Cajazeiras	1.392	89.454	98.789	118.197	64,26	70,97	84,91
XV-	Ipitanga	3.991	15.042	26.489	36.616	3,77	6,64	917
XVI-	Valéria	2.158	43.967	54.432	67.985	20,37	25,22	31,5
XVII-	Subúrbio Rodoviário	2.684	213.116	228.634	245.217	79,4	85,18	9136
XVIII-	Ilhas(*)	3.028	5.053	5.437	6.717	1,67	1,8	2,22
TOTAL GERAL		30.954	2.075.273	2.211.539	2.443.107	67,04	71,45	78,93

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1991, 2000 e Contagem de População 1996.

2.4 GESTÃO DA APA: PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE URBANA VISANDO A QUALIDADE DE VIDA

Para Luiz Ribeiro e A. Cardoso (1994 apud Vitte, 2002, p.27), um dos mais marcantes paradigmas surgidos em contraposição ao planejamento urbano do modernismo progressista em declínio é o paradigma ecológico. Nesse novo paradigma, a questão social deixa de ser a base de legitimidade de discursos e ações. A questão social foi substituída pelo discurso do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade urbana.

Sustentabilidade urbana é mais que um anseio em sua variabilidade de expectativas, pois que se constituiu em um direito positivamente consagrado, como

disposto no Estatuto das Cidades, no inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.257, de 10.07.2001, dispondo como uma das diretrizes gerais da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Este direito é entendido como o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Para Satterthwaite (1998, p. 32 apud Vitte, 2002, p.30), o que se deve buscar sustentar (com o desenvolvimento sustentável), não são as cidades ou a urbanização, mas a satisfação das necessidades humanas nos assentamentos de qualquer tamanho, sem esgotar o chamado capital natural.

Acselrad (1999) pontua que a sustentabilidade urbana, semelhante ao desenvolvimento sustentável, do qual deriva, não se trata de um conceito estabelecido e praticado, mas sim discursos em torno de três matrizes. A saber: *ajustamento das bases técnicas da cidade*, na qual a cidade é vista em sua continuidade material de estoques e fluxos; *reconstrução da legitimidade das políticas urbanas*, que se daria pelo modelo da eficiência e o modelo da equidade; *cidade como espaço da qualidade de vida*, segundo visão leva à busca de diálogo e negociações que fazem parte de um processo de construção de direitos, como os relativos às condições de uma existência saudável e à preservação dos patrimônios histórico e natural. Esta última será analisada com maior profundidade, por determinar o foco do presente estudo.

Sobre o conceito de qualidade de vida, é conveniente esclarecer a diferença entre o conceito de padrão de vida. Enquanto este diz respeito ao poder aquisitivo de um indivíduo, expressando através de uma grandeza mensurável - o dinheiro – e tendo como referência o mercado, a qualidade de vida é algo muito mais abrangente. Ela engloba também aquelas coisas que não podem ser simplesmente adquiridas pelos indivíduos no mercado (e, em vários casos, nem sequer podem ser mensuradas, a não ser, eventualmente, em escala ordinal), mas que interaçoão no seu bem estar. Exemplos é a beleza cênica, a qualidade do ar e a liberdade política. (SOUZA, 1999, p.117).

A qualidade de vida é vista, dentro da teoria de Acselrad (1999), como um componente não-mercantil da existência cotidiana e cidadã da população urbana. Sua discussão, caracterizada como uma das premissas norteadoras na busca do desenvolvimento e do bem-estar, devendo ser considerada como um direito de cidadania.

A concepção da expressão qualidade de vida, tem tomado grande importância entre os estudiosos do direito, além de outros campos de estudo, em função de sua expressão como direito fundamental ao lado do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no artigo 225 da constituição brasileira vigente.

Para Herculano (1999), qualidade de vida, enquanto um conceito agregador, interdisciplinar, significa a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influências nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, acesso igual aos equipamentos coletivos urbanos, higidez ambiental, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos. Logo, qualidade de vida faria parte dos direitos e deveres de cidadania.

A possibilidade de utilização deste conceito deve, portanto, permear o desenvolvimento socioeconômico e as práticas de gestão sucedidas pelo Conselho Gestor da APA Lagoas e Dunas do Abaeté. A qualidade de vida deve ser tida como meio (processo da afirmação e exercício da cidadania) e fim (resultado positivo a partir da percepção que cada comunidade apresenta do se entende por uma vida de qualidade).

O Conselho foi criado oficialmente no ano de 2006 e conta atualmente com 26 (vinte e seis) membros, divididos entre representantes de diversos segmentos da sociedade civil organizada, ONGs, universidades, poderes públicos municipais, estadual e federal e o setor privado, caracterizando-se como um espaço aberto para discussões e sugestões com relação ao processo de gestão ambiental do espaço urbano.

O objetivo geral deste é firmar um compromisso que garanta a realização de ações concretas para a preservação dos recursos, geração de receita e manutenção da qualidade de vida da população, elaborando projetos que minimizem os impactos ambientais causados pela ocupação desordenada, o assoreamento das dunas, o despejo de lixo e a supressão de flora nativa. Anteriormente a esta data, a APA era gerida pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER,

entre os anos de 1987 e 2002. Entre 2002 e 2006, a área esteve sob controle de gestão da SEMARH.

A criação oficial do Conselho Gestor foi realizada a partir de intensa participação popular, solicitando a efetivação de um gestor para colaborar na definição das ações mais emergenciais para conservação dos recursos naturais, com destaque a aplicação da Agenda 21 do bairro.

O Conselho possui regimento interno, onde estão estabelecidas as normas para o seu funcionamento. Tem a sua atuação respaldada através do seu plenário e se reunirá a cada 2 (dois) meses e extraordinariamente, se assim for necessário. O Gestor da APA, assim todos os seus membros possuem um mandato de 2 (dois) anos. Dentre as suas competências, destacam-se:

- Acompanhar a elaboração, implantação, revisão e cumprimento do ZEE da APA;
- Acompanhar a elaboração, implantação e revisão do Plano de Gestão e Manejo;
- Outras competências que contemplem a sua função de caráter consultivo.

A estrutura básica para o seu funcionamento é composta por:

- Plenário do conselho;
- Coordenação executiva;
- Secretaria executiva;
- Câmaras de assessoria técnica.

Para o exercício de suas competências, o Conselho dispõe de um extenso aparato legal, entre os quais se destacam:

a) Federal

- Lei Federal nº 9985/00, onde é instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelecendo normas para criação, implementação e gestão de unidades de conservação em todo Brasil.

- Constituição Federal de 1988, através do Título VIII da ordem Social, Capítulo VI do Meio Ambiente, Art. 225, onde todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial na busca pela qualidade de vida, onde o poder público e a coletividade têm o dever de preservar e defender esse ambiente para as presentes e futuras gerações.
- Código Florestal, Lei Federal nº 4771/65, que pelo Art. 2 consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água, naturais ou artificiais.
- Lei Federal nº 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, onde no Art. 3 entende-se como meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas e a degradação ambiental como alteração adversa das características do meio ambiente. Também é determinada no Art. 14, dessa Lei, a aplicação de penalidades ao agente poluidor, indenizando ou reparando os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade.
- Decreto nº 99.274/90 que regulamenta a Lei nº 6902/81 e a Lei nº 6938/81, dispondo respectivamente sobre a criação de Estações ecológicas e Área de Proteção Ambiental.

b) Estadual

- Lei Estadual nº 7.799/01, Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências, visando assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida;
- Lei Estadual nº 6569/94 considerando as unidades de conservação as áreas declaradas e definidas pelo poder público, levando em conta as considerações do Art. 4 que define os locais para preservação permanente em todo o Estado.
- CEPRAM, responsável pela elaboração de zoneamentos e planos de manejo para as áreas de unidades de conservação.

c) Municipal

- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU;
- Lei nº 6766/79 que institui normas para o uso e ocupação do solo;
- Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, instituído pelo PDDU 2008.

3. ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ.

Seguindo a distinção e delimitação conceitual realizada no primeiro capítulo, foram escolhidas 2 (duas) ONGs ambientalistas que atendem aos critérios definidos para Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos e que atuaram ou atuam na promoção da sustentabilidade urbana da APA Lagoas e Dunas do Abaeté. A metodologia aplicada foi a pesquisa qualitativa direcionada a representantes das ONGs ambientalistas selecionadas, órgãos públicos municipal (Superintendência do Meio Ambiente - SMA) e estaduais (CONDER e SEMA), população local e UNIDUNAS. Concomitantemente, foi realizada a análise de informações primárias (extraídas de documentos próprios das organizações) e secundárias (dados e reportagens). Primeiramente serão apresentadas as ONGs ambientalistas selecionadas, contemplando a sua formação, características, objetivos, estruturas e modelos de gestão, além da análise de todos esse elementos. Em seguida, serão apresentados os resultados concretos da atuação das ONGs ambientalistas na promoção da sustentabilidade urbana da APA.

3.1 APRESENTAÇÃO DAS ONGS

3.1.1 AMIL LAGOAS - Associação dos Amigos das Lagoas de Praias do Flamengo e Stella Maris.

A AMIL LAGOAS é uma associação de caráter sócio-ambiental, sem fins lucrativos, fundada em 06 de agosto de 2002 pelos moradores dos bairros de Praias do Flamengo e Stella Maris, integrantes do município de Salvador. Sensíveis ao

estado de degradação ambiental das lagoas locais e conscientes de que, enquanto moradores dos bairros poderiam mobilizar outros moradores, constituíram a associação afim de resgatar a beleza do espelho d'água e da área pública de lazer. O seu modo de atuação encontra-se pautado em termo de referência elaborada pelo Centro de Recursos Ambientais - CRA, atual Instituto do Meio Ambiente - IMA.

O objetivo principal desta ONG é revitalizar e preservar as lagoas de Praias do Flamengo e Stella Maris, que, a época da fundação da associação, encontravam-se cobertas de vegetação, em razão da disposição inadequada de resíduos provindos, sobretudo, de fossas locais não interligadas ao sistema de esgotamento Bahia Azul. Este tipo de intervenção beneficia toda a população visto que uma ação de revitalização e preservação do meio ambiente reflete no ecossistema e na qualidade de vida do ser humano.

Para tanto, foi traçado um planejamento de intervenção e desenhado, de forma artesanal, a área de abrangência que começariam a revitalizar. A Lagoa do Flamengo, que tem 5 km de extensão, surgiu através do represamento de um riacho, em 1978, em função da captação de água para o loteamento Praias do Flamengo e mais recente, os Loteamentos Marisol I e II situados no extremo norte da lagoa, já em Lauro de Freitas. Na década de 90, com a chegada dos grandes condomínios e seus sistemas de esgotamento baseados em fossas assépticas, o lençol freático e o espelho d'água foram contaminados.

Como objeto inicial de trabalho, foi estabelecido, portanto, a Lagoa do Flamengo que tem os seus limites na Rua Desembargador Antonio Herculano abrangendo a Rua Desembargador Dom Thomas Murphy ao sul, a Rua Irajuba ao norte, os condomínios fechados Flamingos Paradise e Sol do Flamengo e o Clube dos Advogados a oeste e o eixo compreendido entre a Alameda Mar Del Plata e rua Clóvis Bevilácqua a leste²⁴, como ilustra o mapa a seguir.

²⁴ Esta lagoa estende-se até o município de Lauro de Freitas, porém devido à ausência de informações, foi delimitada a presente poligonal, componente do município de Salvador, com o auxílio da imagem aérea.

Mapa 8 - Delimitação da Lagoa de Praias do Flamengo e Stella Maris



Fonte: Mapa Digital do município do Salvador (SEPLAM, 2009)

Este projeto, denominado “Limpeza da Lagoa de Praias do Flamengo”, contou ainda com o apoio dos moradores locais, lançando de vez a ONG AMIL LAGOAS no cenário de intervenção no espaço público local.

Atualmente a associação conta com recursos dos associados (moradores da região que contribuem para o desenvolvimento das atividades de limpeza das lagoas). A cada casa, situada em rua comum, é cobrado o valor de R\$10 (dez reais), enquanto que para cada casa situada em um condomínio fechado, é cobrado o valor de R\$5 (cinco reais). Atualmente, a AMIL conta com cerca de 2.000 associados, sendo registrada uma ínfima taxa de inadimplência.

Os recursos financeiros são utilizados na remuneração de trabalhadores, contratados para atividades mais árduas, aquisição de equipamentos de proteção individual e para uso no trabalho, tais como facão, cabo de aço, corda, tela e estacas. A assessoria para o planejamento e gestão, é realizada de modo voluntário pelos próprios membros-fundadores.

Entre as metas da AMIL LAGOAS, estão:

- Buscar novos parceiros para ampliar a ação e atingir as demais lagoas do bairro, que se encontram cobertas de vegetação.
- Buscar o apoio dos órgãos públicos e universidades a fim de reflorestar as margens das lagoas com vegetação própria, despoluir a água e iniciar um trabalho de reposição de peixes;
- Implantar, com apoio dos órgãos públicos, um sistema de coleta seletiva de lixo nas margens dessas lagoas;
- Orientar, com apoio técnico, os pescadores quanto ao tipo ideal de piscicultura evitando assim pesca com rede;
- Mobilizar, com apoio das escolas do bairro, um trabalho de educação ambiental.

Vale ressaltar que a ONG AMIL LAGOAS opta por não estabelecer grandes parcerias, de cunho financeiro, públicas voltadas à realização de atividades competentes à esfera pública e privadas que visam, a exemplo de grupos imobiliários, a uma melhoria da imagem empresarial no local. São cobradas taxas aos associados com base nos fins acima citados, que são pré-estabelecidos e devidamente apresentada a sua aplicação posteriormente. A associação promove constantes encontros com os moradores locais, onde são apresentados o balanço financeiro das atividades e as propostas de novas intervenções.

3.1.1.1 Modelo de Gestão adotado pela ONG AMIL LAGOAS

A AMIL apresenta autonomia nas suas ações, ainda que necessite do pagamento de taxas dos seus associados para realização das mesmas. O valor das taxas é utilizado na remuneração de trabalhadores temporários e na aquisição de instrumentos necessários às práticas de revitalização das lagoas. O trabalho voluntário dos seus dirigentes revela a importância das questões ambientais para

estes. O caráter eminentemente técnico presente na elaboração e execução de projetos sócio-ambientais, admira pela simplicidade e qualidade na aplicação e nos resultados. Demonstra, dessa forma, que deter uma estrutura administrativa estável não depende, necessariamente, de autonomia financeira.

De acordo com a tipologia proposta por Carvalho (1999), apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, a AMIL pode ser enquadrada como uma organização questionadora e, sobretudo, transformadora, pois é um membro ativo do movimento ambientalista local que tem por objetivo, além do resgate ambiental, a união em torno de interesses convergentes, de modo a exercer a máxima influência na elaboração de políticas públicas para o setor e de denúncias do que pode constituir uma ameaça ambiental. Além disso, não concorda com a realidade, tal como ela se apresenta, atuando de forma concreta na modificação do espaço urbano.

Diferentemente das ONGs que nasceram em meio aos movimentos sociais que eclodiram com a redemocratização do país na década de 1980, a AMIL nasce determinada a ser profissionalizada, com gestão participativa e com um claro foco de atuação.

Predomina a crença de que o planejamento estratégico, já em elaboração ou em vias de, será de grande utilidade para a delimitação mais precisa do campo de atuação da ONG, através do estabelecimento de missão e metas de mais fácil mensuração e avaliação, facilitando assim, a prestação de contas aos seus associados.

Observa-se também que, além de uma grande preocupação com a efetividade de suas ações, busca-se a criação de uma identidade e imagem institucionais fortes, de modo a conseguir mais projeção e reconhecimento na comunidade, facilitando a viabilização dos objetivos organizacionais desta associação e a adesão de novos associados.

3.1.2 JOGUELIMPO - Organização Sócio-ambiental Joguelimpo

A Organização Sócio-Ambientalista Joguelimpo, fundada em 06 de junho de 2002, constitui uma Associação civil de direito privado de caráter sócio-ambientalista, sem fins lucrativos, suprapartidária, autônoma e com personalidade jurídica. Foi criada a partir da necessidade de melhor articular o trabalho que já vinha sendo desenvolvido desde 1997 com o seu primeiro projeto denominado “Joguelimpo com Nossas Praias”.

A JOGUELIMPO é constituída por profissionais especialistas e estudantes universitários das mais diversas áreas, formando uma equipe multidisciplinar com Biólogos, Sociólogos, Engenheiros, Turismólogos, Psicólogos, Músicos, Relações Públicas, Administradores e estudantes de Biologia, Engenharia Sanitária e Ambiental e Direito.

Os seus objetivos variam, segundo diretrizes e estratégias, o que explica a sua divisão em dois campos, a seguir:

Relacionados às ações ambientais

Educar para formação de valores sócio-ambientais

- Desenvolver métodos e ferramentas alternativas na área de Educação (tecnologias educacionais);
- Capacitar reeditores (voluntários), proporcionando práticas em campo;
- Influenciar políticas públicas para o meio ambiente;
- Formular propostas (Projetos de Lei) para o desenvolvimento de políticas públicas de Estado para o Meio Ambiente;
- Participar de espaços de articulação, consulta e deliberação política.

Contribuir para preservação e conservação ambiental

- Implementar projetos e ações visando reduzir impactos no meio ambiente;
- Realizar vigilância e praticar ativismo ambiental.

Relacionados ao desempenho institucional

Fortalecer a imagem da JOGUELIMPO

- Agir em consonância com seus princípios e valores conforme identidade institucional;
- Promover a publicidade da identidade institucional, investindo na marca Joguelimpo.

Conquistar sustentabilidade administrativo-financeira

- Desenvolver modelo de gestão estratégica Joguelimpo;
- Estruturar a Organização visando atender às ações que se pretende implementar;
- Buscar parceiros que possam apoiar a realização de ações e seu próprio desenvolvimento institucional.

Desenvolver competências internas

- Proporcionar capacitação para a equipe;
- Fomentar uma cultura de planejamento, sistematização e avaliação.

Passados mais de 10 anos de atuação efetiva na Região Metropolitana de Salvador e em alguns municípios do estado da Bahia, a JOGUELIMPO vem ampliando sua área de atuação através da gestão de projetos sócio-ambientais e da realização de parcerias técnicas (formação de redes) com entidades públicas, empresas privadas, universidades, organizações da sociedade civil e diversas comunidades na Bahia.

Como destaque maior da extensão das suas ações, a JOGUELIMPO aceitou o desafio de coordenar, no estado da Bahia, o Projeto “DE OLHO NO AMBIENTE”, maior Programa Ambiental Corporativo da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras. A gestão deste projeto tem sido realizada em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e a Fundação José Pelúcio da Universidade

Federal do Rio de Janeiro. O projeto consiste na construção de Agendas 21 Locais²⁵ em 56 comunidades espalhadas ao longo de 30 municípios do estado.

3.1.2.1 Modelo de Gestão adotado pela ONG JOGUELIMPO

A JOGUELIMPO apresenta uma visão compatível com a corrente do ambientalismo renovado, segundo a qual, devem-se buscar parcerias com o Estado e o mercado, com o propósito de trabalhar em conjunto na busca do desenvolvimento sustentável. Embora detenha autonomia de atuação, as suas ações de maiores portes necessitam, financeiramente, destas parcerias.

Aplicada a tipologia de Carvalho (1999), é possível notar o caráter transformador desta ONG desenvolvendo e apoiando iniciativas transformadoras que permitam acreditar nas possibilidades do efeito multiplicador e da atuação sinérgica de parceiros na luta cotidiana em busca de equilíbrio sócio-ambiental.

O modelo de gestão adotado preza pelo caráter técnico e multidisciplinar dos seus membros, visando o pleno entendimento da realidade em suas mais diversas faces. Há uma perceptível preocupação com a capacitação técnica cada vez maior por parte da organização, de modo a aprimorar a elaboração e execução de projetos, e possibilitar a discussão de políticas públicas para o setor de igual para igual com os técnicos oriundos da iniciativa privada e do governo. Nota-se, nesse

²⁵ Processo participativo, multissetorial de construção e implementação de um plano de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável em diferentes territorialidades - município, consórcio de municípios, bioma, bacia hidrográfica, etc. Seu objetivo principal é, portanto, a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental. É importante que a noção de “processo contínuo” esteja sempre presente ao falar-se de Agenda 21, que não deve ser entendida como um único acontecimento, documento ou atividade. No processo de desenvolvimento de uma Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre suas deficiências e identifica suas potencialidades e recursos. Dessa forma, estará apta a fazer as escolhas que vão torná-la uma comunidade sustentável. (Rede Brasileira de Agendas 21 Locais, 2009).

sentido, um investimento em jovens estagiários e alunos de escolas estaduais e municipais, vistos como futuros membros da organização.

Pretende-se, com o compromisso e a realização de atividades e projetos, fortalecer a imagem institucional da JOGUELIMPO, causando impacto na mídia, com base nos seus valores e princípios, buscando assegurar a sustentabilidade da Organização e sempre que possível gerar incrementos de renda para populações envolvidas.

Diferentemente da AMIL, o modelo de gestão adotado pela JOGUELIMPO permite o repasse de recursos provindos de diferentes instâncias, o que não viabiliza, porém, o atendimento de condicionantes específicos dos entes custeadores das ações. A organização tem clara percepção dos limites éticos a parcerias, exigindo das empresas e órgãos públicos uma postura coerente com os princípios do movimento ambientalista.

3.2 RESULTADOS DA ATUAÇÃO DAS ONGS AMBIENTALISTAS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA DA APA LAGOAS E DUNAS DO ABAETÉ.

Finalizando este estudo, serão demonstrados os resultados alcançados pelas ONGs AMIL e JOGUELIMPO, levando em consideração as suas características, objetivos, estrutura, visão e os modelos de gestão vigentes.

A ONG AMIL, dotada de recursos limitados, desde 2002, atua intensamente na revitalização da lagoa de Praias do Flamengo e tem conseguido resultados bastante expressivos. Segundo Sormani Ferraz, presidente da ONG, já foram alcançados 90% de revitalização da lagoa, propiciando a beleza do local como área pública de lazer. Registra-se também a presença de pessoas que utilizam da pesca, aos quais é voltada uma atenção especial, orientando-as, a fim de evitar a pesca com redes.

A participação da AMIL no Conselho Gestor da APA Lagoas e Dunas do Abaeté revela-se também de extrema importância. Neste caso, a ONG caracteriza-se como um veículo de informações, inserindo na pauta do dia as mais diversas

questões relacionadas às lagoas locais. O processo de aprendizado da associação e dos moradores locais, tanto em relação ao questionamento, quanto ao poder de transformação, são imensuráveis.

O pequeno grupo de adeptos ao meio ambiente passa a contar com cerca de 2.000 (dois mil) associados, configurando uma maior mobilização para a limpeza das outras lagoas. Sobre isso, afirma Sormani Ferraz: “A beleza do local é a recompensa maior de nossa ação voluntária, que nos dá mais incentivo para continuarmos trabalhando na recuperação das áreas ambientais degradadas”.

Esquema 2 - Etapas da limpeza das Lagoas



Fonte: AMIL (2009)



Fonte: AMIL (2009)



Fonte: AMIL (2009)



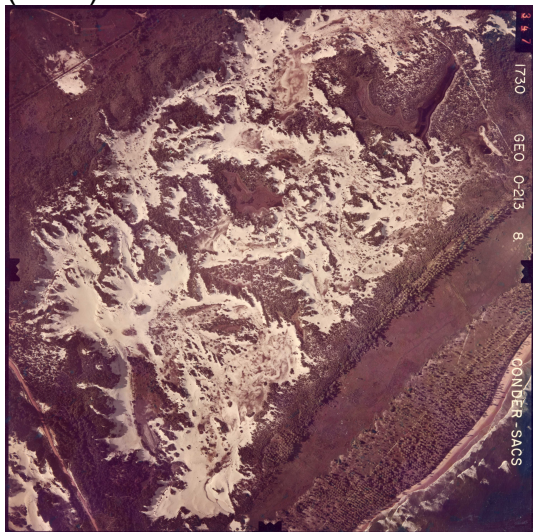
Fonte: AMIL (2009)

Outra grande contribuição da ONG AMIL na promoção da sustentabilidade urbana, dessa vez em parceria com a Universidade Livre das Dunas - UNIDUNAS, diz respeito à publicação do Decreto nº 19.093 de 27 de novembro de 2008, que institui o Parque Dunas, encerrando um luta de 12 anos entre ambientalistas, sociedade civil, empresários e o Estado.

O Parque das Dunas encontra-se inserido no Maciço Norte da APA Lagoas e Dunas do Abaeté, ocupando uma área de 120ha. Constitui a maior parte da porção

de área da APA que mantém o último remanescente de restinga do município de Salvador. Nas fotos aéreas apresentadas a seguir, é possível observar que a ação destes ambientalistas mantiveram praticamente intacta esta área deste a década de 1970, quando se tem o primeiro registro fotográfico.

Foto 11 - Área do Parque das Dunas (1976)



Fonte: UNIDUNAS (2009)

Foto 12 - Parque das Dunas (2008)



Fonte: UNIDUNAS (2009)

O Parque das Dunas é um centro ambiental, educacional e ecoturístico, sendo o maior projeto ambiental de Salvador. Espera-se para o ano de 2009, verbas mediante indenização da Prefeitura Municipal de Salvador para implementação de projeto que prevê a estruturação do centro para receber diversos tipos de grupos, estudantes, pesquisadores. O mais interessante neste projeto encontra-se no fato da delimitação para sua aplicação atingir apenas 0,25% da área do parque, que conforme consultoria ambiental, caracteriza-se como a parte antropizada, sendo mantida, dessa forma, a vegetação original. O projeto já conta com a anuência prévia do Conselho Gestor da APA já anuiu.

Quanto aos resultados obtidos pelas ações da JOGUELIMPO, observa-se que de fato o maior foco dos seus projetos está na educação ambiental, verificada a grande capacidade de mobilização dessa organização. Existem 4 (quatro) projetos diretamente voltados à preservação e revitalização ambientais, que refletem na saúde e desenvolvimento cívico da população da área em estudo:

- “Semeando Educação” (foto 13): recupera áreas degradadas de vegetação de Restinga na APA Lagoas e Dunas do Abaeté, a partir da produção de mudas juntamente com alunos das escolas públicas e municipais da região;
- “Oficinas de Educação Ambiental nos bairros de Salvador”: promove a melhoria na qualidade de vida dos membros das comunidades, através da ampliação do conhecimento e da auto-estima que permita o desenvolvimento da cidadania, em parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador.
- “Joguelimpo com o Meio Ambiente - Pontos de Vista”: realiza anualmente um seminário que leva à comunidade olhares diversos sobre o Meio Ambiente, a partir das experiências de profissionais altamente qualificados, sobre o manejo das questões sócio-ambientais contemporâneas. Configura-se em um espaço aberto para a discussão de temas de grande relevância sócio-ambiental, tais como: Políticas Públicas, Responsabilidade Social, Gestão Ambiental, Cidadania e Resgate Cultural.
- “De Olho no Meio Ambiente”: promove em parceria com a Petrobras e outras organizações não-governamentais e de base comunitária, o desenvolvimento da Agendas 21 do bairro de Itapuã;
- “Joguelimpo com Nossas Praias”²⁶ (foto 14): mobiliza e sensibiliza os indivíduos para a formação de uma cidadania ambiental, voltada para a conservação das praias e ambientes costeiros.

As suas ações abrem vista à questão sócio-ambiental de forma ética e geniosa que a cada ano, cresce o número de participantes e apoiadores da causa. Na mesma caminhada em setembro de 2008, a JOGUELIMPO mobilizou alunos de 9 (nove) escolas municipais e contou com o apoio dos mais diversos tipos, tais como: Uranus2 (publicidade), Mar Brasil Hotel, Linha Verde Transporte e Turismo,

²⁶ Apesar das praias, objeto-chave deste projeto, encontrarem-se fora da poligonal da APA Lagoas e Dunas do Abaeté, faz-se extremamente necessário levar em consideração esta frente de atuação da JOGUELIMPO em função da sua imensa capacidade de mobilização da população local em pró da educação ambiental e qualidade de vida, vistos como expressão da cidadania e por seus resultados serem diretamente benéficos à população inserida na APA. A título de exemplo, somente em uma caminhada realizada em setembro de 2008 entre as praias de Itapuã e Stella Maris, a JOGUELIMPO mobilizou 800 voluntários que coletaram 1,2 ton de lixo.

Creperê (restaurante), Ponto Tê Design, SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura, LIMPURB que disponibilizou tratores para a coleta dos resíduos sólidos, além de convênio firmado com a SEMA.

Foto 13 - Projeto “Semeando Educação”



Fonte: Organização Sócio-ambiental Joguelimpo (2009)

Foto 14 - Projeto “Joguelimpo com Nossas Praias”



Fonte: Organização Sócio-ambiental Joguelimpo (2009)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dificuldade apresentada na resolução dos crescentes e complexos problemas ambientais implora cada vez mais por mudanças radicais nos sistemas de conhecimento, dos valores e dos comportamentos gerados pela dinâmica de racionalidade existente, fundada no aspecto econômico do desenvolvimento. É justamente na idéia de mudança nos sistemas de conhecimentos, principalmente no que diz respeito aos seus elementos constituintes, que se insere as ações das ONGs AMIL e JOGUELIMPO.

As práticas sócio-educativas adotadas por estas organizações têm sido fertilizadas de forma interdisciplinar, possibilitando a realização de experiências concretas de educação ambiental de forma criativa e inovadora por diversos segmentos da população e em diversos níveis de formação. A capacidade de mobilização, embora maior em uma e menor em outra, tem criado condições propícias para formação de uma nova consciência sobre o valor da natureza e para reorientar a produção de conhecimento baseada nas complexas relações entre meio ambiente e sociedade.

Segundo Herculano (1999), é preciso desenvolver práticas de fortalecimento do espaço público não-estatal, através da ampliação de níveis de co-responsabilidade e de envolvimento em práticas comunitárias, conselhos comunitários, todo um conjunto de atividades que impliquem o desenvolvimento maior de práticas de cidadania.

Uma nova matriz técnica das cidades tem sido pensada por razões de “qualidade de vida” – componentes não mercantis da existência cotidiana e cidadã da população urbana, notadamente no que se refere às degradações ambientais. Para tanto, faz-se necessário, segundo Castells (2000), evocar modelos de *ascetismo e pureza*²⁷ para questionar as bases técnicas do espaço urbano.

²⁷ Nós vimos que o poder, nestes tempos modernos, provoca mais conflitos do que os controla, e sozinho não pode salvar o meio ambiente. É preciso que um movimento ascético espontâneo se oponha ao desenvolvimento econômico. Devemos encontrar uma espécie de estrutura constitucional que, sistematicamente, reporte cada decisão à pureza do meio ambiente, comportamento que obtém sua legitimidade de um engajamento resolutamente ascético do povo. (ACSELRAD, 1999, p.84).

O modelo ascético proposto por Acselrad (1998), encontra nestas ONGs um maior entendimento em torno da realidade de interesses político-econômicos no espaço urbano. A capacidade técnica de suas atividades e da veiculação de informações a respeito do meio ambiente circundante, conferem a estas organizações um caráter mais transformador, incrementando a pura e simples postura de questionamento e oposição às formas de desenvolvimento aplicadas.

O investimento realizado para a obtenção de um caráter cada vez mais técnico das organizações, lembra as características dos centros e institutos de formação, criados no processo democrático do pós segunda guerra, que mantinham o movimento pedagógico como carro-chefe das suas atuações. O modo de atuação, no entanto, prima muito mais por planejamento do que o imediatismo, presente nos movimentos sociais.

Pode-se notar ainda que uma maior abrangência das atividades praticadas pela AMIL, sobretudo as relacionadas à revitalização das lagoas, depende da obtenção de um maior número associados, conseqüentemente, maiores recursos financeiros. O mesmo fato não se aplica, da mesma forma, à JOGUELIMPO. Nesta, a ampliação da atuação depende do pleno funcionamento do modelo de parcerias em redes.

Levando em consideração a percepção por parte da população dos problemas ambientais enfrentados por ambas as ONGs em análise, nota-se que ocorre uma adesão quantitativa maior às práticas da JOGUELIMPO em função, principalmente, do reconhecimento da praia como um bem comum desejado por grande parte da população de Salvador. Enquanto que as questões relacionadas às lagoas de Praias do Flamengo e Stella Maris passam, muitas vezes, despercebidas por grande parte das pessoas que se utilizam desta região para fins de lazer, não compondo, portanto, o quadro de afetados diretamente por qualquer alteração ambiental. Aos olhos destes, a mata que sobrepõe o espelho d'água das lagoas são ilhas compostas por vegetação específica, compondo uma "bela paisagem", ao passo que na realidade são claros sinais de poluição hídrica.

Sendo a qualidade de vida parte integrante dos direitos e deveres de cidadania, observa-se que ao mobilizar diversos nichos da sociedade em torno de um mesmo quadro sócio-ambiental desejado, praticadas ações conjuntas, as ONGs ambientalistas semeiam os direitos e deveres de cidadania, que influenciam diretamente na qualidade de vida individual e coletiva.

Entende-se, portanto, que a educação ambiental é condição necessária para modificar um quadro de crescente degradação sócio-ambiental, mas ela ainda não é suficiente. É um instrumento social se converte em mais uma ferramenta de mediação necessária entre culturas, comportamentos diferenciados e interesses de grupos sociais para a construção das transformações desejadas. Neste caso, o educador tem a função de mediador na construção de referenciais ambientais e deve saber usá-los como instrumentos para o desenvolvimento de uma prática social centrada no conceito da natureza e saúde coletiva.

O presente estudo revelou, principalmente, que práticas sócio-educativas representam, de fato, o melhor caminho para alcançar a sustentabilidade urbana, ecológica e acima, de tudo, social.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Ação das ONGs no Brasil - perguntas e repostas. São Paulo, 2005.**

AVANZO, P. E. . **Importância da Geologia nos Estudos de Impacto Ambiental Abaeté: um Exemplo.** Salvador: PROED, Centro Editorial e Didático da UFBA, 1988.

AVANZO, P. E. . **Parecer técnico sobre as condições globais de preservação do Abaeté.** Salvador: Instituto de Geociências – UFBA, 1985.

AVANZO, P. E. . **Parecer técnico sobre a presença do hotel Quatro Rodas na área de preservação do Abaeté.** Salvador: Instituto de Geociências – UFBA, 1985.

BARBOSA, H. **As organizações da sociedade civil - terceiro setor.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

BICALHO, L. **Ponto de Vista - Orçamento público, reformas e o mandato da cidadania. Brasília, 2006.**

CARVALHO, C. A. P. **Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Foz do Iguaçu, 1999.

CARVALHO, J. e TEIXEIRA, A. **As ONGs e as mudanças do Estado brasileiro contemporâneo.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

CASTELLS, M. . **O poder da identidade.** Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v.2 530 f. il. Título original.

CASTRO, M. G. **ONGs - quando o povo, poder e projetos fazem a diferença.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

CICONELLO, A. **O Conceito Legal de Público no chamado.** Brasília.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **O papel estratégico do terceiro setor.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

DE MASI, D. . A sociedade pós-industrial. 2º Ed. São Paulo: SENAC, 1999.

DURÃO, J. E. S. **O posicionamento político do terceiro setor**. Rio de Janeiro, 2004.

FERRAREZI, E. Estado e setor público não-estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais (mimeo). II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Isla Margarita. Venezuela, 1997.

FERREIRA, D. **Ação governamental**. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

FILHO, J. M. **A descentralização das políticas públicas pelas ONGs e a política agrária**. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

GOHN, M. G. . **Os Sem-Terra, ONGs e cidadania: A sociedade civil brasileira na era da globalização**, São Paulo: 1997.

HERCULANO, S. C., PORTO, M. F., FREITAS, C. M.(orgs.) .**Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EdUFF, 2000.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE / IPEA. **As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil 2002**. Rio de Janeiro, 2004.

NEGRÃO, J. J. . **Para conhecer o Neoliberalismo**. Publisher Brasil, 1998.

KLIKSBERG, B. **A modernização do Estado para o desenvolvimento social**. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

LANDIM, L. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome. Tese de doutorado. PPGAS/UFRJ, 1993.

LANDIM, L. e DURÃO, J. E. S. **A criação de um novo Marco Legal para o terceiro setor no Brasil**. Rio de Janeiro, 2000.

LEITE, A. E. . **Sustentabilidade das ONGs – Contribuições para o debate**.

MARGARETTE, K. e KARRUZ, T. . **Qualidade de vida: Observatórios, Experiências e Metodologia.** São Paulo: ANNABLUNE/FAPESP, 2002.

NASCIMENTO, F. e ZANETTI, J. C. **Desenvolvimento institucional para o terceiro setor.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

LIVEIRA, V. R. A. . **Abaeté: Um Ecossistema em Degradação.** Salvador: UCSAL, 1992.

PAVAN, R. . **Uma visão panorâmica sobre as ONGs.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

Pesquisa de Opinião Pública sobre as ONGs, 2000.

PROJETO DE LEI 3.877/2004 - Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências.

QUADROS, T. **Mudanças na economia mundial e impacto nas ONGs.** Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v.7, 1998.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. Revista de Administração, São Paulo: v.33, 1998.

SOUZA, M. L. . **O Desafio Metropolitano, Um Estudo sobre a Problemática sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.

STEIL e CARVALHO. **ONGs: itinerários políticos e identitários.** En publicacion: Cultura y Neoliberalismo. Grimson, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2007. ISBN: 978-987-1183-69-2.

TORRENS, J. C. S. **O Desenvolvimento Sustentável e as Organizações da Sociedade Civil.** 2005.

VIOLA, E. e LEIS, H. . **A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável.** In: HOGAN, Daniel e VIEIRA, Paulo. (orgs.) Dilemas

Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável. Campinas, Editora da Unicamp, 1995.

MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (orgs.). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2004.