

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE - CCBS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECOTURISMO E CONSERVAÇÃO -
PPGEC

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E A TRANSIÇÃO DE MODELOS DE
USO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL DO CONSELHO
CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS -
RJ (2021-2024)

ALDECY GUIMARÃES DE MORAES

RIO DE JANEIRO

2026

Aldecy Guimarães de Moraes

Governança participativa e a transição de modelos de uso público: uma análise documental do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ (2021-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da UNIRIO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Dra. Maria Amália Silva Alves de Oliveira
Coorientador: Dr. Eduardo de Ávila Coelho

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

M827 MORAES, Aldecy Guimarães de
Governança participativa e a transição de modelos de uso público: uma análise documental do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ (2021-2024) / Aldecy Guimarães de MORAES. -- Rio de Janeiro : UNIRIO, 2026.
100 f.

Orientador: Maria Amália Silva Alves de Oliveira.
Coorientador: Eduardo de Ávila Coelho.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação, 2026.

1. Conselho Consultivo. 2. Governança Participativa. 3. Unidades de Conservação. I. Oliveira, Maria Amália Silva Alves de, orient. II. Coelho, Eduardo de Ávila, coorient. III. Título.

Aldecy Guimarães de Moraes

Governança participativa e a transição de modelos de uso público: uma análise documental do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ (2021-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da UNIRIO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Orientadora - Prof^{ra}. Dra. Maria Amália Silva Alves de Oliveira

Coorientador - Membro externo - Prof. Dr. Eduardo de Ávila Coelho (UFOP)

Membro interno - Prof. Dr. Rodrigo Machado Vilani (UNIRIO)

Membro externo – Clara Carvalho de Lemos (UERJ)

Suplente Membro Externo - Ingrid Pena (Doutora em Geografia pela PUC-Rio)

“O compreender uma exteriorização simbólica exige em princípio a participação em um processo de entendimento. Significados, estejam eles corporificados em ações, instituições, produtos do trabalho, palavras, relações cooperativas ou documentos, só podem ser desvelados a partir de dentro.” (Habermas, 2012, v. 1, p. 213).

Jürgen Habermas

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Maria Amália e Eduardo de Ávila Coelho, pelo apoio, direcionamento e pelos debates que contribuíram para a elaboração desta pesquisa.

Aos professores do PPGEC, especialmente Daniel Fonseca e Dan Onofre, que, ao longo da minha jornada acadêmica, ampliaram minha compreensão sobre educação ambiental e hospitalidade em Unidades de Conservação.

Aos membros do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, pelas contribuições à gestão do uso público.

Aos servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em especial ao Coordenador de Gestão Socioambiental Marcus Gomes, pela disponibilização de documentos que subsidiaram esta pesquisa.

Aos membros da Banca do Exame de Qualificação, especialmente ao Professor Doutor Rodrigo Vilani, pelas observações precisas e pertinentes que auxiliaram na complementação desta pesquisa.

Ao amigo Gustavo Machado, pelo incentivo para ingressar no mestrado e pela presença constante em cada etapa do processo de pesquisa.

RESUMO

MORAES, Aldecy. **Governança participativa e a transição de modelos de uso público:** uma análise documental do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ (2021-2024). Dissertação (Mestrado em Ecoturismo e Conservação) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

Esta dissertação tem por objetivo analisar a dinâmica da governança participativa no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), tomando como eixo central os registros oficiais de seu Conselho Consultivo (CONPARNASO) durante o processo de transição do modelo de delegação dos serviços de visitação. O estudo adota o recorte temporal de 2021 a 2024, tendo como marco inicial o encerramento, em 2021, do contrato de concessão com a empresa Hope e a subsequente manifestação do CONPARNASO contrária às diretrizes propostas pelo Governo Federal para uma nova concessão. Caracterizada como um estudo de caso de natureza qualitativa e caráter exploratório, a pesquisa fundamenta-se em procedimentos que envolveram levantamento bibliográfico e pesquisa documental. O tratamento e a interpretação dos dados foram realizados por meio da técnica de análise de conteúdo das atas do conselho e de outros documentos institucionais do período. Os resultados sugerem que a efetividade da governança participativa pode depender de ambientes livres de coerção e de condições mais equilibradas de argumentação. Observou-se que a atuação do CONPARNASO parece revelar tanto o potencial transformador desses espaços quanto alguns desafios estruturais presentes na gestão de unidades de conservação no Brasil. Recomenda-se o acompanhamento do desfecho do edital de delegação do PARNASO para verificar em que medida as contribuições do Conselho serão incorporadas, bem como explorar estudos comparativos com outras unidades federais a fim de identificar possíveis estratégias de fortalecimento da governança em escala nacional.

Palavras-chave: Conselho Consultivo. Governança Participativa. PARNASO. Unidades de Conservação.

ABSTRACT

MORAES, Aldecy. **Participatory management and the transition of public use models: a documentary analysis of the Advisory Council of Serra dos Órgãos National Park - RJ (2021-2024).** Dissertation (Master's in Ecotourism and Conservation) – Center for Biological and Health Sciences, Federal University of the State of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

This dissertation aims to analyze the dynamics of participatory management in the Serra dos Órgãos National Park (PARNASO), focusing on the official records of its Advisory Council (CONPARNASO) during the transition process of the visitation services delegation model. The study adopts a timeframe from 2021 to 2024, taking as its baseline the expiration, in 2021, of the concession contract with the company Hope and the subsequent formal opposition of CONPARNASO to the guidelines proposed by the Federal Government for a new concession. Characterized as a qualitative and exploratory case study, the research is grounded in procedures that involved a literature review and documentary research. Data processing and interpretation were conducted through the content analysis technique applied to the council's minutes and other institutional documents from the period. The results suggest that the effectiveness of participatory governance may depend on environments free from coercion and on more balanced conditions for argumentation. It was observed that the performance of CONPARNASO seems to reveal both the transformative potential of these spaces and certain structural challenges present in the management of protected areas in Brazil. It is recommended to monitor the outcome of PARNASO's delegation bidding process to verify the extent to which the Council's contributions will be incorporated, as well as to explore comparative studies with other federal units in order to identify potential strategies for strengthening governance on a national scale.

Keywords: Advisory Council. Participatory Management. PARNASO. Protected Areas.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Contextualização	13
1.2 Objetivos	18
1.3 Justificativa.....	19
1.4 Organização dos capítulos.....	19
2. METODOLOGIA E MÉTODOS DA PESQUISA.....	21
2.1 Pesquisa bibliográfica.....	21
2.2 Pesquisa documental	24
2.2.1 Arcabouço legal.....	25
2.2.2 Documentos institucionais.....	25
2.3 Fontes empíricas do estudo de caso	26
2.4 Declaração sobre o uso de inteligência artificial generativa	28
4. CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS - CONPARNASO	42
4.1 Histórico de criação e consolidação	42
4.3 A transição de modelos de gestão no PARNASO: o encerramento da "Era HOPE" (2010-2021)	46
4.3.1 Atuação da gestão e os desafios de monitoramento.....	47
4.3.2 Limitações e atuação do conselho consultivo.....	47
4.3.3 Insatisfação e a abertura para novos modelos de delegação	47
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	49
5.1 Câmara temática temporária sobre delegação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos - nota técnica nº 1.....	49
5.2 Câmara temática temporária sobre delegação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos - nota técnica nº 2.....	51
5.3 Grupo de trabalho PARNASO - nota técnica nº 13/2022	52
5.4 ATAS	54
5.4.1 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2021)	54
5.4.2 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2022)	57
5.4.3 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2023)	60
5.4.4 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2024)	63
5.4.5 Diálogo com Habermas, Avritzer e Gohn	66
5.5 Ciclo de oficinas de planejamento de parcerias para a visitação no PARNASO.....	68
6. PRODUTO TÉCNICO	74
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	76

REFERÊNCIAS	79
ANEXOS.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos do arcabouço legal e seus assuntos	25
Quadro 2 – Protocolo de Comando (Prompt) Utilizado para Codificação Textual.....	27
Quadro 3 – Composição do conselho	31
Quadro 4 – Princípios que estruturam e legitimam o funcionamento dos conselhos.....	32
Quadro 5 - Síntese SNUC, Decreto nº 4.340/2002, PNAP e IN nº 9/2014	34
Quadro 6 - Síntese das notas técnicas.....	54
Quadro 7 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2021)	57
Quadro 8 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2022)	59
Quadro 9 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2023)	63
Quadro 10 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2024)	66
Quadro 11 - Dinâmica da postura institucional do CONPARNASO (2021-2024).....	68
Quadro 12 - Síntese das oficinas com integração teórica.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACG – Associação de Amigos e Cidadãos de Guapimirim
ACAMPAR – Associação dos Criadores de Abelhas Nativas e Exóticas e dos Produtores Orgânicos/Agroecológicos do Rio de Janeiro
ACTA – Associação Carioca de Turismo de Aventura
AGUIPERJ – Associação de Guias, Instrutores e Profissionais de Escalada do Estado do Rio de Janeiro
ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AMCA – Associação de Moradores da Cascata dos Amores
APEDEMA RJ – Associação Permanente das Entidades em Defesa do Meio Ambiente
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEP – Clube Excursionista de Petrópolis
CTEA – Câmara Temática de Cultura e Educação Ambiental
CONPARNASO – Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos
DIMAN ICMBio – Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação
FEEMERJ – Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INNATUS – Instituto Nacional de Tecnologia e Uso Sustentável
INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
INEPAC – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
INEPAS – Instituto de Estudos, Pesquisas e Ações Socioambientais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
MTUR – Ministério do Turismo
NGI ICMBio – Núcleo de Gestão Integrada
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OPAP – Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas
PARNAs – Parques Nacionais
PARNASO – Parque Nacional da Serra dos Órgãos
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PP – Políticas Públicas
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
RBS – Rede Brasilidade Solidária
REASO – Rede de Educação Ambiental da Serra dos Órgãos
SISBIO – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TAC – Teoria do Agir Comunicativo
UCs – Unidades de Conservação
UEB – União dos Escoteiros do Brasil
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICERJ – União de Caminhantes e Escaladores do Rio de Janeiro
UNIFESO – Centro Universitário Serra dos Órgãos
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Os Parques Nacionais (PARNAs), instituídos pela Lei nº 9.985/2000 no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), têm como objetivo central preservar ecossistemas de relevância ecológica e reconhecida beleza cênica (BRASIL, 2000). Além da proteção integral da biodiversidade, essas áreas protegidas destinam-se ao desenvolvimento de pesquisas científicas, à educação ambiental, ao turismo ecológico¹ e à recreação em contato com a natureza (BRASIL, 2000). Sob a ótica de Rodrigues e Abrucio (2019), a recreação e o turismo figuram entre os principais fatores que impulsionam a presença de visitantes em ambientes naturais, configurando novas formas de ocupação e apropriação desses territórios. Os autores ressaltam que os PARNAs abrangem territórios cujas qualidades ambientais e oportunidades de lazer atraem interesses sociais e econômicos diversos, os quais, por sua natureza, requerem regulação pública (Rodrigues; Abrucio, 2019).

Diante desse cenário, a participação privada na oferta de serviços voltados ao turismo vem sendo incentivada como estratégia para aprimorar a implementação dessas áreas e suprir a escassez de recursos humanos e orçamentários que limita a capacidade estatal de assegurar a infraestrutura necessária (BNDES, 2023; Rodrigues; Abrucio, 2019; Brumatti; Rozendo, 2021; Juras, 2022).

Nesse contexto de expansão da visitação e de crescente complexidade na gestão do uso público, diferentes modalidades de parcerias e arranjos institucionais passaram a compor o repertório das unidades de conservação (Rodrigues; Abrucio, 2019; Barreto; Rodrigues, 2025). Conforme Barreto e Rodrigues (2025), tais parcerias são estruturadas a partir de marcos legais específicos e direcionadas a diferentes escalas de atuação, abrangendo instrumentos como concessão, permissão, autorização e acordos de cooperação.

A concessão constitui o modelo mais abrangente, envolvendo a transferência contratual à iniciativa privada da operação de serviços, estruturas e atividades de apoio à visitação, precedida por estudos de viabilidade, consultas públicas e processos licitatórios (BNDES, 2023; Septanil & Ranieri, 2018). Esse arranjo permite que empresas assumam a gestão de transportes internos, alimentação, centros de visitantes e manutenção de infraestrutura, mantendo o Estado como o responsável pela integridade ambiental da unidade (Barreto; Rodrigues, 2025; BNDES, 2023). A literatura aponta que, entre 2019 e 2022, essa modalidade foi priorizada pelo governo

¹ Turismo ecológico e ecoturismo são utilizados como sinônimos, conforme as *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*, sendo definido como o segmento que utiliza o patrimônio natural e cultural de forma sustentável, promovendo a educação ambiental e o bem-estar das comunidades locais (BRASIL, 1994).

federal como estratégia para ampliar investimentos e qualificar o atendimento (Rodrigues; Abrucio, 2019; Brumatti; Sonaglio, 2023).

Por outro lado, as permissões e autorizações configuram instrumentos flexíveis e de menor complexidade contratual, direcionados a atividades específicas ou de pequeno porte, como a condução de visitantes e serviços locais de alimentação (Barbosa; Guaitanele; Sacramento, 2022). As autoras destacam que esses mecanismos contribuem para ordenar o fluxo do turismo e ampliar oportunidades econômicas para pequenos empreendedores e comunidades tradicionais. Adicionalmente, os acordos de cooperação e convênios estabelecidos com organizações da sociedade civil possibilitam o desenvolvimento de ações de educação ambiental, sem finalidade lucrativa, o que reforça a dimensão pública da gestão.

A coexistência desses instrumentos indica que o uso público em PARNAs demanda arranjos diversificados, capazes de articular Estado, mercado e sociedade civil em modelos adaptados às especificidades territoriais e aos objetivos de conservação (Barreto; Rodrigues, 2025).

A despeito da agenda governamental — conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — de priorizar as concessões de longo prazo como vetor de sustentabilidade econômica (PPI, 2016), políticas estruturadas de forma predominantemente *top-down*² frequentemente entram em choque com as dinâmicas territoriais e com as expectativas de participação das populações locais e usuários tradicionais (Rodrigues; Abrucio, 2019; Brumatti; Rozendo, 2021). Esse tensionamento sinaliza a necessidade de conciliar a expansão do fluxo turístico com práticas de gestão inclusivas, baseadas na transparência e no controle social (Frey, 2000; Jeronimo, 2021).

Sob os parâmetros da Lei do SNUC (BRASIL, 2000), a conservação da natureza e a participação social consolidaram-se como pilares estruturantes da gestão de áreas protegidas, exigindo que o ordenamento técnico dialogue com fóruns democráticos de tomada de decisão. Nesse cenário, os conselhos gestores de unidades de conservação (UCs) operam como os espaços formais por excelência de participação social na gestão pública, constituindo instâncias fundamentais de diálogo e mediação entre a sociedade civil e o governo (Irving, 2006). De

² De acordo com Secchi (2013), as políticas públicas *top-down* são formuladas e impostas de maneira centralizada pelo governo. Em contrapartida, as políticas *bottom-up* são estruturadas "de baixo para cima", emergindo das demandas, experiências e participação direta dos atores locais e da sociedade. Esse segundo modelo valoriza a realidade prática, a diversidade dos contextos e o diálogo contínuo entre gestores e comunidade.

acordo com as diretrizes do ICMBio (2014), a atuação integrada desses colegiados busca construir alianças com os diversos segmentos sociais, gerando um protagonismo coletivo focado na conservação da biodiversidade e no desenvolvimento socioambiental.

Sob a ótica da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (APREMAVI, 2012), os conselhos representam a maneira mais efetiva de se praticar a governança participativa, dividindo-se em dois tipos conforme a categoria da unidade: consultivos (como no caso dos PARNAs, onde os conselheiros debatem e recomendam caminhos institucionais) ou deliberativos (como em Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, onde a plenária participa diretamente das decisões administrativas e regulamentações).

O arcabouço legal básico que fundamenta e organiza tais colegiados remonta à Constituição Federal de 1988 (Art. 225), que estabelece o dever conjunto entre a coletividade e o Poder Público de defender e preservar o meio ambiente. Conforme detalhado no Manual de Apoio à Atuação do Ministério Público (2015), a participação popular na gestão de áreas protegidas foi normatizada pela Lei do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000) e posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340/2002, que estipulou as competências específicas dos conselhos e as regras de representação paritária e multissetorial. Complementando esse aparato legal no nível federal, o ICMBio (2014) ressalta a publicação da Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014, instrumento responsável por unificar e disciplinar os procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição desses conselhos gestores.

Esses fóruns exercem um papel democrático relevante no apoio a tomadas de decisão do Estado sobre políticas ambientais de delegação e cooperação, atuando diretamente na construção de consensos e na integração da unidade ao seu entorno. Segundo o Manual do Ministério Público (2015), entre as competências regimentais dos conselhos está a obrigação de opinar (nos conselhos consultivos) ou ratificar (nos deliberativos) a contratação e as diretrizes dos termos de parceria celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) para a gestão compartilhada de atividades na unidade. Focando especificamente na realidade dos PARNAs — cujo objetivo de preservação de ecossistemas deve ser compatibilizado com a recreação em contato com a natureza, turismo ecológico e educação ambiental —, a APREMAVI (2012) reforça que as parcerias envolvendo o terceiro setor e a iniciativa pública são de fundamental importância para viabilizar o apoio à visitação pública, captar recursos de forma simplificada e facilitar a implementação das ações de uso público previstas no plano de manejo.

É precisamente nesse cenário de debates sobre diferentes modelos de delegação de serviços, parcerias e fortalecimento do controle social que o Parque Nacional da Serra dos

Órgãos (PARNASO) sobressai como um objeto empírico de destacada relevância. Caracterizado por Castro *et al.* (2013) como uma das UCs mais célebres do Brasil, o PARNASO possui reconhecida importância ecológica, histórica e cênica. Criado oficialmente em 30 de novembro de 1939, durante o governo de Getúlio Vargas, figura como o terceiro parque nacional mais antigo do país. Seus limites territoriais abrangem os municípios de Teresópolis, Petrópolis, Magé e Guapimirim, situando-se no setor fluminense da Serra do Mar (Castro *et al.*, 2013). O estudo dos referidos autores destaca que, em 2008, o parque passou por uma significativa ampliação de área, expandindo seus limites de 10.653 para 20.030 hectares. Além de altos níveis de endemismo na flora e na fauna da Mata Atlântica, sua impressionante beleza cênica é marcada por um relevo acidentado que abriga monumentos geológicos célebres, como o Dedo de Deus, e a Pedra do Sino, ponto culminante da unidade a 2.275 metros de altitude (Castro *et al.*, 2013).

Essa marcante configuração geográfica estabelece uma relação intrínseca do PARNASO com o esporte de aventura e com a comunidade de montanhistas, elemento que Castro *et al.* (2013) apontam como histórico e estruturante para o uso público local. Em virtude do relevo fortemente acidentado e das bruscas variações altitudinais, a unidade consolidou-se como um dos principais palcos nacionais para a prática de caminhadas, escaladas em rocha, rapel, cachoeirismo e camping. O atrativo turístico mais emblemático da unidade é a travessia Petrópolis-Teresópolis, um percurso de alta montanha que atrai anualmente milhares de praticantes do montanhismo (Castro *et al.*, 2013). Essa dinâmica histórica de uso e a forte apropriação afetiva do território pelos montanhistas transformaram esse segmento social em um ator político central no cotidiano e na governança da unidade protegida.

No que tange à governança participativa, a relevância dessa representação comunitária assume grande importância e densidade política na articulação territorial. Castro *et al.* (2013) descrevem que o setor do montanhismo constitui um grupo social fortemente atrelado ao manejo e usufruto dos recursos e atrativos do parque. Diante dessa conexão orgânica e da capacidade histórica de mobilização desse grupo de interesse, os processos de eleição e atualização do regimento interno do conselho gestor contemplaram a criação de uma vaga suplementar especificamente destinada para a representação desse segmento. Essa conquista institucional, formalizada por meio da inclusão de entidades representativas, como a Federação de Montanhismo do Estado do Rio de Janeiro (FEEMERJ), destaca o montanhismo como um parceiro corresponsável e indispensável no apoio à tomada de decisões e nas ações de proteção ambiental do parque (Castro *et al.*, 2013).

A própria trajetória e funcionamento do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (CONPARNASO) refletem essa busca por mediação de conflitos e integração regional. Instituído originalmente em 6 de agosto de 2002 de maneira essencialmente formal para responder a exigências legais, o conselho passou por um profundo processo de reestruturação a partir de oficinas participativas iniciadas no final de 2004, com o intuito de assegurar uma paridade real e um engajamento genuinamente dinâmico dos diversos atores locais (Castro *et al.*, 2013). Sob a presidência do chefe da unidade e coordenação institucional do ICMBio, o CONPARNASO atua consultivamente mediante reuniões bimestrais e itinerantes entre as sedes e os municípios que compõem o seu entorno. Conforme sintetizado no estudo de Castro *et al.* (2013), o fortalecimento contínuo deste colegiado constitui um pilar essencial de controle social e governança, sendo capaz de sintonizar as metas de conservação da biodiversidade com as complexas pressões socioeconômicas locais.

Contudo, a trajetória recente da gestão do uso público no PARNASO expõe as profundas assimetrias latentes entre as diretrizes centralizadas federais e a base social organizada da unidade. Após o encerramento do contrato com a concessionária Hope, em 2021, o avanço governamental na elaboração de um novo edital revelou resistências manifestadas por meio de um movimento de repúdio, liderado pelo próprio CONPARNASO e por coletivos de montanhistas, que questionaram a natureza centralizadora do modelo proposto e a deficitária participação social no processo (Diário de Teresópolis, 2023). Esse evento inaugurou a chamada Gestão de Transição (IRVING, 2009), período caracterizado pela ausência de uma concessionária formal e pela necessidade de reorganização provisória das atividades de visitação³.

A situação vivenciada na unidade ilustra um contexto marcado pelo tensionamento entre a Gestão por Outorga — modelo no qual o Estado exerce primazia decisória de forma unilateral (Di Pietro, 2023) — e a transição para uma Gestão por Pactuação, fundamentada em processos de governança colaborativa e na construção compartilhada de soluções entre os atores envolvidos (Bursztytn, 2012). Entre 2021 e 2024, as instâncias de reunião do CONPARNASO tornaram-se o espaço central para a mediação desses interesses e para a proposição de novos arranjos de delegação e parcerias, culminando na abertura de um ciclo de oficinas participativas.

³ O uso do termo *visitação* é adotado em lugar de *turismo* por ser mais abrangente e incluir não apenas os turistas provenientes de outras localidades, mas também os moradores locais que frequentam e utilizam os atrativos. De acordo com o *Glossário do Turismo* do Ministério do Turismo, o conceito de turismo envolve necessariamente o deslocamento de visitantes para fora de seu ambiente habitual, enquanto a visitação refere-se ao ato de visitar um local, independentemente da origem do visitante, abrangendo assim públicos residentes e não residentes (MTUR, 2018).

Foi justamente o acompanhamento desse ciclo de oficinas, realizado entre novembro e dezembro de 2023, que motivou a escolha deste objeto de estudo. Antes mesmo do ingresso formal no mestrado, a pesquisadora vivenciou esses debates na condição de moradora local e observadora dos desdobramentos práticos da governança participativa. Essa inserção prévia na dinâmica do CONPARNASO despertou o interesse em compreender como o Conselho atua na mediação desses conflitos e em que medida sua trajetória pode dialogar com os desafios enfrentados por colegiados de outras UCs.

Diante desse cenário, o problema que orienta este estudo consiste em compreender como o CONPARNASO contribuiu, entre 2021 e 2024, na formulação de propostas de delegação de serviços e parcerias para apoio à visitação. Busca-se analisar de que modo essa atuação fortalece práticas de governança participativa em UCs federais, em contraponto a modelos de gestão baseados em concessões centralizadas de caráter *top-down*.

Para responder a esse problema, a pesquisa é orientada por três questões centrais: quais argumentos, preocupações e recomendações foram apresentados pelo CONPARNASO durante o processo de transição do modelo de concessão no PARNASO; como os debates, conflitos e consensos registrados nas notas técnicas, atas e oficinas revelam disputas em torno dos modelos de delegação e parcerias para os serviços de apoio à visitação; e de que maneira a atuação do conselho contribuiu para a formulação de alternativas e para o fortalecimento da governança participativa na gestão do uso público.

Com base nessas perguntas, formula-se a hipótese de que o CONPARNASO desempenhou, no período analisado, um papel ativo e estratégico na construção de propostas de delegação e de parcerias para os serviços de apoio à visitação. Essa atuação não apenas tensionou o modelo tradicional de concessões *top-down*, mas também fortaleceu práticas de governança participativa ao promover processos de construção coletiva mais inclusivos, dialogados e territorialmente situados. Tal dinâmica se alinha aos princípios do SNUC e a uma perspectiva *bottom-up* de gestão, fundamentada na valorização da participação social, na articulação multissetorial e na defesa de modelos de uso público mais democráticos e adequados às especificidades do território.

1.2 Objetivos

Para responder a essa questão, o objetivo geral da pesquisa é analisar a dinâmica da governança participativa no PARNASO, no período de 2021 a 2024.

Em complemento, são objetivos específicos dessa pesquisa:

- (i) Identificar os argumentos, críticas e recomendações formulados pelo CONPARNASO na transição do modelo de concessão (2021–2024).
- (ii) Analisar como os debates e posicionamentos registrados nas instâncias participativas expressam disputas e expectativas sobre os modelos de gestão do uso público.
- (iii) Avaliar a contribuição do CONPARNASO para o fortalecimento da governança participativa e para a construção de alternativas ao modelo de concessão centralizado.

1.3 Justificativa

Alinhada à linha de pesquisa Gestão de Áreas Protegidas do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), esta investigação se justifica pela necessidade de compreender como a participação social se materializa em momentos de tensão decorrentes da imposição de instrumentos de gestão elaborados sem transparência e diálogo com o território. O recorte temporal (2021–2024) é particularmente relevante por corresponder ao período de transição pós-concessão Hope, momento em que se manifesta a atuação do conselho consultivo.

A originalidade do trabalho reside na análise da chamada "gestão de transição", dimensão ainda pouco explorada na literatura, que tende a privilegiar contratos já consolidados. Ao focalizar esse intervalo crítico, a pesquisa contribui para revelar os desafios e as oportunidades da participação social em processos de reconfiguração da política pública.

A escolha de um Parque Nacional (PARNA) como objeto de estudo reforça a pertinência da proposta, uma vez que essas UCs têm como missão conciliar a conservação da biodiversidade com a visitação e a prática do ecoturismo.

Nesse contexto, o aprimoramento das políticas de gestão de áreas protegidas no Brasil passa pela compreensão do papel dos conselhos consultivos na mediação entre conservação, uso público e governança participativa.

1.4 Organização dos capítulos

A dissertação está organizada em sete capítulos. O **Capítulo 1 – Introdução** apresenta o problema de pesquisa, a hipótese central, os objetivos e a justificativa do trabalho. O **Capítulo 2 – Metodologia e Métodos da Pesquisa** descreve o percurso teórico e os procedimentos utilizados na construção do referencial e na coleta de dados. O **Capítulo 3 – Fundamentação Teórica e Institucional** divide-se em três seções: "Arcabouço Legal dos Conselhos Consultivos em Parques Nacionais", que contextualiza a existência desses colegiados a partir da legislação

pertinente; "Participação Social e Esfera Pública", que aborda a Teoria do Agir Comunicativo e os conceitos de esfera pública, democracia participativa e gestão participativa articulados aos conselhos de Unidades de Conservação (UCs); e "Organização Administrativa, Delegação de Serviços e Parcerias em Parques Nacionais", que debate as concessões e parcerias em áreas protegidas. O **Capítulo 4 – Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (CONPARNASO)** traz o histórico de criação, a composição e o regimento do órgão, além de analisar o período de transição, com destaque para o encerramento da concessão da Hope e as críticas ao modelo vigente. O **Capítulo 5 – Resultados e Discussão** examina os conflitos e consensos registrados nas notas técnicas e atas das reuniões do conselho, bem como as propostas de novos modelos de delegação e parcerias construídas durante as oficinas. O **Capítulo 6 – Produto Técnico** apresenta a estrutura do produto gerado nesta pesquisa, cumprindo a exigência obrigatória para a obtenção do grau de Mestre conforme o Art. 33 do Regulamento do curso. Por fim, o **Capítulo 7 – Considerações Finais** sintetiza as potencialidades e os limites identificados na pesquisa, oferecendo sugestões para o fortalecimento da governança participativa em parques nacionais.

Cabe informar que, por se tratar de uma pesquisa conduzida no âmbito de uma Unidade de Conservação federal, o estudo foi devidamente registrado e autorizado pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade do ICMBio (SISBIO), sob o número 105871-1.

2. METODOLOGIA E MÉTODOS DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza qualitativa e exploratória (Gil, 2002). Essa abordagem mostrou-se adequada ao objetivo central do estudo, que consiste em compreender de que forma o CONPARNASO tem contribuído para a formulação de propostas no processo de delegação de serviços e parcerias para o apoio à visitação e como essa atuação fortalece a governança participativa em UCs.

Para responder ao problema de pesquisa, delineou-se um percurso metodológico composto por três procedimentos complementares. (a) A pesquisa bibliográfica teve como objetivo subsidiar a construção do referencial teórico deste estudo, por meio da busca de produções acadêmicas (artigos, dissertações e teses), sobre conselhos consultivos em unidades de conservação. Esse levantamento permitiu situar o estudo no campo teórico e compreender os referenciais predominantes sobre conselho consultivo, democracia participativa e governança participativa. (b) A pesquisa documental foi distribuída em dois grupos: arcabouço legal (leis, decretos e portarias) e documentos institucionais (manuais e Regimento Interno). (c) A análise das fontes empíricas do estudo de caso, guiada pelo método de análise de conteúdo (Bardin, 2016), envolveu a seleção, a leitura e a interpretação das notas técnicas, atas de reuniões do CONPARNASO e Relatório do Ciclo de Oficinas de Planejamento de Parcerias para Visitação no PARNASO, disponibilizadas no sítio eletrônico do ICMBio e pela secretaria do PARNASO. O objetivo central dessa etapa foi identificar como a governança participativa, por meio do CONPARNASO, atuou ao longo do período de 2021 a 2024, revelando a postura do colegiado diante do processo de delegação de serviços e parcerias para o apoio à visitação.

A combinação desses procedimentos metodológicos viabilizou uma compreensão das práticas de governança do colegiado, tornando possível analisar tanto sua atuação histórica recente quanto sua dinâmica interna durante o processo de planejamento participativo. Esses elementos forneceram os subsídios necessários para a análise apresentada no Capítulo 5 – Resultados e Discussão desta dissertação.

2.1 Pesquisa bibliográfica

O processo foi estruturado em etapas sucessivas de mapeamento e refinamento. Inicialmente, realizou-se uma busca exploratória no Google Acadêmico por produções publicadas no recorte temporal de 2021 a 2024, utilizando o termo amplo "concessão de parques nacionais". Contudo, o volume expressivo de retornos evidenciou a necessidade de delimitar o

escopo, visto que o objeto central da investigação converge para a atuação dos conselhos consultivos. Diante disso, a estratégia foi redirecionada para o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, permitindo um afunilamento conceitual e descritivo. Nessa base, as buscas foram sequenciadas a partir de termos mais específicos: iniciou-se com *"participação social e governança em unidades de conservação"*, avançando para *"gestão participativa de unidades de conservação de proteção integral"* e, por fim, chegando à expressão *"conselho consultivo em parques nacionais"*.

A seleção para leitura integral no portal da CAPES considerou dois critérios: a disponibilidade do texto completo e a presença dos termos "conselho consultivo", "participação social" e/ou "gestão participativa" no título ou nas palavras-chave. Sob esses parâmetros, quatro pesquisas foram selecionadas e analisadas para validar sua aderência ao estudo, descartando-se produções sem contribuições significativas para o escopo delimitado.

O mapeamento dessas obras revelou que o debate sobre a gestão de UCs costuma ser ancorado em autores como Milano, Dourojeanni e Hockings, que fundamentam os critérios de eficiência e manejo adequado dos parques. No entanto, ao deslocar o olhar para o eixo da participação e da democracia, nota-se a centralidade de Avritzer, Gohn e Jacobi para sustentar o envolvimento da sociedade nas decisões públicas, além da mobilização de Habermas, cuja Teoria do Agir Comunicativo explica as dinâmicas de diálogo nos conselhos gestores.

A partir desse mapeamento, identificou-se a seguinte articulação teórica nas pesquisas selecionadas: Habermas é mobilizado por Monteiro (2023) para discutir esfera pública e comunicação nos conselhos; Avritzer é adotado por Luz (2021) e Monteiro (2023) para analisar como as normas e regras moldam a eficácia participativa; e Gohn orienta as reflexões de Micaloski (2023) e Oliveira (2021) sobre o histórico dos movimentos sociais e a necessidade de qualificação dos conselheiros, superando a perspectiva da simples presença numérica.

Essa configuração teórica também se refletiu diretamente nas escolhas metodológicas das investigações analisadas. No campo da análise qualitativa, o emprego da Análise de Conteúdo baseada em Bardin (2016) fundamenta os trabalhos de Luz (2021), Micaloski (2023) e Monteiro (2023) no exame sistemático de atas de conselhos e transcrições de entrevistas. Paralelamente, quanto à estruturação e tipologia das pesquisas, a influência de Gil (2002) predomina na classificação dos delineamentos como estudos descritivos e estudos de caso, servindo de base para o rigor metodológico adotado por Luz (2021), Micaloski (2023) e Oliveira (2021).

À luz desse panorama, e considerando a formação acadêmica da pesquisadora em Administração Pública, a fundamentação teórica desta dissertação (apresentada no Capítulo 3)

foi construída a partir da articulação da Teoria do Agir Comunicativo, de Jürgen Habermas (*apud* Bettine, 2021; 2025), em diálogo com os conceitos de democracia participativa de Avritzer (1999; 2008) e gestão participativa de Gohn (2006; 2011). A escolha desse arcabouço decorreu diretamente da experiência empírica durante as observações no CONPARNASO: a busca por entendimento e as dinâmicas de diálogo observadas entre os conselheiros aproximaram o campo da perspectiva habermasiana; por outro lado, a emergência de conflitos, disputas interpretativas e assimetrias de poder exigiram o aporte de Avritzer para compreender o funcionamento real da participação; por fim, as limitações institucionais e operacionais identificadas na rotina do conselho tornaram as reflexões de Gohn fundamentais para analisar as barreiras e os reais condicionantes da ação participativa.

Essa base foi complementada por autores cuja escolha decorre tanto de sua relevância acadêmica quanto da trajetória formativa da pesquisadora. A utilização de Di Pietro (2023) justifica-se pelo conhecimento prévio adquirido ao longo da graduação e pós-graduação em Administração Pública, no que se refere às modalidades de delegação de serviços públicos. Já a inclusão dos trabalhos de Camila Rodrigues (2009; 2019; 2025) decorre de sua atuação como docente da UNIRIO — instituição na qual este estudo se desenvolve — e de sua produção consolidada sobre delegação de serviços e parcerias em áreas protegidas, incluindo sua tese de doutorado sobre a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade (Rodrigues, 2009). Adicionalmente, Rodrigues coordena, junto a Eloise Botelho (Botelho, 2018), o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), espaço que reúne e divulga pesquisas sobre o tema, ampliando o acesso a produções essenciais para esta dissertação. Para este mapeamento específico no Google Acadêmico, buscou-se a expressão "*Camila Rodrigues delegações de serviços e parcerias de apoio à visita*", sem limite temporal.

Sob a mesma estratégia, buscou-se por "*Marta Irving e governança participativa*", incorporando as contribuições da autora, reconhecida como referência nacional em governança de áreas protegidas. Sua obra sobre inclusão social e construção de significados nesses territórios (Irving, 2006) oferece elementos fundamentais para compreender a interface entre governança, participação e inclusão em contextos ambientais.

Complementando esse panorama, foram analisados artigos recentes recomendados pelos orientadores da mestranda, com o objetivo de ampliar a compreensão sobre conselhos consultivos, democracia e gestão participativa em unidades de conservação. Entre esses textos, destacam-se Arruda, Irving e Moraes (2024), que evidenciam que a efetividade dos conselhos depende da qualidade das relações entre a gestão e os atores locais; Binkowski e Souza (2017), que demonstram como a ausência de um conselho compromete a gestão participativa,

reforçando a importância da mobilização social; e Jeronymo, Silva e Tanizaki-Fonseca (2021), que apontam limites estruturais da democracia participativa em UCs devido ao caráter centralizador do SNUC e às práticas burocráticas que restringem o diálogo.

A leitura integrada desses artigos reforça que a efetividade dos conselhos consultivos não pode ser avaliada apenas por sua existência formal, mas sim pela capacidade de promover debates qualificados, inclusão social e corresponsabilidade na gestão. Esses elementos foram essenciais para a análise do CONPARNASO, indicando que seu funcionamento deve ser compreendido a partir das relações estabelecidas entre a gestão e os atores locais, das assimetrias de poder e da abertura institucional ao diálogo.

No que se refere especificamente ao território da pesquisa, as obras de Castro *et al.* (2013), Cruz (2021) e Mussi (2007) permitiram reconstruir o histórico de formação, funcionamento e reestruturação do CONPARNASO, além de compreender o contexto recente da concessão de serviços no parque.

Todo esse percurso metodológico e de levantamento foi orientado pelo método de triangulação, entendido como a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vista, conforme proposto por Denzin (*apud* Minayo, 2004). A triangulação constituiu uma estratégia de vigilância metodológica e validação eficiente, fortalecendo a consistência analítica e a credibilidade científica da pesquisa ao articular as diferentes matrizes teóricas e empíricas aqui delineadas.

Por fim, informa-se que todo o material que fundamentou e ajudou na elaboração desta pesquisa encontra-se devidamente listado no capítulo de Referências, localizado após as Considerações Finais do trabalho.

2.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental reuniu normas jurídicas e materiais institucionais que orientam a criação, gestão e participação social nas UCs. Esses documentos são importantes para compreender o funcionamento dos conselhos e, especificamente, para analisar o CONPARNASO. Além disso, constituem a base conceitual e prática para o desenvolvimento do Produto Técnico deste mestrado, voltado à divulgação acessível das leis, decretos e instrumentos de participação social.

A seguir, apresentam-se os dois conjuntos de documentos analisados: o arcabouço legal, que estabelece as diretrizes formais da gestão participativa, e os documentos institucionais, que traduzem essas normas em orientações operacionais e metodológicas.

2.2.1 Arcabouço legal

O arcabouço legal reúne as principais normas que estruturam o SNUC e regulamentam a participação social na gestão das UCs. Esses instrumentos definem princípios, categorias, competências e procedimentos que orientam o órgão gestor e os conselhos consultivos, tornando seu conhecimento importante para compreender o papel institucional do CONPARNASO. Os referidos documentos, detalhados no Quadro 1, foram selecionados por constituírem a base jurídica que normatiza a gestão das UCs, permitindo compreender como a participação social é prevista legalmente, quais as atribuições dos conselheiros e de que forma deve ocorrer a articulação entre a sociedade e o órgão gestor.

Quadro 1 - Documentos do arcabouço legal e seus assuntos

Documento	Assunto
Lei nº 9.985/2000 – SNUC	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; define categorias, objetivos e diretrizes de gestão; estabelece a participação social como princípio.
Decreto nº 4.340/2002	Regulamenta a Lei do SNUC; detalha composição, competências e funcionamento dos conselhos; orienta o Plano de Manejo e instrumentos de gestão.
Decreto nº 5.758/2006 – PNAP	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas; reforça diretrizes de participação social, governança e integração territorial.
Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014	Estabelece normas e procedimentos para formação, implementação e modificação dos Conselhos Gestores; define princípios, etapas e competências.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

2.2.2 Documentos institucionais

Além das normas legais, foram selecionados documentos institucionais que traduzem o arcabouço jurídico em orientações práticas, metodologias e diretrizes operacionais. Esses materiais são produzidos por órgãos públicos e organizações da sociedade civil e desempenham papel central na implementação da governança participativa.

Entre os documentos selecionados estão o *Manual de Apoio à Atuação do Ministério Público – Unidades de Conservação* (2015), o *Guia de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais* (ICMBio, 2014), o *Regimento Interno do Conselho Consultivo do PARNASO* (2019) e a publicação *Gestão Participativa em Unidades de Conservação: uma experiência na Mata Atlântica* (Apremavi, 2012). Cada um deles contribui para compreender como os conselhos são estruturados, como funcionam e quais práticas fortalecem sua efetividade, seja pela abordagem normativa, metodológica ou experiencial.

Esses documentos foram selecionados por oferecerem uma visão aplicada da governança participativa, complementando o arcabouço legal com orientações práticas, metodológicas e operacionais. O *Guia de Conselhos* e o *Manual do Ministério Público* apresentam ferramentas e recomendações que permitem analisar o funcionamento dos conselhos gestores de forma contextualizada, articulando fundamentos jurídicos e

procedimentos institucionais. O *Regimento Interno do CONPARNASO* é essencial para compreender a dinâmica específica do colegiado estudado, suas competências e sua organização interna. A publicação da Apremavi, por sua vez, acrescenta uma dimensão experiencial ao *corpus* documental, ao relatar práticas concretas de governança participativa, processos de mobilização social e estratégias de fortalecimento de conselhos consultivos em UCs da Mata Atlântica. Essa perspectiva prática amplia a compreensão sobre os desafios e potencialidades da participação social no cotidiano das UCs.

Além disso, esses materiais fundamentam o Produto Técnico, que busca ampliar o acesso da sociedade às informações sobre participação social e estimular seu engajamento, oferecendo conteúdos acessíveis, exemplos aplicados e diretrizes consistentes para apoiar a atuação de conselheiros e comunidades.

2.3 Fontes empíricas do estudo de caso

O *corpus* empírico da pesquisa é composto por documentos de domínio público, obtidos no sítio eletrônico do ICMBio e no repositório institucional do PARNASO. O conjunto documental inclui: notas técnicas elaboradas por Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho; atas das reuniões do CONPARNASO produzidas entre 2021 e 2024; e o Relatório do Ciclo de Oficinas. A seleção seguiu os critérios de exaustividade, representatividade e pertinência (Bardin, 2016), assegurando que o material refletisse de forma consistente as dinâmicas do conselho no período analisado.

2.3.1 Procedimento de Análise de Conteúdo e Uso de Inteligência Artificial

Para reforçar a objetividade e a replicabilidade do procedimento de análise de conteúdo, empregou-se o processamento automatizado via inteligência artificial para a extração de evidências textuais, operado a partir de um protocolo de prompts estruturados. O uso da tecnologia atuou como suporte técnico-linguístico na etapa de pré-análise e codificação do *corpus* documental, sendo os dados posteriormente validados e interpretados sob o crivo da pesquisadora, conforme os preceitos de Laurence Bardin (2016).

Esse procedimento permitiu identificar unidades de registro associadas a duas categorias temáticas definidas *a priori*:

1. Concessão e Delegação de Serviços: exame da fundamentação dos argumentos, das posições divergentes e das tensões entre o modelo estatal e as proposições formuladas pelo Conselho.

2. Gestão Participativa e Governança: identificação dos fluxos comunicativos, das pretensões de validade dos discursos e da capacidade de influência dos atores sociais na construção do consenso.

O protocolo de prompt padrão utilizado para a extração automatizada de dados seguiu uma estrutura dividida em três blocos essenciais: a especificação do papel do modelo (assistente de pesquisa em análise qualitativa), a delimitação conceitual das categorias analíticas e as diretrizes rigorosas para a formatação da saída. Esse desenho metodológico garantiu que a ferramenta extraísse as unidades de registro textuais mantendo a literalidade dos discursos e o contexto dos atores sociais envolvidos, conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 – Protocolo de Comando (Prompt) Utilizado para Codificação Textual

Componente do Comando	Diretriz Operacional do Prompt
Diretiva do Sistema	Você é um assistente de pesquisa especializado em Análise de Conteúdo qualitativa segundo Laurence Bardin. Sua tarefa é atuar na etapa de codificação e extração de evidências textuais a partir do corpus documental fornecido (atas de reunião).
Objetivo	Identificar e extrair unidades de registro (trechos, frases ou parágrafos) que correspondam a duas categorias temáticas definidas <i>a priori</i> . Para cada trecho extraído, você deve preservar o contexto e indicar os atores ou instituições envolvidas.
Categorias Analíticas	1. Concessão e Delegação de Serviços: Trechos que tragam a fundamentação de argumentos, posições divergentes, concordâncias ou tensões entre o modelo estatal e as propostas do Conselho sobre a delegação de serviços. 2. Gestão Participativa e Governança: Trechos que evidenciem os fluxos comunicativos, as pretensões de validade dos discursos (reivindicações de verdade, retidão e sinceridade) e a capacidade dos atores sociais de influenciar decisões ou construir consensos.
Instruções de Saída	Para cada ata analisada, organize os achados em formato de tópicos ou tabela contendo: a categoria associada; a unidade de registro (transcrição exata do trecho); o contexto e os atores predominantes envolvidos na fala/discussão.
Inserção de Dados	<i>[Corpus para Análise: inserção do texto integral da ata correspondente]</i>

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) com apoio de IA.

A identificação da recorrência e dos contextos em que essas categorias temáticas emergiram permitiu observar não apenas a centralidade do tema nas discussões, mas também sua transformação ao longo das reuniões. Isso tornou possível identificar momentos de maior ênfase ou de mudança de posicionamento, bem como reconhecer as instituições e os atores predominantes, evidenciando as dinâmicas de poder que se configuram no processo dialógico.

A partir dessas categorias, procedeu-se à leitura aprofundada dos trechos relevantes das atas, seguida da fase de inferência. Esse movimento analítico buscou relacionar os conteúdos emergentes às dimensões da governança participativa em UCs. Nessa etapa de posterior inferência, ocorreu a interpretação e a articulação dos dados ao referencial teórico da Teoria do Agir Comunicativo (Habermas), da Democracia Participativa (Avritzer) e da Gestão Participativa (Gohn). Essa abordagem permitiu ir além da mera descrição documental, sinalizando padrões discursivos e discutindo em que medida o CONPARNASO se configura como uma esfera pública de debates e construção coletiva de políticas de uso público.

Por exemplo, a recorrência de menções à “concessão” em determinados períodos sugere a intensificação do debate sobre modelos de gestão, enquanto a presença constante de órgãos públicos e associações locais caracteriza a pluralidade da participação social. Além disso, os achados foram conectados às notas técnicas já produzidas, permitindo a triangulação dos dados e reforçando a compreensão sobre como os registros documentais refletem e dialogam com os posicionamentos institucionais.

2.4 Declaração sobre o uso de inteligência artificial generativa

No que se refere ao suporte à escrita, elaboração de figuras e à análise de conteúdo, este trabalho contou com o auxílio de recursos de Inteligência Artificial (IA) generativa. Os modelos *Gemini 3.1 Pro* e *NotebookLM* (2026), vinculados à plataforma *Gemini Advanced*, da *Google*, foram utilizados como recursos auxiliares nas etapas de estruturação lógica da dissertação, revisão gramatical e ortográfica. Para a etapa de análise de conteúdo (extração de evidências) e revisão das normas ABNT, recorreu-se ao *Copilot* (2026), desenvolvido pela *Microsoft*, em sua versão integrada ao notebook *Aspire Go 15*, da *Acer*. Para a criação das apresentações, em formato não linear, do Produto Técnico, foi utilizada a ferramenta *Prezi AI* (2025), desenvolvida pela *Prezi Inc*.

Cabe ressaltar que o uso dessas tecnologias teve caráter exclusivamente instrumental. Toda a interpretação crítica, fundamentação teórica e conclusões apresentadas permanecem sob responsabilidade intelectual da pesquisadora, em conformidade com as normas éticas de integridade científica.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E INSTITUCIONAL

Em estudos direcionados às áreas protegidas e inclusão social, Irving (2006) diferencia gestão e governança participativa nas UCs. A gestão corresponde à dimensão técnica e administrativa da conservação, voltada para planejamento, organização e execução de ações, geralmente centralizada no Estado. Já a governança participativa pode ser entendida como a dimensão política e social, que busca legitimar e fortalecer a gestão ao incluir múltiplas vozes e interesses, distribuindo responsabilidades entre Estado, sociedade civil, comunidades locais e setor privado, em arenas de diálogo e deliberação compartilhada. Os conselhos consultivos de PARNAs sugerem situar-se precisamente nesse campo da governança participativa, funcionando como instâncias em que a gestão técnica pode ser tensionada, complementada e, em determinados contextos, reorientada pela participação social.

A participação social na gestão ambiental brasileira, especialmente no âmbito das UCs, constitui um campo privilegiado para observar as dinâmicas contemporâneas da esfera pública. A criação dos conselhos consultivos de PARNAs representa uma tentativa institucional de democratizar processos decisórios historicamente marcados pela centralização estatal e pela predominância de saberes técnico-científicos. Esses espaços configuram arenas formais de participação em que diferentes atores sociais podem contribuir na gestão de territórios protegidos.

Para compreender a complexidade dessas arenas, propõe-se um referencial que articule dimensões normativas, sociopolíticas e institucionais. A dimensão normativa se apoia no arcabouço legal que institui e regulamenta os conselhos gestores. A perspectiva sociopolítica baseia-se na Teoria do Agir Comunicativo (TAC) de Jürgen Habermas (*apud* Bettine, 2021; 2025), na concepção de democracia participativa de Leonardo Avritzer (1999; 2008) e na abordagem de gestão participativa de Maria da Glória Gohn (2006; 2011). Por fim, a análise institucional abrange os conceitos de delegação de serviços públicos e parcerias em áreas protegidas, dialogando com as contribuições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), Camila Rodrigues (2009; 2019; 2025) e Marta Irving (2006).

3.1 O Cenário Normativo: O Arcabouço Legal dos Conselhos Consultivos

O arcabouço legal que estrutura a gestão participativa nas UCs brasileiras é composto por um conjunto de instrumentos normativos que se articulam em diferentes níveis. No plano legal e infralegal, destacam-se a Lei nº 9.985/2000, que institui o SNUC; o Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta dispositivos dessa lei; e o Decreto nº 5.758/2006, que estabelece o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Complementarmente, a Instrução

Normativa (IN) ICMBio nº 9/2014 disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição dos conselhos gestores de UCs federais. Nesse conjunto, cada instrumento pode contribuir para a consolidação dos conselhos como instâncias de governança ambiental e de controle social na gestão de PARNAs.

A Lei nº 9.985/2000 introduz esse processo ao instituir o SNUC e definir que a criação e a gestão das UCs devem assegurar mecanismos de participação da sociedade e, em particular, das populações locais (Art. 5º). Essa orientação reforça a premissa de que as decisões sobre conservação devem buscar transparência, incorporando diferentes segmentos sociais ao processo decisório. No caso específico dos PARNAs, a lei estabelece a obrigatoriedade de um conselho consultivo, presidido pelo órgão gestor e composto por representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil (Art. 29).

O sistema divide as unidades em dois grandes grupos: Proteção Integral (como os PARNAs) e Uso Sustentável. Essa distinção repercute na diferença entre conselhos consultivos e deliberativos. Nas unidades de Proteção Integral, a lei prevê conselhos consultivos, cuja função precípua é acompanhar a gestão, propor diretrizes, avaliar ações e promover a articulação com a sociedade. Embora não possuam poder decisório final, esses conselhos exercem potencial influência ao subsidiar o órgão gestor com recomendações técnicas e sociais. Em contraste, nas unidades de Uso Sustentável que envolvem populações tradicionais, o SNUC prevê conselhos deliberativos com prerrogativas de decisão sobre aspectos centrais da gestão, como a aprovação do Plano de Manejo.

O Decreto nº 4.340/2002 detalha as disposições da lei, regulamentando a composição, o funcionamento e as competências desses colegiados (Arts. 17 a 20). Determina-se que a representação deve ser, sempre que possível, paritária entre poder público e sociedade civil, visando garantir a diversidade de setores e o equilíbrio entre interesses ambientais, sociais e econômicos. O Quadro 3 sintetiza a estrutura de composição prevista por este decreto.

Quadro 3 – Composição do conselho

Aspecto	Descrição segundo o Decreto
Presidência do conselho	Exercida pelo chefe da unidade de conservação, responsável por designar os demais conselheiros indicados pelos setores.
Representação dos órgãos públicos	Deve incluir órgãos ambientais dos três níveis da Federação e áreas afins (pesquisa, educação, turismo, etc.).
Representação da sociedade civil	Abrange comunidade científica, ONGs ambientalistas, população residente e do entorno, trabalhadores e setor privado.
Paridade entre representações	Deve ser, sempre que possível, paritária entre poder público e sociedade civil.
Titularidade e Suplência	Cada vaga deve prever 1 titular e pelo menos 1 suplente.

Fonte: elaborado pela autora, com dados do Decreto nº 4.340/2002 e da IN nº 09/2014.

Adicionalmente, o Decreto nº 5.758/2006, que institui o PNAP, amplia a compreensão sobre a gestão participativa ao inserir a participação social como eixo estruturante da política nacional de áreas protegidas. O PNAP não cria conselhos, mas fortalece sua atuação ao estabelecer princípios e diretrizes que valorizam a inclusão social, a transparência e a corresponsabilidade. Em seus anexos, o plano dedica atenção especial à governança participativa, propondo estratégias para capacitar conselheiros, fortalecer a representação comunitária e ampliar mecanismos de controle social.

Complementarmente, a IN nº 9/2014, constitui o instrumento regulatório complementar mais detalhado no que se refere à operacionalização da gestão participativa nas unidades de conservação federais. Enquanto o SNUC estabelece a obrigatoriedade dos conselhos e o Decreto nº 4.340/2002 define sua estrutura geral, a IN nº 9/2014 traduz esses princípios em procedimentos concretos, disciplinando a formação, implementação e modificação dos conselhos gestores. Logo em seu Art. 1º, a normativa afirma que estabelece “as diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais”, evidenciando seu caráter regulatório e sua função de garantir a efetividade da gestão colegiada.

A normativa inicia definindo o “Conselho de Unidade de Conservação” como uma instância colegiada formalmente instituída por portaria e concebida como fórum democrático de diálogo, participação e controle social (Art. 2º - I). Essa definição reforça a centralidade da participação social na governança das unidades, alinhando-se aos princípios do SNUC e às

diretrizes do PNAP. No que se refere especificamente aos conselhos consultivos, a IN nº 9/2014 os caracteriza como instâncias destinadas a “subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade” (Art. 2º - II), mantendo sua natureza de assessoramento, mas ampliando seu papel como espaço de debate, articulação e acompanhamento da gestão. A IN também estabelece princípios e diretrizes que orientam a formação e o funcionamento dos conselhos consultivos. Entre os princípios, conforme Quadro 4, destacam-se a legitimidade das representações, a equidade de participação entre setores e o respeito à diversidade sociocultural dos povos e comunidades tradicionais.

Quadro 4 – Princípios que estruturam e legitimam o funcionamento dos conselhos

Princípio	Descrição	Finalidade / Efeito
Legalidade	Baseado na portaria de criação emitida pelo órgão ambiental competente.	Garante validade jurídica e institucional às decisões do conselho.
Paridade e Representatividade	Equilibra a participação entre poder público e sociedade civil.	Assegura diversidade de vozes, permitindo que diferentes segmentos sociais participem ativamente.
Legitimidade dos Conselheiros	Decorre da designação formal dos representantes por suas instituições de origem.	Garante autenticidade da representação e defesa de interesses coletivos.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Entre as diretrizes, a normativa enfatiza a necessidade de promover diálogo, gestão de conflitos, transparência e integração territorial, reforçando que os conselhos consultivos devem atuar como arenas de negociação e construção coletiva da gestão ambiental (Art. 3º - II). Esses elementos demonstram que a IN nº 9/2014 não se limita a regular procedimentos administrativos, mas busca consolidar uma cultura de participação qualificada e contínua. No que diz respeito às competências, a IN nº 9/2014 amplia significativamente o escopo de atuação dos conselhos consultivos. O Art. 4º estabelece competências comuns a todos os conselhos, entre as quais se destacam: apoiar a efetividade da conservação, conhecer e discutir ações da unidade, propor iniciativas de pesquisa e educação ambiental, acompanhar a elaboração e implementação dos instrumentos de gestão, propor formas de resolução de conflitos e criar grupos de trabalho e câmaras temáticas. Essas atribuições reforçam o papel ativo dos conselhos consultivos na governança das unidades, indo além de uma função meramente opinativa e contribuindo para a qualificação das decisões administrativas.

A normativa também detalha o processo de criação dos conselhos consultivos (Art. 6º ao 8º), estabelecendo etapas obrigatórias como a formação de grupo de trabalho, a caracterização do território, a mobilização dos setores envolvidos, a definição da composição setorial e a elaboração de documentos técnicos e administrativos. Esse detalhamento garante

que a formação dos conselhos ocorra de maneira transparente, documentada e alinhada às realidades territoriais de cada unidade. Além disso, a IN nº 9/2014 define critérios de composição que reforçam a paridade entre poder público e sociedade civil, bem como a representatividade de diferentes setores sociais, assegurando diversidade de perspectivas e legitimidade das decisões (Art. 9º; Art. 13; Art. 14). Complementarmente, a IN nº 9/2014 disciplina o funcionamento dos conselhos consultivos, incluindo regras sobre posse e mandato dos conselheiros, elaboração de regimento interno, plano de ação, periodicidade de reuniões, publicidade das decisões e mecanismos de avaliação anual da efetividade do conselho (Arts. 21, 24 e 25). Esses dispositivos reforçam a institucionalidade e a continuidade dos processos participativos, garantindo que os conselhos consultivos funcionem como instâncias permanentes de governança ambiental, e não como estruturas formais desprovidas de atuação concreta. Diante desse conjunto de disposições, a IN nº 9/2014 desempenha papel fundamental no arcabouço legal dos conselhos consultivos ao operacionalizar os princípios de participação social previstos no SNUC e no decreto regulamentador. Ao detalhar procedimentos, competências e mecanismos de funcionamento, a normativa fortalece a gestão democrática das unidades de conservação e consolida os conselhos consultivos como espaços de diálogo, acompanhamento e corresponsabilidade na proteção da biodiversidade — especialmente nos PARNAs, foco desta dissertação. Ainda assim, a efetividade dos Conselhos Consultivos depende do compromisso ético e político dos conselheiros, da transparência das informações e da continuidade dos processos participativos. Nesse sentido, os conselhos configuram-se como espaços pedagógicos e políticos, nos quais se exercita a cidadania ambiental e se constrói uma cultura de corresponsabilidade. Em contextos de pluralidade e desigualdade, os conselhos consultivos de PARNAs assumem relevância ainda maior ao integrar diferentes atores sociais na gestão das unidades de conservação, contribuindo para compatibilizar a proteção da biodiversidade com o uso público, a educação ambiental e a pesquisa científica.

A análise integrada desses dispositivos normativos sugere que a governança participativa se consolidou como elemento obrigatório na administração das UCs federais. Contudo, a garantia legal de existência dessas estruturas aponta para uma condição necessária, mas que pode não ser suficiente por si só. Essa estrutura normativa encontra-se sintetizada logo adiante no Quadro 5, que resume as diretrizes do arcabouço legal. A partir desse panorama normativo, compreende-se que, como os conselhos operam em contextos reais de assimetrias e disputas de lógicas, torna-se indispensável recorrer aos referenciais sociopolíticos para analisar a dinâmica viva e o teor discursivo dessas arenas.

Quadro 5 - Síntese SNUC, Decreto nº 4.340/2002, PNAP e IN nº 9/2014

Norma	Artigos / Seções	Conteúdo Relacionado a Conselhos
Lei nº 9.985/2000 (SNUC)	Art. 5º, 17, 29 e 30	Define diretrizes de participação, obrigatoriedade do Conselho Consultivo para PARNAs e sua atuação no Plano de Manejo.
Decreto nº 4.340/2002	Cap. V (Arts. 17 a 20)	Regulamenta a estrutura, exigência de regimento interno, competências opinativas e critérios de paridade setorial.
Decreto nº 5.758/2006 (PNAP)	Anexos I e II	Estabelece a participação social e o fortalecimento dos conselhos como eixos estratégicos da governança ambiental.
IN nº 9/2014 (ICMBio)	Todo o documento	Detalha ritos de criação, competências comuns, critérios de representatividade setorial e mecanismos de avaliação de efetividade.

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002, Decreto nº 5.758/2006 e IN ICMBio nº 9/2014.

3.2 Modelos de Democracia, Ação Comunicativa e a Esfera Pública Ambiental

Para analisar o teor das interações nos conselhos consultivos, propõe-se um referencial conceitual focado na esfera pública contemporânea. Embora a Teoria do Agir Comunicativo (TAC) tenha sido originalmente elaborada por Jürgen Habermas, sua incorporação nesta pesquisa beneficia-se da abordagem desenvolvida por Bettine (2021; 2025). A leitura de Bettine subsidia este estudo ao operacionalizar e contextualizar os conceitos habermasianos em conflitos socioambientais práticos, permitindo transpor uma teoria predominantemente abstrata para o exame analítico de conselhos e arenas de governança.

A partir dessa releitura, a legitimidade democrática é interpretada como dependente de processos comunicativos orientados ao entendimento mútuo, e não apenas de decisões guiadas por critérios estritamente técnicos ou estratégicos. A distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa, central na interpretação de Bettine, pode auxiliar na compreensão dos conflitos que atravessam a gestão de parques. A racionalidade instrumental orienta-se pela eficiência, pelo cálculo e pela busca de resultados mensuráveis — como metas de visitação e otimização administrativa. Em contraste, a racionalidade comunicativa pressupõe processos argumentativos nos quais se busca a prevalência do melhor argumento sobre as relações de poder.

Essa chave de leitura sugere a possibilidade de interpretar as dinâmicas de conselhos de PARNAs como uma disputa latente entre tais formas de racionalidade. De um lado, propostas estatais ou mercadológicas de longo prazo voltadas à eficiência técnica e econômica; de outro, demandas coletivas que buscam o entendimento por meio do debate plural, resguardando saberes locais e valores socioculturais. Assim, o conselho pode ser analisado não apenas como uma instância de assessoramento oficial, mas como uma arena onde lógicas distintas de ação se confrontam.

A modelagem analítica proposta por Bettine (2021; 2025) aponta para a relevância das quatro pretensões de validade da TAC — inteligibilidade, verdade, correção normativa e veracidade — como critérios para analisar a qualidade discursiva do debate:

- **Inteligibilidade:** sugere que a linguagem técnica utilizada por gestores e especialistas precise ser traduzida de forma acessível a todos os conselheiros;
- **Verdade:** refere-se à consistência empírica e transparência dos dados e estudos ambientais ou socioeconômicos apresentados;
- **Correção normativa:** implica o alinhamento das decisões com o ordenamento jurídico e com os valores compartilhados pela coletividade;
- **Veracidade:** diz respeito à sinceridade das intenções declaradas pelos participantes nas negociações.

Essas pretensões, sob a perspectiva analítica adotada, podem funcionar como instrumentos para analisar se os debates tendem à inclusividade ou se correm o risco de serem capturados por discursos tecnocráticos. Adicionalmente, o conceito habermasiano de colonização do mundo da vida pelo sistema (regido pelas lógicas do dinheiro e do poder) oferece um suporte conceitual relevante para observar o contexto dos PARNAs. O fenômeno da colonização sugere manifestar-se quando decisões administrativas ou interesses estritamente de mercado se sobrepõem às experiências territoriais e necessidades das comunidades locais, reduzindo a participação a uma formalidade burocrática. Em tese, os conselhos possuem o potencial de funcionar como barreiras a essa colonização, desde que preservem condições de fala livre e acesso equitativo à informação.

Essa articulação dialoga com o modelo das "duas pistas" da esfera pública (Habermas *apud* Bettine, 2025), que descreve uma pista informal (debates espontâneos da sociedade civil) e outra institucionalizada (onde as decisões são formalizadas). Os conselhos consultivos sugerem operar justamente na interseção dessas pistas, tendo como papel potencial a tradução de demandas sociais em poder comunicativo capaz de influenciar a gestão pública. Quando essa

tradução não ocorre — seja por falta de abertura institucional, seja por assimetrias de poder — a participação perde efetividade e a esfera pública se fragiliza.

É nesse ponto que a contribuição de Avritzer se torna essencial. Ao analisar a democracia participativa no Brasil, o autor desloca o foco da normatividade habermasiana para a prática institucional, enfatizando que a deliberação ocorre em contextos marcados por desigualdades profundas (Avritzer, 1999). Para ele, o conflito não é um obstáculo à deliberação, mas seu motor. Diferentemente da interpretação que associa Habermas à busca de consensos harmoniosos, Avritzer argumenta que a democracia se fortalece quando divergências são visibilizadas e processadas publicamente. Nos conselhos de Parques Nacionais, onde coexistem interesses de conservação, ecoturismo, pesquisa científica, comunidades tradicionais e setor privado, o conflito é inerente e deve ser reconhecido como elemento estruturante dos debates, e não como algo a ser evitado.

Em seus estudos, Avritzer (2008) propõe o conceito de “instituições participativas” para designar formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Ele distingue três tipos de desenhos institucionais: os desenhos de baixo para cima (como o orçamento participativo), os desenhos de partilha de poder (como os conselhos de políticas) e os desenhos de ratificação (como certos processos de audiências públicas). Os conselhos se enquadram no segundo tipo, pois são estruturas mistas, compostas por representantes do Estado e da sociedade civil, criadas por lei e dotadas de competências específicas. No caso dos conselhos consultivos de PARNAs, essa lógica se expressa na composição plural, na exigência legal de sua existência e na função de mediar conflitos socioambientais, permitindo que diferentes atores influenciem decisões sobre conservação, uso público e políticas territoriais.

Avritzer (2008) também enfatiza que a efetividade dessas instituições depende da interação entre três variáveis: o desenho institucional, o nível de organização da sociedade civil e a vontade política do governo. Ele denomina essa abordagem de “desenho participativo interativo”, sublinhando que não basta um bom desenho formal; é preciso que haja atores sociais organizados e gestores comprometidos com a participação. Essa perspectiva é extremamente útil para analisar conselhos consultivos de PARNAs: mesmo quando o marco legal robusto, a participação pode ser limitada se a sociedade civil não estiver organizada ou se o órgão gestor não demonstrar compromisso com a deliberação. Além disso, a crescente pressão econômica sobre áreas protegidas — especialmente por meio de políticas de concessão para o turismo — torna ainda mais evidente a necessidade de conselhos fortes, capazes de equilibrar interesses econômicos, sociais e ambientais.

A reflexão de Avritzer sobre esfera pública também dialoga com Habermas, mas introduz correções importantes ao modelo discursivo. Ao analisar a América Latina, o autor destaca que a democratização não pode ser entendida apenas como transição institucional, mas como processo permanente de construção de esferas públicas em contextos marcados por desigualdades, exclusões e assimetrias de poder (Avritzer, 1999). Nesse sentido, os conselhos são vistos como espaços em que a sociedade civil pode produzir poder comunicativo e pressionar o Estado, mas sua capacidade de democratizar a gestão depende de sua abertura a públicos subalternos, como comunidades tradicionais, populações do entorno e trabalhadores do turismo. Nos conselhos de PARNAs, isso significa reconhecer que a participação de tais grupos não é apenas desejável, mas condição para que a esfera pública ambiental seja efetivamente plural e democrática.

A perspectiva de Gohn complementa esse quadro ao enfatizar o caráter histórico, educativo e emancipatório dos conselhos. Em suas análises sobre conselhos gestores e participação sociopolítica, Gohn (2006; 2011) mostra que esses espaços emergem de lutas sociais por democratização e se consolidam como formas institucionais de participação da sociedade civil na gestão de bens públicos. A autora destaca que os conselhos articulam representantes do Estado e da sociedade em práticas de gestão compartilhada, funcionando como arenas de negociação, deliberação e controle social. No contexto dos PARNAs, os conselhos consultivos assumem esse papel ao reunir gestores ambientais, comunidades locais, pesquisadores, organizações da sociedade civil e, em alguns casos, representantes do setor turístico, para discutir o uso e a proteção do território.

Gohn (2011) argumenta que os conselhos têm potencial para ampliar a esfera pública, fortalecer o controle social sobre o Estado e contribuir para a constituição de sujeitos democráticos. Esse potencial, porém, está diretamente ligado à dimensão educativa da participação. Para a autora, os conselhos não são apenas mecanismos administrativos, mas espaços de formação política, nos quais os participantes desenvolvem competências comunicativas, aprendem sobre políticas públicas e constroem identidades coletivas. No caso dos conselhos de PARNAs, essa dimensão pode ser articulada à educação ambiental, entendida como processo emancipatório que permite aos conselheiros compreenderem os fundamentos ecológicos da conservação, os conflitos socioambientais e as implicações das decisões sobre concessões, turismo e uso do território. A educação ambiental, integrada ao funcionamento dos conselhos, contribui para reduzir assimetrias de conhecimento e fortalecer a autonomia dos sujeitos envolvidos. Ao mesmo tempo, Gohn (2006; 2011) é enfática ao apontar os limites e obstáculos que frequentemente comprometem o potencial emancipatório dos conselhos. Entre

os principais problemas, a autora destaca a assimetria de informações entre representantes do Estado e da sociedade civil, a desigualdade de condições materiais e formativas entre os conselheiros, a burocratização dos processos, a baixa transparência e a tendência à cooptação ou esvaziamento político, que podem reduzir a participação a um mero mecanismo de legitimação de decisões pré-definidas.

Nos conselhos de PARNAs, esses limites se expressam na dificuldade de acesso às informações técnicas sobre gestão ambiental, na complexidade dos instrumentos legais (como planos de manejo e zoneamentos), na distância física entre comunidades e unidades de conservação e na tensão permanente entre conservação e demandas sociais e econômicas, especialmente aquelas relacionadas às concessões turísticas.

A integração dos referenciais de Habermas, Avritzer e Gohn permite compreender os conselhos consultivos dos PARNAs como arenas híbridas nas quais se entrelaçam normas discursivas, conflitos sociopolíticos e processos educativos. Esses conselhos configuram a esfera pública ambiental ao buscar consensos fundamentados em argumentos, conferir visibilidade a disputas socioambientais, ampliar a participação de grupos historicamente marginalizados e atuar como barreiras à colonização tecnocrática. No entanto, sua efetividade depende de condições institucionais e comunicativas nem sempre asseguradas: é necessário garantir acesso equitativo à informação, oferecer apoio formativo aos conselheiros, assegurar transparência nas decisões e cultivar compromisso político com a participação. Assim, a qualidade e a legitimidade das decisões ambientais repousam em condições políticas e comunicativas contínuas, cujo alcance teórico é tensionado quando o debate envolve a introdução de lógicas de mercado na gestão territorial.

3.3 Organização Administrativa, Delegação de Serviços e Parcerias em Parques Nacionais

A transferência da execução de serviços de apoio à visitação em UCs insere-se no debate clássico sobre a organização da Administração Pública e reflete os tensionamentos discutidos na seção anterior entre diferentes formas de racionalidade. Sob a ótica do Direito Administrativo, Di Pietro (2023) diferencia os fenômenos da centralização e da descentralização funcional. Enquanto a centralização pressupõe a execução das atividades pelo próprio Estado por meio de seus órgãos integrantes (como o ICMBio), a descentralização administrativa ocorre quando o Poder Público transfere a execução de um serviço para outra pessoa jurídica, seja ela pública ou privada. No contexto dos PARNAs, a delegação de serviços não exime o Estado de seu dever de tutelar o bem público, mas sugere uma alteração em sua

função primordial, que migra da execução direta (de bilheterias ou lanchonetes) para a regulação e a fiscalização dessas atividades.

Essa descentralização da gestão para o setor privado ou para o terceiro setor assume contornos operacionais diversos, sistematizados pelas tipologias de parcerias mapeadas por Rodrigues (2019; 2025). Segundo a autora, o modelo de governança das concessões em parques brasileiros evoluiu de contratos rígidos de infraestrutura para arranjos multifacetados, classificados essencialmente em três modalidades. As Concessões Comuns (Tradicionais) concentram-se em grandes contratos de delegação de uso público, nos quais a empresa concessionária assume investimentos vultosos em infraestrutura em troca da exploração comercial de serviços por longos períodos. Já os Termos de Parceria e Contratos de Gestão, firmados prioritariamente com o Terceiro Setor (OSCIPs e Organizações Sociais), orientam-se por objetivos comuns de conservação, pesquisa e educação ambiental, substituindo a lógica da maximização do lucro por uma perspectiva de fomento. Por fim, os Acordos de Cooperação e Concessões Patrocinadas (PPPs) configuram arranjos híbridos voltados a unidades com menor apelo comercial, mas de relevância ecológica ou social, exigindo contraprestações financeiras do Estado para viabilizar a operação privada.

A escolha entre essas tipologias carrega implicações territoriais profundas. Ao analisar criticamente a aplicação desses modelos em territórios protegidos, Irving (2006) adverte para o risco de uma “mercantilização da natureza” que desconsidere as assimetrias sociais históricas do entorno dos PARNAs. A autora argumenta que, quando a descentralização se orienta exclusivamente pela eficiência fiscal e pela maximização do lucro do concessionário, o modelo pode induzir processos de exclusão social e “gentrificação verde”. Esse fenômeno socioespacial indica que intervenções de valorização ambiental e turística podem encarecer o custo de vida local, provocando a expulsão indireta de populações vulneráveis e de prestadores de serviços tradicionais (como guias e artesãos autônomos), marginalizando-os das cadeias de valor do turismo de natureza.

Nesse sentido, a perspectiva de Marta Irving e seus colaboradores enfatiza que a governança participativa em Unidades de Conservação (UCs) requer um rompimento ético e político com a histórica cisão entre sociedade e natureza (Irving et al., 2006). Essa separação consolidou-se no Brasil a partir de modelos preservacionistas excludentes, inspirados no padrão norte-americano de Yellowstone, que deram origem ao chamado “mito moderno da natureza intocada” (Diegues *apud* Irving e Matos, 2006). Para esses autores, a conservação da biodiversidade não pode ser planejada de forma dissociada das dinâmicas sociais e dos direitos

de cidadania, exigindo o engajamento das populações locais como sujeitos ativos e corresponsáveis pelas políticas públicas ambientais (Irving et al., 2006).

No arranjo institucional brasileiro estabelecido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os conselhos gestores constituem as arenas oficiais de controle social e engajamento público (Cozzolino e Irving, 2005; Irving et al., 2006). No caso dos parques nacionais — categoria de Proteção Integral que admite apenas o uso indireto dos recursos renováveis — esses conselhos possuem caráter estritamente consultivo (Irving et al., 2006). Sob a ótica de Irving e colaboradores (2006), tais instâncias não devem ser reduzidas a canais burocráticos destinados a referendar decisões unilaterais do Estado, mas sim consolidar-se como espaços legítimos de governança e mediação interinstitucional, nos quais dissidências são expostas e pactuações sociais são construídas.

Contudo, a efetivação dessa governança enfrenta barreiras decorrentes da herança político-administrativa centralizadora das agências ambientais brasileiras (Irving e Matos, 2006; Irving et al., 2006). O chamado “efeito SNUC” impôs uma rápida demanda legal pela criação de conselhos, sem que houvesse preparação institucional adequada ou capacitação dos gestores públicos para lidar com a mediação de conflitos territoriais e com as complexas relações humanas envolvidas (Irving et al., 2006). Assim, práticas de gestão ainda convivem com modelos convencionais de “comando e controle”, dificultando a transição para um paradigma baseado no agir comunicativo e no estabelecimento de parcerias reais com o entorno (Irving e Matos, 2006; Irving et al., 2006).

Outra barreira significativa identificada pelo grupo refere-se às acentuadas assimetrias de poder e às desigualdades no acesso à informação entre conselheiros governamentais e representantes da sociedade civil local (Irving et al., 2006). Para que a participação nos conselhos consultivos seja democrática e legítima, é indispensável assegurar a socialização e a transparência de informações qualificadas, além de investimentos contínuos na formação política desses atores sociais (Cozzolino e Irving, 2005; Irving et al., 2006). Sem mecanismos que reduzam essas disparidades de influência e conhecimento técnico, o engajamento comunitário corre o risco de converter-se em um simulacro de participação democrática (Irving et al., 2006).

Irving e Matos (2006) e Irving et al. (2006) também argumentam que a sustentabilidade dos parques nacionais requer uma perspectiva de gestão “extramuros”, que ultrapasse os limites físicos das áreas protegidas. O conselho consultivo surge, nesse contexto, como fórum ideal para promover uma articulação regional integrada, conectando a conservação ecológica às políticas públicas de ordenamento territorial e às demandas socioeconômicas do entorno (Irving

et al., 2006). Ao desmistificar a visão de conflito permanente e valorizar o conselho como instância de diálogo regional, a gestão participativa permite que as comunidades locais internalizem o parque não como barreira ao desenvolvimento, mas como patrimônio coletivo e fonte de cidadania (Irving e Matos, 2006; Irving et al., 2006).

É justamente no tensionamento entre essas modalidades de parceria e na busca por alternativas aos potenciais impactos territoriais que se insere a análise do CONPARNASO, objeto desta pesquisa. O conselho será examinado a partir de sua atuação concreta diante dos arranjos de delegação de serviços propostos para responder à realidade complexa e às particularidades do PARNASO. Parte-se da hipótese de que, no período analisado, o CONPARNASO desempenhou papel ativo na construção de propostas de delegação e parcerias para os serviços de apoio à visitação. Sugere-se que essa atuação fortaleceu práticas de governança participativa ao promover processos de construção coletiva mais inclusivos, dialogados e territorialmente situados. Essa dinâmica alinha-se a uma perspectiva analítica que valoriza a participação social, a articulação multissetorial e a busca por modelos de uso público adequados às especificidades do território fluminense.

Para caracterizar o cenário em que tais dinâmicas se desenvolvem, o próximo capítulo apresentará o CONPARNASO. O texto recuperará o histórico de criação e consolidação do conselho, com base em Mussi (2007), seguido pelo desenho de sua formação atual, mapeado a partir das atas disponíveis no sítio eletrônico do ICMBio. Por fim, examinará o encerramento da chamada “Era HOPE” (2010–2021), valendo-se do diagnóstico detalhado por Cruz (2021) sobre os desdobramentos desse ciclo e as propostas ali construídas para um novo modelo de gestão da visitação.

4. CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS - CONPARNASO

4.1 Histórico de criação e consolidação

O processo de criação e consolidação do CONPARNASO, conforme analisado por Mussi (2007), em dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, evidenciou uma trajetória marcada por limitações iniciais, inatividade institucional e posterior reestruturação orientada pela gestão participativa.

A primeira composição do conselho foi estabelecida pela Portaria nº 102/02-N, de 06 de agosto de 2002, reunindo representantes governamentais e não governamentais. Todavia, essa configuração não atendia aos critérios de paridade e representatividade previstos no Decreto nº 4.340/2002, o que comprometeu sua legitimidade. Além disso, o conselho permaneceu inativo até 2004, sem realizar reuniões ou efetivar sua função consultiva.

A retomada do processo ocorreu em abril de 2004, com a realização da “Oficina de Planejamento de Educação Ambiental” pelo NEA/RJ⁴, que destacou a necessidade de integrar a sociedade civil na gestão ambiental. A partir desse momento, a equipe do parque elaborou um projeto para reestruturar o conselho, prevendo a inclusão de novas instituições e a exclusão daquelas que já não possuíam pertinência ou atuação na região.

Em dezembro de 2004, foi realizada a primeira oficina de reestruturação, com metodologia participativa voltada à identificação coletiva dos atores sociais relevantes. Posteriormente, em março de 2005, a segunda oficina definiu a distribuição de vagas por setores, as instituições integrantes e sugeriu a criação de câmaras técnicas. O chefe do parque encaminhou então à Diretoria de Ecossistemas do IBAMA⁵ uma minuta de Portaria, argumentando que a composição inicial não havia sido participativa nem representativa dos principais grupos de interesse locais.

Um aspecto singular desse processo foi o elevado número de instituições interessadas em participar, o que levou à adoção de uma solução inovadora: permitir que duas entidades compartilhassem a mesma cadeira, uma como titular e outra como suplente, desde que vinculadas ao mesmo grupo de interesse. Essa medida ampliou a representatividade e fortaleceu o compromisso da sociedade civil com a gestão do parque.

⁴ NEA/RJ - Núcleo de Educação Ambiental da Superintendência do IBAMA do Rio de Janeiro

⁵ Nesta época, 2004, competia ao IBAMA a execução da política nacional do meio ambiente. Devido ao acúmulo de atribuições, somadas às deficiências de recursos da autarquia, em 28 de agosto de 2007, o Governo Federal sancionou a Lei 11.516/2007, estabelecendo a criação do ICMBio. Esta autarquia assume a responsabilidade pela execução do SNUC em toda abrangência de proposta de criação, implantação e gestão das unidades de conservação da natureza. (BRASIL, 2007)

Após mais de um ano de debates e oficinas, a reestruturação foi formalizada com a publicação da Portaria nº 36, em 26 de abril de 2006, consolidando um conselho mais amplo, legítimo e participativo.

Diante do exposto, o histórico de criação do CONPARNASO revela uma transição de um modelo inicial restrito e ineficaz para uma estrutura ampliada e representativa, construída por meio de processos participativos que asseguraram maior envolvimento da sociedade civil na gestão da UC.

4.2 Estrutura e funcionamento (2021-2025)

O Regimento Interno⁶, de 2019, é o documento que rege o funcionamento do conselho e de suas câmaras técnicas, no período de análise dessa pesquisa. Estabelece que sua principal finalidade é contribuir para o cumprimento dos objetivos da unidade, sobretudo a preservação dos ecossistemas e a promoção do uso público sustentável, que deve refletir não apenas orientações técnicas, mas também demandas sociais. Para isso, o colegiado atua, entre outras funções, acompanhando a elaboração e a revisão do Plano de Manejo; participando dos estudos e da elaboração dos termos de referência; opinando na contratação e nos dispositivos dos termos de parceria e contratos de concessão; acompanhando a execução de termos de parceria e contratos de gestão e recomendando ajustes ou rescisão quando constatada irregularidade.

No plano organizacional, o CONPARNASO se estrutura em assembleias gerais, presidência, secretaria executiva e câmaras temáticas. Essa configuração busca conjugar a dinâmica decisória com a especialização técnica, permitindo que os debates sejam aprofundados em áreas específicas, como turismo e educação ambiental, antes de retornarem à assembleia para votação final.

A composição do conselho é plural, reunindo representantes de órgãos governamentais, setores produtivos e turísticos, associações civis, moradores do entorno e instituições acadêmicas. As instituições titulares e suplentes indicam representantes com mandato de dois anos, renovável.

A partir da Ata de Posse publicada em 29 de novembro de 2019, juntamente com a alteração do Regimento Interno, o CONPARNASO passou a adotar uma nova estrutura de composição, organizada em quatro grandes segmentos representativos. O primeiro deles,

⁶ Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/quem-somos/conselho-gestor-1/regimento_interno_conparnaso_2019.pdf

denominado Reguladores dos Usos do Território, reúne órgãos públicos ambientais e instituições de áreas correlatas pertencentes aos três níveis da Federação. Esse segmento é composto por sete representantes, incluindo a Chefia do PARNASO, um representante de unidade de conservação integrante do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, um representante do órgão estadual de meio ambiente, além de representantes das prefeituras de Teresópolis, Petrópolis, Guapimirim e Magé. Trata-se, portanto, de um grupo que concentra a responsabilidade institucional pela gestão territorial e ambiental, articulando diferentes esferas governamentais em torno da proteção e do uso sustentável do parque.

O segundo segmento, denominado Usuários do Território, contempla atores diretamente envolvidos nas atividades econômicas e recreativas desenvolvidas no entorno e no interior do PARNASO. Composto por seis representantes, esse grupo inclui um representante do setor de turismo, dois representantes do comércio e serviços, um representante das associações de produtores rurais do entorno e dois representantes do montanhismo. Esse arranjo ressalta a importância de integrar ao conselho os setores que utilizam o território de forma contínua, seja para fins produtivos, seja para atividades esportivas e de lazer, garantindo que suas demandas e responsabilidades sejam consideradas no processo de gestão participativa.

O terceiro segmento, Moradores Locais, Colegiados e Organizações Cívicas, amplia a participação social ao incorporar associações de moradores, sindicatos, conselhos de políticas públicas e organizações não governamentais. Composto por sete representantes, esse grupo inclui três organizações da sociedade civil com atuação socioambiental local e quatro associações de moradores do entorno do parque. A presença desse segmento reforça o papel das comunidades locais na governança do território, reconhecendo que os moradores são diretamente afetados pelas políticas de conservação e, ao mesmo tempo, desempenham papel fundamental na proteção dos recursos naturais e na mediação de conflitos socioambientais.

Por fim, o segmento de Ensino, Pesquisa e Extensão reúne instituições acadêmicas e científicas que contribuem com conhecimento técnico e produção de estudos relevantes para o manejo da unidade de conservação. Composto por três representantes, esse grupo integra universidades e centros de pesquisa que atuam na região, fortalecendo a interface entre ciência, gestão ambiental e políticas públicas. A inclusão desse segmento no conselho demonstra a importância da pesquisa aplicada e da formação acadêmica como suporte para decisões mais qualificadas e alinhadas às necessidades ecológicas e sociais do PARNASO.

Em maio de 2022⁷, foi aprovada a nova composição do CONPARNASO para o biênio 2023-2025.

No âmbito dos Reguladores dos Usos do Território, destaca-se, como titular, o órgão gestor da unidade de conservação, o PARNASO/ICMBio, que assume papel central na coordenação das ações de proteção e manejo. Além dele, integram esse grupo o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, representado pela RPPN Ecovila El Nagual, e o órgão estadual de meio ambiente, o INEA-RJ. As prefeituras dos municípios de Teresópolis, Petrópolis, Guapimirim e Magé também participam como reguladoras, por meio de suas secretarias de meio ambiente, cultura, turismo e eventos, reforçando a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal.

Os Usuários do Território constituem outro segmento fundamental na dinâmica socioambiental do PARNASO, reunindo atores ligados ao turismo, ao comércio, aos serviços, à produção rural e ao montanhismo. No setor turístico, a representação é exercida pela Associação Carioca de Turismo de Aventura – ACTA, acompanhada pelo Guapimirim *Convention & Visitors Bureau* como suplente. O comércio e os serviços são representados por empreendimentos como a Ciclos Consultoria e o Auá Hostel, enquanto a produção rural conta com propriedades tradicionais, como a Fazenda Colomi e a Fazenda Boa Esperança. Já o montanhismo, atividade historicamente associada ao parque, reúne entidades como a FEEMERJ, a UNICERJ e grupos excursionistas e de guias profissionais, o que atesta a relevância esportiva e cultural da região.

Outro conjunto expressivo de atores é composto pelos Moradores Locais, Colegiados e Organizações Cívicas, que desempenham papel essencial na mediação entre interesses comunitários e políticas ambientais. As organizações da sociedade civil aparecem amplamente representadas, incluindo entidades de escotismo, cultura, advocacia, meio ambiente e inclusão social. Entre elas, destaca-se a União dos Escoteiros do Brasil – UEB, listada como titular, além de instituições como o Comitê Piabanha, a APEDEMA-RJ, a ACAMPAR e diversas associações voltadas à defesa de direitos e à sustentabilidade. As associações de moradores também compõem esse segmento, representando comunidades como Quebra-Frascos, Cascata dos Amores, Garrafão e Santa Cecília, reforçando a participação social no processo de gestão territorial.

Por fim, o Setor de Ensino, Pesquisa e Extensão agrega universidades e instituições científicas que contribuem com conhecimento técnico e produção acadêmica para subsidiar

⁷ Registrado na Ata de 11 de maio de 2022. Disponível em: [Conselho Gestor — Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade](#)

decisões de manejo e conservação. Entre os titulares, encontram-se o Departamento de Turismo da UERJ, o Instituto de Biologia da UFRJ e o Instituto de Geociências da UFRJ, além de suplentes como o CEFET Petrópolis, a Fiocruz e o Centro Universitário Serra dos Órgãos – UNIFESO. A presença dessas instituições evidencia a importância da pesquisa interdisciplinar para a compreensão dos ecossistemas da Serra dos Órgãos e para o desenvolvimento de estratégias de uso sustentável do território.

Apesar de a literatura apontar desafios relacionados à assimetria de poder entre os atores participantes de conselhos (Gohn, 2006; 2011), a dinâmica do CONPARNASO sugere indícios de um equilíbrio entre a autoridade administrativa do chefe do Parque, que preside o colegiado, e a autonomia dos demais membros para exercerem o papel de controle social. Diferente de cenários em que a centralidade do órgão gestor possa limitar o caráter dialógico, a presença formal de diferentes setores sinaliza o potencial de assegurar o equilíbrio de poder e a capacidade de influência dos segmentos sociais organizados no caso em estudo.

As regras sobre as reuniões — realizadas bimestralmente, com quórum mínimo, justificativa para ausências e registro em atas — reforçam a formalidade necessária ao processo participativo. O caráter voluntário da participação, considerada de interesse público e não remunerada, indica o compromisso dos conselheiros com a gestão da UC.

Por fim, a previsão de que o regimento possa ser alterado por decisão de dois terços dos conselheiros demonstra a flexibilidade e a capacidade de adaptação às demandas da gestão.

Diante desses elementos, o regimento interno do CONPARNASO deve ser compreendido como um conjunto de normas administrativas para a gestão ambiental da UC, que institucionaliza a participação social, a representatividade de diferentes setores e o equilíbrio de poder, favorecendo a efetividade do processo participativo.

4.3 A transição de modelos de gestão no PARNASO: o encerramento da "Era HOPE" (2010-2021)

O encerramento do Contrato nº 02/2010 com a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, em 30 de julho de 2021, marcou o fim de um ciclo de onze anos que serviu como importante laboratório para a política de concessões em UCs no Brasil. Originalmente previsto para dez anos, o vínculo foi prorrogado devido aos impactos da pandemia de COVID-19, encerrando uma experiência que, como a segunda do país a adotar tal modelo, enfrentou desafios estruturais e institucionais significativos. A pesquisa de Cruz (2021), realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), identificou as fragilidades de um modelo de delegação excessivamente centralizado

e engessado, cujas limitações se refletiram diretamente na atuação da gestão pública e das instâncias participativas.

4.3.1 Atuação da gestão e os desafios de monitoramento

Nesse cenário, a gestão do parque, sob a égide do ICMBio, precisou concentrar esforços na fiscalização e no acompanhamento das obrigações contratuais — que incluíam a operação de serviços de apoio à visitação, manutenção de infraestrutura e gestão de abrigos. Tal tarefa mostrou-se complexa devido à falta de expertise institucional prévia e a uma estrutura administrativa que demandou adaptações constantes. Cruz (2021) observa que, embora a concessão tenha desonerado a equipe gestora de funções operacionais básicas, a atuação da concessionária foi frequentemente avaliada como insuficiente no que tange à interpretação ambiental e à manutenção de infraestruturas críticas. Registros de um histórico de faltas e irregularidades entre 2012 e 2019 levaram a comissão de fiscalização a considerar o contrato ultrapassado e pouco eficaz frente aos objetivos conservacionistas da Unidade.

4.3.2 Limitações e atuação do conselho consultivo

Essa ineficiência operacional repercutiu no âmbito do controle social. A atuação do conselho consultivo durante a "Era Hope" foi caracterizada por uma participação limitada nas decisões estratégicas, em grande parte devido à natureza dos contratos de primeira geração, que ofereciam pouca margem para ajustes baseados na governança local. Cruz (2021) identifica três eixos fundamentais dessa limitação:

- Isolamento da Concessionária: Houve baixa integração da empresa com as instâncias de participação social, sendo a ausência sistemática da concessionária nas reuniões do conselho apontada como uma falha grave na gestão compartilhada.
- Conflitos de Interesse Social: O conselho manifestou insatisfação em episódios onde a lógica comercial da empresa se sobrepôs à função social do parque, como na resistência em permitir gratuidades para eventos educativos e de mobilização social.
- Barreira Contratual: A rigidez do instrumento jurídico impediu que demandas do conselho e da gestão local fossem implementadas, restringindo melhorias na visitação e a adoção de receitas acessórias que poderiam beneficiar a UC.

4.3.3 Insatisfação e a abertura para novos modelos de delegação

A percepção de que a concessionária não logrou êxito em prestar serviços de excelência, somada à crise financeira da empresa — que entrou em recuperação judicial ao final do contrato —, consolidou um cenário de insatisfação entre gestores, condutores de visitantes e

conselheiros. Esse descontentamento, contudo, atuou como catalisador para uma postura mais propositiva do CONPARNASO. Com o fim do vínculo contratual, emergiu a necessidade de uma política de parcerias descrita por Cruz (2021, p.24, 52) como "ampla, diversificada e democrática". A autora conclui que a experiência acumulada permitiu ao conselho vislumbrar modelos que superem a primazia da concessão única, sugerindo a coexistência de arranjos como permissões, autorizações e acordos de cooperação com atores locais.

Essa transição visa não apenas a eficiência operacional, mas a democratização do acesso e o fortalecimento do desenvolvimento regional, garantindo que o protagonismo do uso público retorne à esfera pública e à coletividade representada pelo conselho. Assim, os antecedentes da "Era Hope" explicam a forte reação contrária ao novo edital de concessão elaborado posteriormente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com base em estudos do BNDES. A reação institucional, expressa em documentos como a Moção nº 53/2023⁸ da ALERJ e a Nota Técnica nº 13, revela um padrão de tensões: de um lado, a memória da má atuação privada e da fragilidade do controle público; de outro, a mobilização do CONPARNASO e da sociedade civil contra modelos centralizados. Esse contexto histórico é fundamental para compreender a atuação do conselho após 2021, quando se fortaleceu como um ator político e técnico na defesa de um modelo de gestão mais democrático e adequado às especificidades do PARNASO.

⁸ O modelo de trabalho adotado para desenvolver a proposta foi um modelo centralizado e **pouco participativo, que não se adequa ao histórico de participação do Conselho Consultivo-CONPARNASO nem à forma de trabalho participativo consolidada no PARNASO**. A empresa de consultoria não realizou consultas com a equipe técnica do Parque acerca das necessidades e peculiaridades tanto do Uso Público do PARNASO, quanto das demais áreas de atuação. As diretrizes apontadas nas Notas Técnicas produzidas pela Câmara Temática sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação e aprovadas pelo CONPARNASO também não foram consideradas. O resultado foi uma proposta repleta de lacunas técnicas, dúvidas e erros observados que ameaçam a preservação de ecossistemas naturais, como exemplos: o modelo prevê a concessão de áreas e não de serviços de apoio à visitação, inclusive das zonas primitivas; a concessão dessas áreas estimula o turismo predatório e de massa; a definição de vocação usada fere os objetivos básicos dos Parques Nacionais estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; não é justificada a escolha do longo período de 30 anos de concessão; dentre outros. Em dezembro de 2022, foi publicada a NT nº 13/2022/NGI, com uma manifestação formal do GT Avaliação dos Produtos do Projeto de Concessão PARNASO, dando seu parecer contrário à proposta de concessão idealizada pela Consultoria contratada. Dado isso, requeiro às autoridades do MMA e do ICMBio que o atual processo de concessão seja **suspenso** e seja feito um novo com mais **transparência**, efetivamente **participativo**, que considere as contribuições elaboradas pela Câmara Temática, a nota técnica dos servidores do PARNASO e representantes da população e dos municípios do entorno (ALERJ, Monção Nº 532023, Deputada Estadual Dani Balbi).

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta as análises de conteúdo das Notas Técnicas elaboradas no âmbito da Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação (Notas nº 1 e nº 2) e do Grupo de Trabalho de Avaliação dos Produtos do Projeto de Concessão PARNASO – BNDES/ICMBio (Nota nº 13); das atas das reuniões do CONPARNASO, referentes ao período de 2021 a 2024; e do Relatório do Ciclo de Oficinas. Essas fontes constituem registros fundamentais do processo participativo de construção de propostas e posicionamentos relacionados à gestão do uso público no PARNASO.

O objetivo foi identificar os principais argumentos, preocupações e recomendações de cada documento, mostrando o envolvimento de diferentes visões em sua elaboração. A análise desses materiais ajuda a entender como diversos grupos e setores contribuíram com críticas e alternativas, reforçando a importância do diálogo e da gestão conjunta para o futuro do PARNASO.

5.1 Câmara temática temporária sobre delegação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos - nota técnica nº 1

A Nota Técnica nº 01, elaborada, em março de 2022, pela Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), apresenta uma análise crítica e propositiva acerca dos modelos de concessão e delegação de serviços voltados ao uso público em unidades de conservação. O documento surge no contexto do encerramento do contrato com a concessionária HOPE Recursos Humanos, em julho de 2021, e da necessidade de redefinir estratégias de gestão e prestação de serviços no parque.

O texto indica que a experiência prática da concessão ao longo de onze anos no PARNASO sinalizou algumas fragilidades. Entre elas, destacam-se: a inadequação do modelo de concessão concentrado em uma única empresa; a ausência de expertise específica das concessionárias na gestão de serviços ambientais e turísticos; dificuldades de cumprimento contratual, como a política de descontos para moradores do entorno; e a escassa participação da sociedade civil e dos conselhos consultivos na definição dos modelos de gestão. Tais falhas também foram observadas em outras UCs, como o Parque Nacional de Itatiaia, reforçando a necessidade de revisão estrutural dos processos de concessão.

A Nota Técnica incorpora resultados de pesquisas acadêmicas, como a de Cruz (2021), que apontam desafios relacionados à gestão por parcerias em unidades de conservação. Entre os principais pontos, destacam-se: a necessidade de aprimoramento dos procedimentos internos

do ICMBio para planejamento e monitoramento; a dificuldade de garantir o cumprimento das responsabilidades ambientais e sociais pelas concessionárias; limitações na adaptação contratual às demandas emergentes; e a importância de fortalecer iniciativas de educação ambiental e interpretação da natureza. Além disso, o documento ressalta que a concentração de serviços em um único prestador pode fragilizar a gestão diante de instabilidades econômicas e políticas.

Nesse sentido, a elaboração da Nota Técnica nº 01 pela Câmara Temática Temporária constitui um exemplo concreto de participação social ativa, demonstrando o engajamento da sociedade civil na construção de soluções para o futuro do PARNASO. O trabalho desenvolvido reflete a preocupação coletiva com a sustentabilidade da visitação e com a proteção do patrimônio natural, histórico e cultural, reafirmando o empenho em contribuir para um novo processo de delegação de serviços mais inclusivo e eficiente.

No campo das proposições, a Câmara Temática defende um modelo de delegação que assegure a participação efetiva da sociedade civil e dos conselhos gestores, em consonância com os princípios da gestão compartilhada previstos no SNUC. Recomenda-se que os estudos de viabilidade econômica sejam complementados por avaliações ambientais, incluindo impactos cumulativos nos municípios do entorno e estudos de capacidade de carga turística. O respeito às diretrizes do Plano de Manejo e do Plano de Uso Público é considerado imprescindível, de modo a garantir que os interesses econômicos não se sobreponham à conservação da biodiversidade e do patrimônio cultural.

Outro ponto relevante é a valorização da infraestrutura de apoio à pesquisa científica existente no PARNASO, cuja manutenção não deve ser comprometida pela delegação de serviços. A Câmara posiciona-se contrária à concessão de áreas do parque, defendendo que os contratos tenham como objeto apenas os serviços de apoio à visitação. Além disso, enfatiza-se a importância de políticas inclusivas, como descontos para moradores do entorno, a fim de evitar a elitização do acesso às áreas de lazer e recreação. A iniciativa da Câmara Temática revela, portanto, a importância da gestão compartilhada, na qual representantes da sociedade, instituições acadêmicas e organizações locais se unem para propor alternativas que conciliem conservação ambiental e bem-estar das populações do entorno.

Por fim, o documento propõe a diversificação dos modelos de delegação, incorporando modalidades como autorização e permissão⁹, que permitem maior pulverização dos serviços e

⁹No âmbito jurídico, a exploração de serviços públicos pode se dar por três modalidades principais: autorização, permissão e concessão. A autorização caracteriza-se como ato unilateral, discricionário e precário, que pode ser revogado a qualquer momento. A permissão envolve delegação também precária, mas realizada mediante licitação

inclusão de pequenos empreendedores locais. Tais modalidades abrangem atividades como alimentação, transporte, hospedagem, aluguel de equipamentos e condução de visitantes, favorecendo a participação da comunidade e ampliando os benefícios econômicos da visitação. A Nota Técnica se insere, assim, como um marco de participação social qualificada, ao reunir diferentes atores comprometidos em assegurar que os modelos de delegação de serviços atendam ao interesse público e fortaleçam a relação da comunidade com o PARNASO.

O documento reúne assinaturas de representantes do Fórum da Agenda 21 Local de Guapimirim, da Rede de Educação Ambiental da Serra dos Órgãos (REASO), da União de Caminhantes e Escaladores do Rio de Janeiro (UNICERJ), da Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro (FEEMERJ), da Notur Travel, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo da UNIRIO (PPGEC/UNIRIO) e do Instituto de Biologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IB). A presença dessas instituições, oriundas da sociedade civil, da academia, do setor turístico e de entidades ambientais, reforça o caráter plural e participativo da Nota Técnica. Mais do que um documento técnico, ela se configura como uma construção coletiva, que busca assegurar que o futuro do PARNASO seja pautado pelo diálogo, pela inclusão e pelo compromisso com a conservação.

5.2 Câmara temática temporária sobre delegação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos - nota técnica nº 2

Após a elaboração da Nota Técnica nº 1, a Câmara Temática deu continuidade ao processo de discussão e aprofundamento das propostas, resultando na Nota Técnica nº 2, em julho de 2022. Esse segundo documento não apenas reafirma os pontos já levantados, mas também amplia o debate, reforçando a importância da transparência e da participação social no processo de concessão.

O texto endossa a Nota Técnica nº 01, apresentada em março de 2022, e ressalta a importância de ampliar o debate junto à equipe de consultoria contratada pelo ICMBio. Além disso, enfatiza a necessidade de acesso integral ao Processo SEI, garantindo que toda a documentação seja acompanhada de forma clara, acessível e organizada em cronogramas definidos. A nota também destaca o papel das reuniões presenciais e participativas, entendidas como espaços fundamentais para o envolvimento da comunidade local e dos grupos potencialmente afetados, reforçando o caráter democrático e inclusivo da gestão da UC.

e formalizada por contrato de adesão. Já a concessão é a delegação mediante licitação a uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por prazo determinado e contrato bilateral, assumindo o particular os riscos e custos da operação (Di Pietro, 2023).

Outro ponto central é a observância ao SNUC, marco legal que assegura a gestão responsável e as boas práticas de conservação. A Câmara também recomenda o engajamento das demais UCs que compõem o Núcleo de Gestão Integrada, de modo a fortalecer a articulação institucional e ampliar o alcance das decisões.

A elaboração desta Nota Técnica foi marcada por um processo colaborativo, no qual diferentes atores sociais contribuíram com suas perspectivas e experiências, consolidando um documento que expressa a pluralidade de vozes envolvidas. Trata-se, portanto, de um esforço coletivo que busca assegurar que a nova concessão seja construída sobre bases sólidas de diálogo, transparência e participação social, reafirmando que a conservação ambiental só se torna efetiva quando acompanhada de justiça social e engajamento comunitário.

Assinaram o documento representantes da UERJ, da REASO, da UNICERJ e da FEEMERJ, revelando a diversidade institucional e social que compõe este processo de construção participativa.

5.3 Grupo de trabalho PARNASO - nota técnica nº 13/2022

Poucos meses depois, em dezembro de 2022, o debate sobre a concessão ganhou nova dimensão com a elaboração da Nota Técnica nº 13 pelo Grupo de Trabalho instituído pelo ICMBio. Diferentemente das notas anteriores, que refletiam o caráter propositivo da Câmara Temática, este documento expressa uma crítica mais contundente ao modelo de concessão conduzido pelo ICMBio e pelo BNDES, expondo tensões entre a gestão centralizada e a tradição participativa consolidada pelo CONPARNASO.

O documento destaca que as etapas da concessão foram desenvolvidas de forma centralizada, sem garantir a efetiva participação das instâncias locais e dos órgãos colegiados, em especial o CONPARNASO e suas câmaras temáticas.

O texto fundamenta sua posição amparada no arcabouço legal, incluindo a Constituição Federal (art. 225), a Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), o Decreto nº 4.340/2002 e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP/2006). Esses instrumentos normativos estabelecem a obrigatoriedade da participação social na gestão das UCs, reforçando que os conselhos consultivos não são meros espaços de consulta, mas instâncias de pactuação e acompanhamento de políticas públicas ambientais. Como afirma a Nota, “é obrigação da gestão pública prestar todas as informações de interesse público e apoios solicitados pelos conselhos, observadas as restrições legais, para que possam desenvolver plenamente suas competências previstas em Lei”. (Nota Técnica nº 13, 2022, p.6)

O texto fundamenta sua posição amparada no arcabouço legal, incluindo a Constituição Federal (art. 225), a Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), o Decreto nº 4.340/2002 e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP/2006). Esses instrumentos normativos estabelecem a obrigatoriedade da participação social na gestão das UCs, reforçando que os conselhos consultivos não são meros espaços de consulta, mas instâncias de pactuação e acompanhamento de políticas públicas ambientais. Como afirma a Nota, “é obrigação da gestão pública prestar todas as informações de interesse público e apoios solicitados pelos conselhos, observadas as restrições legais, para que possam desenvolver plenamente suas competências previstas em Lei” (Nota Técnica nº 13, 2022, p. 6).

Do ponto de vista analítico, a Nota nº 13 revela uma tensão entre dois modelos de governança: de um lado, a condução centralizada e tecnocrática do ICMBio e BNDES; de outro, a tradição participativa e territorialmente enraizada do CONPARNASO. Essa tensão explicita o papel do conselho como ator político e técnico, que reivindica transparência, legitimidade e a valorização dos saberes locais.

Assim, a análise da Nota Técnica nº 13 permite compreender a atuação do CONPARNASO como instância de resistência e de proposição, reafirmando sua função de garantir que decisões sobre a gestão do PARNASO sejam construídas de forma democrática, inclusiva e juridicamente respaldada. O documento não apenas repudia o processo de concessão, mas também propõe que a incorporação das contribuições do conselho seja condição essencial para assegurar a legitimidade e a efetividade da política pública de conservação.

Ao comparar a Nota Técnica nº 13 com manifestações anteriores do conselho — ou mesmo ao contrastar e examinar em conjunto esses documentos — observa-se uma linha de continuidade na defesa da participação social e da gestão compartilhada. A Nota Técnica nº 01, de março de 2022, já havia registrado a preocupação do CONPARNASO com a condução do processo de concessão, ressaltando a necessidade de transparência e de diálogo efetivo com as câmaras temáticas. Poucos meses depois, a Nota Técnica nº 02, de julho de 2022, reforçou esse posicionamento, destacando o papel dos especialistas locais e das organizações da sociedade civil na formulação de propostas mais adequadas às realidades territoriais. A Nota nº 13, elaborada em dezembro, aprofunda essa crítica ao repudiar explicitamente o modelo centralizado adotado pelo ICMBio e BNDES, evidenciando que as contribuições do conselho não foram incorporadas nos produtos preliminares da consultoria. Essa sequência de documentos revela um padrão de atuação contínuo e articulado do CONPARNASO, que não se limita a reagir, mas busca protagonismo na formulação de alternativas, reafirmando sua

legitimidade como instância técnica e política na defesa da gestão democrática das unidades de conservação.

A análise das três notas técnicas revelou um processo contínuo de construção coletiva, marcado tanto por proposições quanto por críticas, sempre orientado pelo princípio da participação social, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 - Síntese das notas técnicas

Documento	Tom predominante	Foco principal	Papel dos atores sociais
NT 01	Propositivo	Reformular modelos de delegação; ampliar participação	Sociedade civil, academia e setor turístico constroem alternativas
NT 02	Propositivo-crítico	Transparência, acesso ao SEI, participação ampliada	Atores reforçam necessidade de diálogo e controle social
NT 13	Crítico-contundente	Denúncia de centralização e falta de participação	CONPARNASO assume papel de resistência e defesa da governança democrática

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Para compreender de forma mais ampla como esses posicionamentos se consolidaram, o próximo passo foi examinar o conteúdo das atas das reuniões do CONPARNASO, de modo a identificar como os debates internos se relacionam com as manifestações formais expressas nos documentos. Essa etapa foi realizada a partir das atas disponíveis no site do ICMBio, respeitando a limitação de acesso: inicialmente as cinco atas de 2021, anteriores às notas técnicas, seguidas das cinco atas de 2022, além de três atas de 2023 e duas de 2024.

5.4 ATAS

A análise das atas das reuniões do CONPARNASO foi conduzida a partir da técnica de análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2016). Esse método possibilitou organizar e interpretar as comunicações de forma objetiva e sistemática, por meio da categorização temática.

Para reforçar a objetividade e a replicabilidade do procedimento, empregou-se processamento automatizado via inteligência artificial para extração de evidências textuais, operado a partir de um protocolo de *prompts* estruturados, conforme descrito no capítulo 2.

5.4.1 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2021)

O ano de 2021 foi marcado por intensos debates no CONPARNASO, especialmente em torno das concessões e da delegação de serviços. A análise das atas sugere indícios de um processo de amadurecimento institucional, no qual o conselho parece caminhar de uma postura predominantemente opinativa para uma atuação mais crítica e propositiva. Esse movimento se

reflete no tensionamento de modelos de gestão e na busca por maior protagonismo da sociedade civil e das instituições acadêmicas.

A reunião de março inaugurou o ciclo anual com uma pauta centrada nos esclarecimentos sobre o edital de concessões. O órgão gestor apresentou o histórico da relação com a concessionária vigente, destacando falhas contratuais e a prorrogação emergencial do contrato. As instituições presentes — universidades, prefeituras e associações de montanhismo — questionaram a distribuição desigual de responsabilidades e a baixa contrapartida financeira destinada ao órgão ambiental. Também foram sugeridas alternativas à concessão, como permissões e autorizações capazes de fortalecer a governança local. A crítica recorrente enfatizou que a lógica econômica não poderia se sobrepor aos objetivos de conservação. Essa reunião marca o início de uma postura mais assertiva do conselho, que passa a se reconhecer como ator político capaz de tensionar os modelos de gestão e reivindicar maior participação social.

Em abril, o debate se aprofundou, voltando-se para a periodicidade das reuniões e para a necessidade de institucionalizar a participação. As instituições reforçaram a importância de criar câmaras temáticas temporárias para acompanhar os processos de concessão e formular alternativas. O tema da visitação e da infraestrutura retornou à pauta, com destaque para a diversificação de trilhas e para o maior envolvimento das comunidades locais na gestão de serviços. Observa-se, nesse momento, um deslocamento na dinâmica do grupo: o conselho vai além da crítica e passa a propor mecanismos concretos de acompanhamento e fiscalização, sinalizando uma atuação mais propositiva.

Nos meses seguintes, entre maio e agosto, as reuniões mantiveram o foco nas concessões, ampliando o debate para temas como resíduos sólidos, saneamento e segurança nas trilhas. Instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil defenderam que a gestão dos serviços deveria se basear em parâmetros científicos e sociais, evitando a mercantilização dos parques. As críticas à concessionária vigente foram constantes, mas acompanhadas de propostas de novos modelos de delegação, como a adoção de trilhas por clubes excursionistas e a gestão comunitária de abrigos. Esse período sugere indícios de um fortalecimento gradual da governança participativa, momento em que o conselho parece buscar o equilíbrio entre a contestação de práticas consideradas inadequadas e, simultaneamente, a proposição de soluções que integram conservação, participação social e desenvolvimento regional.

Entre setembro e dezembro, as últimas reuniões do ano consolidaram essa postura crítica e propositiva. As instituições reforçaram que a concessão não poderia ser confundida com privatização, alertando para o risco de interesses privados se sobrepor aos objetivos de

conservação. Houve forte defesa da inclusão das comunidades locais na gestão de serviços, seja por meio de autorizações ou permissões, e da necessidade de maior transparência nos contratos e nos balanços financeiros das concessionárias. O conselho também se posicionou sobre a importância de diversificar os usos do parque sem comprometer sua função primordial de conservação, defendendo que a visitação deve ser acompanhada de educação ambiental e valorização da produção comunitária.

A dinâmica de poder em 2021 é marcada por um esforço de retomada do protagonismo local frente às diretrizes centrais de Brasília. O ICMBio local, por meio de figuras como Leonardo Martins, adota uma postura pedagógica ao esclarecer que “concessão” não deve ser confundida com “privatização” e ao incentivar o colegiado a opinar sobre parcerias de menor porte. Esse movimento é reforçado pela palestra da Professora Camila Rodrigues (UNIRIO), em junho, que introduz a perspectiva das parcerias de base comunitária e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A criação da “Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio ao Uso Público” formaliza essa nova dinâmica, transferindo o debate técnico para um grupo especializado que busca alternativas ao modelo de “pacote único” de serviços.

No campo da participação social, atores como Waldecy Lucena (FEEMERJ) e Márcia Chame (FIOCRUZ) destacam-se pela vigilância quanto ao cumprimento dos objetivos de conservação. Chame enfatiza que as UCs não são “parques de diversão” e reivindica que futuras licitações exijam equipes multidisciplinares, incluindo biólogos e geólogos, e não apenas economistas. Paralelamente, associações como a de Amigos e Colaboradores do PARNASO manifestam interesse direto na gestão de serviços específicos, como a lanchonete e a loja, sinalizando uma disputa por modelos de economia solidária em contraposição ao domínio de grandes empresas transetoriais.

Assim, 2021 marca um ponto de inflexão para o CONPARNASO. A saída da Hope, em julho, inaugura uma fase de gestão direta experimental que altera a dinâmica interna do Parque e do próprio conselho. A contratação dos Agentes Temporários Ambientais (ATAs) e a suspensão temporária da cobrança de ingressos redistribuem o poder, conferindo ao ICMBio local autonomia para testar novas práticas, acolher sugestões e construir soluções sem as amarras contratuais que limitaram a década anterior. Nesse ambiente de transição, o conselho deixa de ocupar apenas um papel opinativo e passa a se afirmar como espaço ativo de resistência, disputa política e proposição de alternativas, fortalecendo-se como instância de governança capaz de tensionar a lógica econômica das concessões e reivindicar maior protagonismo da sociedade civil e das instituições acadêmicas.

Portanto, o cenário observado em 2021, conforme resumido no Quadro 7, sugere a centralidade do CONPARNASO nas discussões em prol de uma gestão mais democrática, participativa e alinhada às premissas do desenvolvimento regional sustentável.

Quadro 7 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2021)

Instituição / Segmento	Atores Predominantes Instituição / Organização	Papel na Governança e Dinâmica de Poder
ICMBio (Gestão Local / NGI)	Leandro Goulart, Marco Antônio Campos, Leonardo Martins	Lideram a transição operacional pós-Hope; promovem o nivelamento técnico sobre modalidades de delegação e incentivam a participação do Conselho.
Setor Acadêmico (UNIRIO, UERJ, FIOCRUZ)	Camila Rodrigues (UNIRIO), Clara Lemos (UERJ), Márcia Chame (FIOCRUZ)	Introduzem referenciais teóricos sobre parcerias e MROSC; garantem que o rigor científico e os objetivos de conservação pautem os novos projetos.
FEMERJ / Montanhismo	Waldecy Mathias Lucena (FEEMERJ), François Paiva (UNICERJ), Artur Esteves (Notur Travel)	Atuam na fiscalização dos serviços de montanha e propõem modelos de permissão para a gestão de abrigos e trilhas por organizações especializadas.
Representação Jurídica	Antônio Seixas (OAB Magé/Guapimirim)	Provê vigilância normativa, questionando a legalidade dos processos e a proteção do patrimônio histórico (Capela e Museu).
Sociedade Civil Local	Cristina Lydia (REASO), Selma Vianna (Amigos do Parque), Marilza Queres (RBS)	Reivindicam a inclusão de produtores locais nas lojinhas e a democratização do acesso, resistindo à lógica de "privatização silenciosa".
Poder Público Municipal	Ilka Beatriz (Petrópolis), Raimundo Lopes (Teresópolis), Sandra Arruda (Guapimirim)	Focam na integração regional, demandando infraestrutura de acesso e gestão eficiente de resíduos e efluentes nas áreas concessionadas.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

5.4.2 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2022)

A análise das atas referentes ao ano de 2022 sinaliza um período marcado, simultaneamente, por movimentos de reorganização institucional, aprofundamento dos debates sobre concessões e pelo acirramento de tensões entre a lógica federal de desestatização e as demandas locais de governança territorial. Se o cenário de 2021 sugeria uma inclinação para a contestação e proposição, em 2022 observa-se a combinação entre esforços internos de reestruturação e um ambiente caracterizado por desafios de ordem política, técnica e informacional.

O processo de reorganização institucional ganha centralidade na reunião de maio de 2022, dedicada à redefinição da composição do conselho. Realizada de forma híbrida, a reunião estruturou-se em encontros setoriais que agruparam reguladores, usuários do território, moradores locais, organizações civis e instituições de ensino e pesquisa, culminando em uma plenária que aprovou a nova composição para o biênio seguinte, ainda com pendências documentais. Embora o debate tenha assumido caráter predominantemente procedimental, esse momento foi fundamental para fortalecer a representatividade do colegiado e legitimar sua

atuação futura. A reconfiguração interna buscou assegurar a pluralidade institucional e garantir que diferentes segmentos sociais continuassem a exercer influência no processo de governança da UC.

Paralelamente a essa reorganização, o ano de 2022 foi marcado por um intenso embate em torno das concessões e da delegação de serviços de apoio à visitação. A incidência recorrente do termo “concessão” nas atas revela a centralidade do tema, apresentado por representantes do BNDES e da CGEUP/ICMBio como um modelo de modernização administrativa orientado pela eficiência econômica e pela viabilidade financeira de longo prazo. Em contraposição, o termo “delegação de serviços” emerge como categoria de disputa, mobilizada pelos conselheiros para reivindicar alternativas mais flexíveis, como permissões e autorizações, capazes de favorecer pequenos empreendedores locais e evitar a concentração de responsabilidades em um contrato único de 30 anos.

A reunião de julho de 2022 sintetiza esse conflito. Com a presença de representantes do órgão gestor e do BNDES, responsáveis pela estruturação dos estudos preliminares, o debate concentrou-se na transparência do processo, na elaboração do caderno de encargos e na definição dos investimentos obrigatórios. Instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil criticaram a unilateralidade dos estudos apresentados, considerados “preliminares” e “em constante modificação”, o que, segundo os conselheiros, dificultava o controle social e a análise técnica. A oposição técnica, liderada por atores como Waldecy Lucena (FEEMERJ) e representantes da UFRJ e da FIOCRUZ, formalizou-se por meio de Notas Técnicas que expressavam repúdio à condução do projeto e denunciavam a ausência de incorporação das contribuições locais. A experiência acumulada com a concessionária anterior foi reiteradamente evocada como alerta para evitar a repetição de falhas estruturais.

Esse cenário revela uma profunda assimetria de informação entre a esfera federal e o colegiado local, gerando a percepção de que o processo decisório era unidirecional até meados de 2022. A tensão entre tecnocracia e participação social torna-se evidente: enquanto o BNDES enfatizava um “modelo econômico” de divisão de riscos e investimentos, o conselho priorizava questões como a manutenção da gratuidade para moradores do entorno, a preservação do caráter rústico do parque e a preocupação com impactos socioambientais, especialmente em áreas limítrofes como o bairro do Garrafão, destacado pelas prefeituras de Guapimirim e Magé. A mobilização social alcançou seu ápice com o ato simbólico “Abraço ao Parnaso”, que explicitou o estado de ruptura na governança e a crescente articulação entre diferentes segmentos da sociedade civil.

A mudança na gestão da DIMAN/ICMBio, em novembro de 2022, introduziu um novo elemento político ao sinalizar a necessidade de ajustes na comunicação e ao estabelecer um prazo de 30 dias para análise local antes da abertura da consulta pública. Embora o período tenha se encerrado sob pressões temporais e incertezas quanto aos desdobramentos do processo, a atuação do conselho tendeu a direcionar o debate sobre concessões para um exercício de vigilância institucional. O CONPARNASO sinalizou sua capacidade como ator político de tensionar propostas externas, reivindicar espaços de diálogo e formular alternativas alinhadas aos princípios da conservação e da participação comunitária.

Deste modo, 2022 tendeu a se configurar como um ano de dupla frente para o CONPARNASO: de um lado, movimentos de reorganização interna que buscaram reforçar sua legitimidade e pluralidade; de outro, o acirramento de tensões em torno das concessões, marcado por contestações, produção técnica e mobilização social. O conselho tendeu a manter uma trajetória de questionamento e proposição, ampliando suas possibilidades de articulação em um espaço estratégico de debate e construção de alternativas para uma governança participativa em um território de alta complexidade.

Para compreender a dinâmica desse cenário, o Quadro 8 sintetiza a percepção sobre a distribuição de influência e o papel desempenhado pelas principais instituições e atores durante os debates sobre a concessão de serviços no PARNASO ao longo do referido ano.

Quadro 8 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2022)

Instituição / Segmento	Atores Predominantes Instituição / Organização	Papel na Governança e Dinâmica de Poder
ICMBio (Sede Brasília) e BNDES	Robson Eneas (BNDES), Carlos Henrique Fernandes (CGEUP), Danielli Fernandes (CGEUP), Gustavo Calil (BNDES)	Atuam como proponentes do modelo de concessão de 30 anos, focando na viabilidade econômico-financeira e na estruturação de indicadores de desempenho.
ICMBio (Gestão Local / NGI)	Marco Antônio Campos, Victor Valente, Leonardo Martins Gomes, Priscila Santos	Exercem papel mediador, tentando equilibrar as diretrizes centrais de Brasília com as críticas técnicas do Conselho e dos próprios servidores da unidade.
FEMERJ / Montanhismo	Waldecy Mathias Lucena (FEEMERJ), François Paiva (UNICERJ), Delson (CBME)	Liderança da resistência técnica; responsáveis pela elaboração de Notas Técnicas críticas e pela articulação do movimento "Abraço ao Parque" em resposta à falta de diálogo.
Setor Acadêmico (UFRJ, UERJ, FIOCRUZ)	Carlos Eduardo Grelle (UFRJ), Clara Lemos (UERJ), Marcia Chame (FIOCRUZ)	Provêm o suporte científico, questionando a capacidade de carga, o impacto na biodiversidade e a qualificação técnica das consultorias contratadas pelo BNDES.
Poder Público Municipal	Sandra Arruda (Guapimirim), Wander Guerra (Guapimirim), Elizabeth Mazzi (Teresópolis)	Reivindicam a descentralização dos investimentos para todas as sedes e a garantia de acesso gratuito e democrático para as populações do entorno.

Instituição / Segmento	Atores Predominantes Instituição / Organização	Papel na Governança e Dinâmica de Poder
Sociedade Civil e Moradores	Márcia Vieira (Garraão), Renata Gouveia (Quebra-Frascos), Alexandre de Almeida (Tecnoarte)	Focam nos impactos de vizinhança, como o ordenamento do afluxo turístico em áreas rurais e a gestão de resíduos e efluentes.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

A distribuição de influência delineada no cenário de 2022 sugere uma dinâmica de contrapoder, na qual a capacidade técnica e a mobilização social articuladas pelo conselho buscaram atuar de forma a tensionar o cronograma e o conteúdo do projeto de concessão proposto pelo Governo Federal.

5.4.3 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2023)

O ano de 2023 sugere movimentos de transição na dinâmica política e institucional do CONPARNASO, sinalizados pelo tensionamento entre diretrizes centralizadas do órgão gestor federal e as demandas de governança local. As atas indicam que esse processo se manifesta tanto na busca por distinções conceituais entre “concessão” e “delegação de serviços” quanto na reorganização interna do conselho e no delineamento de sua atuação.

O ciclo anual inicia-se com a reunião de fevereiro, que formaliza a posse das instituições-membro para o mandato 2023–2025 e indica a manutenção da pluralidade de atores presentes — prefeituras, universidades, organizações da sociedade civil, associações de moradores e entidades ligadas ao montanhismo e ao turismo. Essa diversidade institucional tende a reforçar o caráter participativo do CONPARNASO e ampliar suas possibilidades de interlocução nos processos decisórios. O balanço da gestão de 2022, apresentado pelo ICMBio, aponta para desafios estruturais como a redução de orçamento, a precarização dos contratos temporários e as dificuldades de manutenção da visitação. Em resposta, as instituições sugerem parcerias locais envolvendo guardas municipais, bombeiros e associações comunitárias, sinalizando tanto a busca por soluções pragmáticas quanto visões críticas em relação à dependência de arranjos temporários para suprir fragilidades federais.

É nesse contexto que parece emergir um dos principais eixos de divergência: o projeto de concessão de serviços de apoio à visitação. Nas reuniões de fevereiro e março, o termo “concessão” ganha espaço discursivo associado a questionamentos por parte de conselheiros, que tendem a interpretá-lo como um modelo de parceria público-privada construído de forma verticalizada. Instituições acadêmicas e entidades como a FEEMERJ apontam o que consideram falhas no processo de consulta pública, incluindo documentação incompleta, inadequação do calendário e limites na incorporação das contribuições do conselho e dos servidores. A crítica volta-se contra o caráter percebido como *top down*, descolado da realidade

local. Em resposta, o conselho aprova moções de repúdio, solicita dilação de prazo e reivindica a recomposição da equipe técnica do Parque, indicando sua capacidade de organização coletiva diante de processos interpretados como pouco legítimos.

A comparação com o processo de concessão conduzido pelo órgão estadual em unidade vizinha é mobilizada para pautar a crítica ao modelo federal, ao sugerir a existência de abordagens participativas alternativas, nas quais a sociedade é convidada a apresentar projetos antes da elaboração da proposta final. Paralelamente, o conselho articula-se com movimentos sociais e iniciativas locais — como o Fórum Climático de Magé e projetos de ecoturismo e agroecologia — indicando uma aproximação com agendas de justiça climática, desenvolvimento comunitário e valorização da produção local.

Em março, a reunião extraordinária dedicada à elaboração dos planos de ação das câmaras temáticas ilustra a dimensão organizativa do conselho. A metodologia participativa, estruturada em grupos temáticos e plenária final, reforça os traços dialógicos do processo. Três grandes câmaras são consolidadas: Educação Ambiental e Cultura; Pesquisa; e Turismo e Montanhismo, unificada com a Câmara Temporária de Delegação de Serviços. Cada uma define coordenadores e relatores, sinalizando uma busca por continuidade e institucionalização. As propostas variam entre a ampliação da formação de educadores ambientais, a manutenção de encontros anuais de pesquisadores e o fortalecimento do monitoramento da biodiversidade. No caso da Câmara de Turismo e Montanhismo, os debates sobre o processo de concessão permanecem centrais, reafirmando-se a moção de fevereiro e a busca por maior participação social.

À medida que o calendário institucional avança para o segundo semestre, observam-se indícios de uma reorientação conceitual e política: o vocabulário do conselho desloca-se gradualmente de “concessão” para “delegação de serviços”. Conforme registrado na ata de outubro, essa mudança sugere ir além de um ajuste superficial, podendo refletir a emergência de uma proposta de construção participativa sob a nova gestão do ICMBio. Nesse contexto, a delegação passa a ser concebida como um guarda-chuva mais amplo e flexível, capaz de abrigar parcerias e termos de cooperação técnica ajustados às especificidades socioambientais do território. Essa renegociação conceitual visa contribuir para que os “Princípios e Premissas” elaborados por servidores e sociedade civil constituam o alicerce de qualquer futura modelagem.

A reunião de outubro representa, assim, um momento importante na transição de uma postura analítica para a proposição. O documento “Princípios e Premissas para a construção participativa de um modelo de delegação de serviços de apoio à visita”, elaborado

conjuntamente pela Câmara Temática de Delegações de Serviços e pelo Grupo de Trabalho de servidores, é apresentado e aprovado. A convergência entre o corpo técnico e a sociedade civil tende a fortalecer a legitimidade das propostas e indicar a capacidade de articulação institucional do Conselho. O consenso alcançado pode vir a balizar sua posição diante do ICMBio e do BNDES. Além disso, aprova-se a realização de cinco oficinas participativas destinadas à formulação de um modelo de delegação adequado ao contexto socioambientais do Parque, sinalizando um movimento da resistência discursiva em direção à prática da construção coletiva.

No âmbito da governança, as atas sugerem um arranjo institucional distribuído, ainda que marcado por assimetrias. Prefeituras como Teresópolis, Guapimirim, Magé e Petrópolis pautam debates sobre a descentralização dos benefícios e do processo decisório, enquanto a FEEMERJ indica protagonismo na articulação política e no questionamento técnico, atuando na mediação entre sociedade civil e burocracia federal. A recorrência de instituições como a União dos Escoteiros do Brasil e associações de moradores, somada à atuação dos servidores em grupos de trabalho, sinaliza que o processo decisório pode extrapolar a esfera administrativa, alcançando mobilizações externas como o movimento “Abraço ao Parnaso”.

Desse modo, o ano de 2023 sinaliza tendências de fortalecimento do CONPARNASO como ator político, cujos movimentos parecem ir além do caráter meramente consultivo ao articular processos de contestação, proposição e mobilização social. A trajetória anual — marcada por moções em fevereiro, organização interna em março e formulação de princípios e oficinas em outubro — sugere a inclinação de um conselho que se constrói como espaço de governança participativa, focado na produção de conhecimento coletivo e na proposição de alternativas ao poder público. Nesse sentido, o PARNASO tende a se configurar como um espaço de experimentação em gestão pública, no qual a participação social e a busca de diálogo entre ciência, comunidades locais e sociedade civil organizada agregam nuances importantes à gestão das UCs no Brasil.

Com base nos registros das reuniões de 2023, a estrutura de governança do CONPARNASO reflete indícios de um período de transição política e administrativa, no qual as dinâmicas parecem se deslocar da contestação a um modelo externo em direção à construção de diretrizes próprias. Para sintetizar a percepção sobre essas dinâmicas, o Quadro 9 apresenta a distribuição de influência e os papéis desempenhados pelos principais atores e instituições durante esse ciclo.

Quadro 9 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2023)

Segmento / Instituição	Atores Predominantes Instituição / Organização	Papel na Governança e Dinâmica de Poder
ICMBio (Gestão Local e Regional)	Victor Valente, Breno Herrera, Marcus Gomes, Ernesto Viveiros de Castro.	Atuaram como facilitadores do diálogo entre Brasília e o Conselho, promovendo a descentralização administrativa e a retomada da autonomia do Parque.
Setor Acadêmico (UFRJ, UERJ, FIOCRUZ)	Carlos Eduardo Grelle, Clara Lemos, Lúcia Helena de Almeida, Chicão Ferreira	Exerceram influência técnica rigorosa, denunciando falhas documentais nos projetos federais e fundamentando a transição semântica para a "delegação de serviços".
Entidades de Montanhismo	Waldecy Lucena (FEEMERJ), Michelle Baldini (FEEMERJ), François de Paiva (UNICERJ)	Liderança política e técnica na Câmara Temática de Delegação de Serviços; articularam a redação das Notas Técnicas e as mobilizações sociais ("Abraço ao Parque").
Poder Público Municipal	Wander Guerra (Guapimirim), Taiane Paniçollo (Magé), Henrique Silva (Teresópolis)	Pressionaram pela realização de audiências públicas itinerantes e pela inclusão de benefícios regionais diretos nos novos modelos de parceria.
Sociedade Civil Organizada	Sandra Arruda (UEB), Tiemi Yoshikawa (RBS), Eraldo Kalloch (RPPN El Nagual)	Focaram na educação ambiental e na proteção de populações tradicionais; propuseram a itinerância das reuniões do conselho para democratizar o acesso.
Representação Jurídica	Charles de Moura (OAB Magé/Guapimirim), Claudia Mateus (OAB Teresópolis)	Atuaram na vigilância normativa de contratos de longo prazo e na defesa dos direitos das comunidades impactadas pela gestão territorial.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Neste ciclo, a dinâmica de poder tendeu a sinalizar uma busca pelo fortalecimento do controle social, momento em que a atuação do conselho contribuiu para a suspensão da tramitação do projeto de concessão em debate, de forma a abrir espaço para a discussão de um modelo de construção participativa.

5.4.4 Atas do CONPARNASO (Ciclo 2024)

A análise das atas de 2024 sugere indícios de um processo de fortalecimento institucional do Conselho, marcado por debates que articulam concessão, delegação de serviços, governança, participação e conflito, compondo um cenário de busca por amadurecimento político e técnico da gestão do uso público. O ano inicia-se com a discussão sobre a delegação de serviços de apoio à visitação, que ocupa papel central na reunião de fevereiro e sinaliza redirecionamentos na forma de gestão do uso público no PARNASO. O processo foi estruturado em um ciclo de oficinas realizadas no final de 2023, resultando em uma proposta participativa de arranjo de múltiplas parcerias. Essa proposta não se baseia na concessão de áreas do parque, mas na delegação de serviços específicos organizados em lotes distintos, posteriormente encaminhados ao banco de fomento para estudos de viabilidade econômica. A opção por delegar serviços, em vez de conceder territórios, parece expressar uma postura cautelosa que

busca preservar o controle institucional sobre o território, ao mesmo tempo em que abre possibilidades para a participação de parceiros privados e comunitários. Essa estratégia sinaliza um esforço de modernização da gestão da visitação sem comprometer os princípios de conservação, embora também indique a dependência de avaliações externas de viabilidade, o que pode influenciar o tempo de implementação prática das medidas.

A construção da delegação de serviços como alternativa ao modelo de concessão única e verticalizada é aprofundada ao longo do ano. O Ciclo de Oficinas de Planejamento das Parcerias ilustra essa transição ao formular uma rede composta por sete lotes de serviços de apoio à visitação, fundamentada na premissa de que a delegação deve restringir-se à prestação de serviços, buscando preservar a gestão das áreas do parque sob responsabilidade do poder público. Esse refinamento técnico permitiu ao conselho debater diretrizes éticas e ambientais para o uso público, como o princípio consensuado de “mais gente, menos carros”, que propõe o desestímulo ao uso de veículos emissores de gases poluentes por meio de diferenciação tarifária entre pedestres e estacionamentos. A ata de fevereiro também registra preocupações complementares levantadas por representantes institucionais, como a necessidade de estudos de impacto sobre trilhas e monitoramento da qualidade da água, indicando que a delegação de serviços tende a não ser vista apenas como solução econômica, mas como oportunidade de integrar dimensões ambientais e sociais ao planejamento da visitação. A proposta de relançar editais emergenciais para suprir serviços de alimentação enquanto a rede de parcerias não se estabelece reforça a percepção de que há uma lacuna imediata na gestão do uso público a ser preenchida para buscar a continuidade da oferta de serviços básicos aos visitantes.

No campo da governança, 2024 é marcado por movimentos de reestruturação decorrentes da retomada da gestão própria do PARNASO após sua saída do arranjo de Núcleo de Gestão Integrada (NGI) em outubro de 2023. Essa mudança tende a ampliar a autonomia técnica local e permite maior capilaridade das instâncias de diálogo, orientando o conselho para um espaço de formulação e mediação, e não apenas de contestação administrativa. A reunião de outubro sinaliza esse papel ampliado ao discutir questões práticas como a operação da pousada, do alojamento e o acesso à sede Guapimirim. O conselho apresenta sugestões que articulam sustentabilidade, inclusão social e justiça territorial, como valores diferenciados de ingresso e estacionamento, manutenção de descontos para moradores dos municípios abrangidos e revisão das categorias de meia-entrada. Essas propostas sugerem a intenção de alinhar a política de visitação com princípios de sustentabilidade, inclusão social e justiça territorial, reforçando o papel do conselho na proposição de diretrizes.

A participação social também apresenta nuances de transição ao longo de 2024, indicando movimentos que vão além do caráter reativo para assumir contornos propositivos. O ciclo de oficinas, mencionado em ambas as atas, constitui um momento importante desse processo ao envolver sociedade civil, servidores e parceiros locais na formulação de alternativas de gestão. A participação se expande para além da pauta da visitação, incorporando conflitos territoriais complexos, como denúncias de irregularidades na captação hídrica em Santo Aleixo e o turismo desordenado no bairro Garrafão. O protagonismo de atores da sociedade civil, como a FEEMERJ e a Rede Brasilidade Solidária, aliado à eleição de representantes para o Mosaico Central Fluminense, indica um esforço de integração regional que transcende os limites físicos do parque. Demandas comunitárias, como a integração agroecológica da Comunidade do Bonfim e a valorização do patrimônio histórico-cultural da sede Guapimirim, passam a ser incorporadas como elementos centrais da estratégia de conservação, sinalizando uma participação social mais ampla, diversificada e territorialmente enraizada.

Apesar dos avanços, o conflito permanece como categoria importante da dinâmica do conselho. A dependência de estudos de viabilidade econômica, a necessidade de relançar editais emergenciais e as tensões sobre o ordenamento do fluxo de visitantes apontam para desafios imediatos que demandam respostas tempestivas. O conselho também atua na mediação de conflitos territoriais, intervindo em denúncias, disputas por uso da água e problemas decorrentes do turismo desordenado. Ao mesmo tempo, exerce vigilância institucional sobre a tecnocracia federal, pautando diálogos junto ao BNDES ao submeter as propostas de parceria a critérios locais de justiça social, sustentabilidade e modicidade tarifária. Assim, o conflito não se manifesta apenas como oposição, mas como mecanismo de regulação, vigilância e aprimoramento das políticas de gestão.

A postura do conselho em 2024 pode ser compreendida como um movimento de busca por estabilização institucional aliado à construção gradual de um modelo híbrido de gestão da visitação, estruturado pela delegação de serviços em vez da concessão territorial. Essa estratégia busca preservar o controle público sobre o espaço protegido, ao mesmo tempo em que abre espaço para parcerias capazes de ampliar a oferta de serviços e buscar sustentabilidade financeira. O conselho tende a se posicionar como instância de articulação entre conservação, participação comunitária e gestão do uso público, ainda em processo de amadurecimento, mas demonstrando possibilidades de influenciar agendas externas, mediar conflitos e formular diretrizes próprias no cenário da governança territorial do PARNASO.

Para sintetizar a dinâmica desse cenário, o Quadro 10 apresenta a distribuição de influência e os papéis assumidos pelas principais instituições e atores ao longo do referido período.

Quadro 10 - Governança e influência no CONPARNASO (ciclo 2024)

Instituição / Segmento	Atores Predominantes Instituição / Organização	Papel na Governança e Dinâmica de Poder
ICMBio / Chefia PARNASO	Ernesto Viveiros de Castro, Carlos Alexandre Fortuna	Lideram a retomada da gestão autônoma e a condução técnica do modelo de múltiplas parcerias por lotes.
Setor Acadêmico e Pesquisa	Márcia Chame (FIOCRUZ), Jorge Julião Nascimento, Clara Lemos (UERJ)	Provêm suporte científico para monitoramento de impactos e integração de dados no âmbito do Mosaico.
Gestão Socioambiental	Marcus Machado Gomes, Nathalia Leal (PIBIC)	Coordenam as oficinas de parcerias, o apoio às comunidades agroecológicas e a articulação pedagógica do Conselho.
Sociedade Civil Organizada	Waldecy Lucena (FEEMERJ), Sandra Arruda (UEB), Tiemi Yoshikawa (RBS)	Lideram a fiscalização técnica das propostas e a coordenação de câmaras temáticas voltadas à cultura e educação.
Associações de Moradores	Márcia Vieira (Garrafão), Rogério Vidaurre (Barreira), Renata Gouveia (Quebra-Frascos)	Reivindicam o ordenamento territorial, fiscalização de saneamento e proteção contra poluição sonora e luminosa.
Poder Público Municipal	Wander Guerra (Guapimirim), Elizabeth Mazzi (Teresópolis), Taiane Paniçolo (Magé)	Atuam na interface entre o licenciamento urbano e a conservação, incluindo propostas de sedes compartilhadas.

Fonte: elaborado pela autora (2026).

O ano de 2024 sinalizou tendências de fortalecimento do CONPARNASO como um espaço de diálogo sobre a gestão do território, momento em que as diretrizes da administração federal pareceram encontrar um contraponto na demanda local por justiça social, conservação ambiental e sustentabilidade econômica.

5.4.5 Diálogo com Habermas, Avritzer e Gohn

A partir do cruzamento das análises dos ciclos de reuniões realizadas, observam-se indícios de um processo de amadurecimento institucional, no qual o CONPARNASO parece transitar de uma fase de resistência defensiva contra a verticalização administrativa para um estágio de interlocução na proposição de políticas de gestão territorial.

Entre 2021 e 2024, esse percurso pode ser interpretado à luz de aproximações com a ideia de uma esfera pública deliberativa (Habermas), articulada à dinâmica de uma instituição híbrida de participação (Avritzer) e a movimentos que dialogam com práticas de educação e mobilização social (Gohn). A análise das atas, portanto, ultrapassa o registro burocrático das reuniões e sinaliza caminhos para a construção de uma governança participativa, focada na busca por integrar conservação ambiental, participação social e justiça socioambiental em um território de alta complexidade e visibilidade pública.

Sob a perspectiva de Habermas, as dinâmicas do conselho sugerem a busca pela constituição de um espaço deliberativo orientado pela razão comunicativa, no qual se prioriza o debate em torno do argumento frente a posições estritamente hierárquicas. O CONPARNASO delineou-se como arena de debate plural, reunindo órgãos públicos, universidades, associações comunitárias e organizações da sociedade civil. A apresentação de reflexões fundamentadas, a formulação de alternativas e a aprovação de moções coletivas indicam que o conselho tende a não se limitar a reproduzir decisões administrativas, buscando tensioná-las por meio da formação discursiva da opinião e da vontade, características centrais da esfera pública deliberativa. A dinâmica observada nas reuniões sugere que, mesmo diante de assimetrias estruturais, os participantes mobilizam argumentos, questionam procedimentos e reivindicam transparência, aproximando-se, conceitualmente, do ideal habermasiano de inclusão, publicidade e orientação ao entendimento mútuo.

O diálogo com Avritzer reforça essa leitura ao sinalizar que a participação social no cenário brasileiro frequentemente se desenvolve em instituições híbridas, que articulam Estado e sociedade civil. O CONPARNASO exemplifica potencialidades dessa configuração: de um lado, o órgão gestor e instituições estatais; de outro, associações locais, movimentos sociais e universidades. A tensão entre tecnocracia e participação, especialmente nas discussões sobre concessões, sugere que o conselho atua simultaneamente como espaço de disputa e de construção de consensos possíveis. A mobilização social expressa em atos públicos, como o “Abraço ao Parque Nacional”, indica que as dinâmicas de participação não se restringem ao interior das reuniões, mas dialogam com a sociedade, contribuindo para a legitimidade das demandas e o fortalecimento da esfera pública ampliada.

Em diálogo com Gohn, a análise aponta para a relevância das articulações sociais e da educação popular na consolidação da governança participativa. As câmaras temáticas de educação ambiental e cultura, os encontros de saberes e a busca por valorização da produção comunitária sugerem que o conselho não se limita a questões administrativas, mas incorpora práticas formativas que buscam ampliar a consciência crítica e fortalecer a cidadania ambiental. Essa dimensão pedagógica reforça a percepção de que a participação no CONPARNASO guarda um caráter formativo, contribuindo para a construção de sujeitos coletivos voltados à proposição de modelos alternativos de gestão.

Assim, o período de 2021 a 2024 indica um processo gradual de fortalecimento de práticas democráticas: o CONPARNASO apresenta nuances que dialogam com as premissas de uma esfera pública deliberativa, de uma instituição híbrida de participação e de um espaço de educação cidadã. Essa convergência teórica e empírica sugere que o conselho se posiciona

como um ator importante na construção de uma governança ambiental participativa, voltada a articular interesses diversos, mediar consensos e pautar práticas de justiça socioambiental em um território estratégico.

Para acompanhar a síntese dessa trajetória analítica e teórica, o Quadro 11 detalha as principais características do período analisado.

Quadro 11 - Dinâmica da postura institucional do CONPARNASO (2021-2024)

Ano	Caracterização da Postura	Transformação no Discurso e Dinâmica de Poder
2021	Vigilante e Analítica	O discurso foca no aprendizado técnico derivado do encerramento do contrato com a Hope S.A.. O Conselho atua na fiscalização de passivos e na busca por novas modalidades de parcerias (autorização/permissão), tentando evitar a repetição de modelos ineficientes.
2022	Reativa e Combativa	Marcado pelo embate direto contra a proposta de concessão única de 30 anos do BNDES. O discurso é de "repúdio" à verticalização e à falta de transparência, culminando no ato "Abraço ao Parque" como ferramenta de pressão política fora da mesa de negociação.
2023	Propositiva e em Transição	Com a mudança na gestão federal, o discurso migra da "concessão" para a "delegação de serviços". O Conselho retoma o protagonismo ao formular "Princípios e Premissas" e inicia a construção de um plano de ação para oficinas participativas.
2024	Colaborativa e Coprodutora	Consolidação de um modelo de governança policêntrica. O Conselho deixa de apenas reagir e passa a desenhar a rede de múltiplas parcerias por lotes, estabelecendo critérios de justiça social e sustentabilidade, como o princípio "mais gente, menos carros".

Fonte: elaborado pela autora (2026).

Essa transição sugere que o CONPARNASO apresentou capacidade de direcionar o que se desenhava como uma crise de legitimidade administrativa (2022) para caminhos de potencial inovação institucional (2024), sinalizando a relevância da participação social na governança de UCs no Brasil.

5.5 Ciclo de oficinas de planejamento de parcerias para a visitação no PARNASO

Nesta subseção, busca-se examinar a contribuição de cada uma das quatro oficinas realizadas no âmbito do Ciclo de Planejamento de Parcerias para a Visitação no PARNASO. Após a descrição de cada encontro, a análise buscará relacionar os conteúdos e debates produzidos com diferentes perspectivas teóricas sobre participação e deliberação — em especial os conceitos de esfera pública e ação comunicativa em Habermas, as reflexões de Avritzer sobre democracia participativa, e as contribuições de Gohn acerca dos movimentos sociais e da educação cidadã. Essa abordagem visa compreender como os saberes mobilizados nas oficinas dialogam com referenciais acadêmicos e práticos, buscando iluminar o papel das parcerias na construção conjunta de propostas para o novo edital de delegação de serviços.

5.5.1 Oficina 1 - Mapeamento dos serviços

A primeira oficina, realizada em novembro de 2023, teve como objetivo identificar os serviços desejáveis pelos visitantes em cada setor do PARNASO. A metodologia do Café Mundial buscou permitir que os participantes dialogassem em pequenos grupos, rotacionando entre mesas temáticas, e tivessem a possibilidade de construir coletivamente um mapa de demandas.

Esse processo sugere aproximações com pressupostos da teoria do Agir Comunicativo de Habermas, ao propor um espaço de debate no qual os atores puderam expor suas perspectivas, negociar significados e buscar consensos diante da racionalidade instrumental. O diálogo horizontal, pautado por premissas de transparência e participação, reforça a percepção de que a legitimidade das decisões tende a emergir de processos comunicativos abertos à interlocução.

Sob a ótica da democracia participativa de Avritzer, a oficina sinalizou traços de um espaço público ampliado, no qual conselheiros, técnicos, operadores turísticos e moradores do entorno puderam interagir como sujeitos políticos voltados a influenciar a gestão do parque. A prática de mapear serviços, além de responder a uma demanda administrativa, pode contribuir para o fortalecimento da cidadania ativa, ao abrir caminhos para que diferentes segmentos sociais debatam e componham o desenho da política pública.

Já em diálogo com Gohn, observa-se que a oficina apresentou contornos de uma prática de educação e mobilização social: os participantes, além de compartilharem saberes sobre o funcionamento da UC, engajaram-se em um processo formativo de construção de propostas. Os indícios de emancipação parecem se manifestar na medida em que os sujeitos se movem de uma postura receptiva em relação às decisões estatais para uma atuação voltada à formulação de alternativas, sinalizando um aprendizado coletivo que tendeu a repercutir além do espaço da oficina.

5.5.2 Oficina 2 - Nivelamento, capacitação e preparação

A segunda oficina, em novembro de 2023, buscou nivelar conhecimentos sobre modalidades de parceria e viabilidade econômica dos serviços. Foram apresentados estudos de caso e experiências de outras UCs, além de exercícios práticos. Nesse cenário, o Agir Comunicativo pode ser vislumbrado na dimensão da racionalidade argumentativa: ao compartilhar informações técnicas e econômicas, buscou-se oferecer aos participantes condições mais simétricas de participação, contribuindo para atenuar assimetrias de poder e conhecimento. Habermas sustenta que a comunicação assume caráter emancipatório quando se

busca democratizar o acesso às informações necessárias para deliberar; nesse sentido, a oficina sinalizou um papel importante ao buscar a socialização de saberes.

Na perspectiva de Avritzer, o encontro reforça a ideia de que a democracia participativa demanda não apenas espaços de diálogo, mas também condições cognitivas para que os cidadãos possam intervir de forma qualificada. O nivelamento de informações atua, portanto, como um mecanismo em prol da inclusão política, contribuindo para evitar que apenas discursos especializados determinem os rumos da gestão.

Em diálogo com Gohn, a oficina pode ser interpretada à luz de práticas de educação popular voltadas à gestão socioambiental. Ao buscar estimular o “aprender fazendo”, o processo sugeriu uma pedagogia da participação, na qual os sujeitos buscam se apropriar de conceitos técnicos para aplicá-los em exercícios práticos. Esse movimento tende a fortalecer as possibilidades de mobilização social, à medida que busca ampliar a capacidade crítica dos participantes diante de narrativas e decisões futuras.

5.5.3 Oficina 3 – Planejamento dos serviços de recreação, transporte, alimentação e comércio

A terceira oficina, realizada em dezembro de 2023, utilizou o Guia de Fluxos de Parcerias para a Visitação como ferramenta de apoio à decisão. Os grupos analisaram setores específicos do parque e sugeriram modalidades de parceria para serviços como alimentação, transporte e recreação. O uso de fluxos decisórios sinaliza a busca por um equilíbrio entre a racionalidade técnica e a participação social.

Sob a lente de Habermas, esse momento indica nuances da tensão entre a racionalidade instrumental (viabilidade econômica, impacto ambiental) e a racionalidade comunicativa (busca de entendimento entre os atores). O espaço da oficina tendeu a permitir que os participantes ponderassem dados objetivos junto a valores e expectativas locais, buscando caminhos que se aproximassem não apenas da eficiência técnica, mas também da legitimidade social.

Na perspectiva de Avritzer, a oficina ilustra dinâmicas associadas à democracia participativa como prática de cogestão: os cidadãos, além de manifestarem suas opiniões, passam a interagir na definição de arranjos institucionais propostos, como permissões, concessões ou autorizações. Esse processo sugere um exercício de compartilhamento de espaços decisórios, no qual se busca a incorporação da sociedade civil nas dinâmicas de planejamento do Estado.

Com base em Gohn, o encontro pode ser compreendido como uma prática de mobilização com potencial para articular saberes locais e técnicos. Ao debaterem modalidades

de parceria, os participantes, além de tomarem contato com instrumentos jurídicos, tendem a refletir sobre como tais ferramentas podem dialogar com o desenvolvimento local e a sustentabilidade. A perspectiva de emancipação parece se manifestar na possibilidade de os grupos projetarem cenários alternativos e sugerirem arranjos voltados a incluir pequenos comerciantes e operadores locais.

5.5.4 Oficina 4 – Planejamento dos serviços de recepção e hospedagem e consolidação dos lotes

A quarta oficina, também em dezembro de 2023, buscou consolidar as discussões anteriores e organizar os serviços em lotes, indicando modalidades de parceria para cada conjunto. O encontro configurou-se como um momento de síntese focado no desenho de uma proposta que buscasse equilibrar concessões, permissões e parcerias com OSCs.

Do ponto de vista do Agir Comunicativo, este momento sugere um amadurecimento do processo de busca pelo consenso: após múltiplas rodadas de diálogo, os participantes buscaram convergências que refletissem tanto parâmetros técnicos quanto valores compartilhados. Habermas defende que a legitimidade emerge de processos comunicativos abertos, e aqui observam-se indícios que dialogam com essa premissa, à medida que os encaminhamentos resultaram de debates que buscaram ser inclusivos.

Na chave de leitura de Avritzer, a organização dos lotes sinaliza caminhos para a internalização da democracia participativa, na qual as propostas passam a atuar como insumos para a decisão estatal. O processo tende a contribuir para a ampliação da esfera pública, reforçando a visão de que a gestão de bens comuns pode ser construída de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade.

Em diálogo com Gohn, a quarta oficina simboliza um estágio expressivo de mobilização, no qual os participantes demonstram se perceber como atores capazes de propor caminhos para a política pública. A prática pedagógica tende a se aproximar da ação política, e as potencialidades de emancipação indicam se delinear na medida em que os grupos passam a debater a configuração pretendida para os serviços, buscando que os arranjos contemplem a diversidade de atores e a sustentabilidade socioambiental no território.

Para sintetizar os principais achados dessa etapa e sua articulação com os conceitos mobilizados, o Quadro 12 sistematiza as dinâmicas observadas em cada encontro sob as lentes de Habermas, Avritzer e Gohn.

Quadro 12 - Síntese das oficinas com integração teórica

Oficina / Data	Foco Principal	Habermas (Agir Comunicativo)	Avritzer (Democracia Participativa)	Gohn (Educação e Mobilização)
1. Mapeamento de Serviços (13/11/2023)	Identificar demandas dos visitantes por setor (Metodologia <i>World Café</i>).	Diálogo Horizontal: Busca de consensos e negociação de significados sem imposição racional-instrumental.	Espaço Público Ampliado: Reconhecimento de diversos atores como sujeitos políticos na gestão do parque.	Protagonismo: Transição de receptores de decisões para formuladores de propostas (aprendizado coletivo).
2. Nivelamento e Capacitação (22/11/2023)	Compartilhar conhecimentos técnicos, econômicos e estudos de caso.	Simetria de Informação: Acesso democrático ao saber técnico como base para a comunicação emancipatória.	Qualificação do Debate: Garantia de condições cognitivas para que o cidadão intervenha de forma qualificada.	Pedagogia da Participação: Prática do "aprender fazendo" voltada para a gestão socioambiental e crítica.
3. Planejamento de Recreação, Transp. e Alimentação (04/12/2023)	Definição de modalidades de parceria usando o Guia de Fluxos.	Tensão Racional: Equilíbrio entre a lógica instrumental (viabilidade) e a comunicativa (legitimidade social).	Co-gestão Prática: Participação direta na definição de arranjos institucionais (permissões e concessões).	Articulação de Saberes: Reflexão sobre como instrumentos jurídicos podem fortalecer o desenvolvimento local.
4. Hospedagem e Consolidação de Lotes (11/12/2023)	Síntese dos resultados e organização final da proposta do edital.	Ápice Deliberativo: Materialização da legitimidade através de consensos construídos em debates inclusivos.	Institucionalização: Transformação de sugestões em insumos concretos para a decisão estatal efetiva.	Emancipação Política: Consolidação do sujeito coletivo que disputa a configuração final da política pública.

Fonte: elaborado pela autora, com dados do Relatório do Ciclo de Oficinas de Planejamento de Parcerias para a Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (2026).

5.6 Integração entre referencial teórico, atas (2021–2024) e oficinas de 2023

A análise integrada das atas do CONPARNASO (2021–2024) e das Oficinas de Planejamento de Parcerias para a Visitação (2023) sugere indícios de um processo de fortalecimento institucional, no qual o conselho demonstrou capacidade de atuar como ator político voltado a tensionar propostas de caráter verticalizado e a formular alternativas de base ascendente para a gestão do PARNASO. As atas indicam que esse processo se estruturou no

questionamento aos modelos de concessão propostos inicialmente, na elaboração de arranjos alternativos de gestão e na mobilização social em prol da transparência e da participação.

As oficinas sinalizam um desdobramento expressivo desse acúmulo político. Por meio de metodologias participativas, diferentes segmentos sociais puderam interagir em condições de maior simetria, buscando converter debates registrados nas atas em propostas estruturadas para subsidiar o debate em torno do modelo de delegação de serviços. Assim, o conselho sinaliza movimentos que vão além da instância meramente consultiva ao focar na produção de conhecimento coletivo com potencial para influenciar o processo decisório, ainda que em caráter não vinculante.

Essa trajetória apresenta pontos de convergência com o referencial teórico adotado. As práticas de debate observadas aproximam conceitualmente o CONPARNASO da perspectiva habermasiana de esfera pública, na qual a argumentação orienta a busca por entendimentos mútuos. A articulação entre o Estado e a sociedade civil, observada nas reuniões e oficinas, dialoga com o que Avritzer descreve como instituições híbridas de participação. Por fim, o caráter formativo e mobilizador das ações do conselho parece expressar a dimensão educativa destacada por Gohn, contribuindo para o fortalecimento de sujeitos coletivos e para a ampliação da consciência crítica sobre a gestão ambiental.

Dessa forma, o percurso analisado indica caminhos pelos quais a governança participativa em UCs pode se estruturar como prática construída na interação entre o debate institucional, a proposição de alternativas e a mobilização social. Entre 2021 e 2024, o CONPARNASO tendeu a se posicionar como instância estratégica nas discussões em prol de uma gestão democrática, inclusiva e alinhada às premissas da justiça socioambiental, configurando-se como um contraponto relevante a abordagens de orientação estritamente *top-down*.

Como desdobramento aplicado dos achados desta pesquisa, e com base nas dinâmicas participativas mapeadas no Ciclo de Oficinas, desenvolveu-se um Produto Técnico direcionado ao fortalecimento da gestão socioambiental. O material visa socializar a experiência do CONPARNASO, servindo de subsídio didático e estratégico para instâncias colegiadas de outras áreas protegidas no país.

6. PRODUTO TÉCNICO

O fortalecimento da gestão participativa nas UCs brasileiras perpassa, fundamentalmente, pela atuação ativa e qualificada de seus conselhos consultivos. No âmbito do PARNASO, o Conselho Consultivo (CONPARNASO) vem se estabelecendo como uma instância estratégica de governança territorial. Todavia, a efetividade desse colegiado encontra-se associada à capacidade de seus membros de compreenderem a complexidade normativa, ecológica e social que envolve a gestão pública da biodiversidade.

Conforme preconizado pela Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014, os conselhos consultivos possuem um caráter dinâmico, prevendo a renovação de sua composição a cada dois anos. Se por um lado essa rotatividade tende a favorecer a pluralidade e a oxigenação das representações socioterritoriais, por outro, impõe um desafio constante à gestão da UC: a perda de memória institucional e a necessidade contínua de nivelamento de conhecimentos entre novos conselheiros. É frequente que novos integrantes ingressem no espaço sem o domínio prévio das ferramentas de gestão ambiental e do funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o que pode acentuar as assimetrias de informação e de articulação em relação aos órgãos gestores.

Diante dessa realidade, este Produto Técnico apresenta uma Proposta Pedagógica de Formação Inicial para Conselhos de Parques Nacionais, estruturada na forma de um encontro com carga horária de 8 horas. O desenvolvimento e a modelagem deste produto justificam-se por três pilares interdependentes:

(i) *A Educação Ambiental como Práxis de Gestão Emancipatória*: A concepção pedagógica deste curso fundamenta-se nos princípios da Educação Ambiental (EA) Crítica e Não-Formal (Lei nº 9.795/1999). Afastando-se de um modelo puramente técnico-homologatório, a EA é adotada aqui como ferramenta de mobilização e cidadania, importante para promover o sentimento de pertencimento ao território protegido. O objetivo é subsidiar os atores sociais para uma leitura reflexiva das demandas e expectativas territoriais, estimulando o diálogo e a inclusão de vozes locais.

(ii) *O Treinamento como Tecnologia Social Replicável*: Este produto assume o formato de uma Tecnologia Social, compreendida como um conjunto de técnicas e metodologias construídas a partir da interação com a comunidade e reaplicáveis para a resolução de demandas sociais. Embora tenha sido desenhado a partir das dinâmicas observadas no PARNASO, sua estrutura metodológica foi projetada como um arranjo flexível. Isso significa que o formato do treinamento pode ser adaptado para a realidade de outros Parques Nacionais brasileiros, a partir

do diagnóstico local. Unidades que enfrentam desafios de articulação comunitária — como o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ) — podem utilizar este arcabouço como um estímulo pedagógico e formativo para a criação, reativação ou fortalecimento de seus próprios conselhos, dialogando com experiências como as do PARNASO e do Parque Nacional da Tijuca (RJ).

(iii) *Retorno Prático a partir do Diagnóstico da Pesquisa*: O desenho metodológico do encontro é fruto direto dos resultados obtidos na dissertação de mestrado, que analisou a dinâmica do CONPARNASO no período de 2021 a 2024. A imersão e o acompanhamento do campo indicaram que o Conselho exerceu um papel propositivo ao tensionar modelos tradicionais de concessão (*top-down*), contrapondo-os a práticas de debate territorializadas (*bottom-up*).

Para contribuir com esse propósito de nivelamento e articulação política, a formação está estruturada em três módulos programáticos:

- **Módulo I: Arcabouço Legal e Funções do Conselheiro (4h)** – Destinado a mitigar as assimetrias institucionais através do nivelamento técnico sobre o SNUC e as prerrogativas regimentais da IN ICMBio nº 09/2014.
- **Módulo II: Histórico da Atuação Coletiva e Modelos de Parcerias (2h)** – Resgate da memória institucional das instâncias de governança, introduzindo as diferentes modalidades de delegação de serviços previstas na legislação brasileira (autorização, permissão, concessão e parcerias com Organizações da Sociedade Civil).
- **Módulo III: Estudo de Caso – O Planejamento de Parcerias para a Visitação no PARNASO (2h)** – Análise prática do Ciclo de Oficinas Participativas de 2023. Neste módulo, os novos membros estudarão como a articulação entre a Câmara Temática do Conselho e o Grupo de Trabalho de servidores contribuiu para o debate sobre o projeto inicial do BNDES/ICMBio. Será analisado como o colegiado buscou utilizar metodologias participativas (como o *World Café*) e ferramentas de apoio à decisão (como o Guia de Fluxos de Parcerias) para propor um desenho descentralizado, dividido em 7 lotes que buscassem contemplar a diversidade de serviços e a inclusão de pequenos comerciantes locais e clubes de montanhismo.

Desse modo, o produto técnico visa transformar o rito formal de renovação bienal ou de criação de conselhos em uma oportunidade de aprendizado emancipatório. Espera-se que esta tecnologia social colabore para instrumentalizar os atores sociais, incentivando-os a pautar e construir coletivamente as diretrizes de uso público e conservação da biodiversidade no Brasil.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise integrada das notas técnicas, das atas de reunião e das oficinas participativas permitiu responder à questão-problema que orientou esta pesquisa e às três perguntas centrais formuladas no início do estudo. Os resultados sugerem que, entre 2021 e 2024, o CONPARNASO exerceu um papel ativo e propositivo no processo de transição do modelo de concessão no PARNASO, apresentando configuração condizente com a hipótese inicialmente estabelecida.

A primeira pergunta — sobre os argumentos, preocupações e recomendações apresentadas pelo Conselho — foi respondida a partir do exame das notas técnicas de 2022, que sinalizaram a capacidade do colegiado de formular análises construídas na identificação de riscos e na proposição de alternativas fundamentadas. A segunda pergunta — relativa aos debates, conflitos e consensos registrados nas instâncias participativas — foi contemplada pela análise das atas de 2021 a 2024, que indicaram um conselho plural, politicamente engajado e voltado a tensionar decisões institucionais, expressando disputas e expectativas divergentes sobre os modelos de delegação de serviços de visitação. A terceira pergunta — sobre a contribuição do conselho para a formulação de alternativas e para o fortalecimento da governança participativa — foi respondida principalmente pela análise das oficinas participativas de 2023, que sugeriram a habilidade do CONPARNASO em coordenar processos coletivos, buscando incorporar especificidades territoriais e ampliar a diversidade de vozes envolvidas.

Esses achados reforçam a hipótese de que o CONPARNASO buscou tensionar o modelo tradicional de concessões *top-down* ao promover práticas de debate multissetoriais e territorializadas, alinhadas aos princípios do SNUC e a perspectivas de base ascendente (*bottom-up*) de gestão. O Conselho tendeu a não se limitar a validar decisões previamente tomadas, atuando como agente crítico na construção de alternativas voltadas às especificidades do território.

O objetivo geral — analisar a dinâmica da gestão participativa no PARNASO entre 2021 e 2024 — foi alcançado. Os objetivos específicos também foram atendidos: (i) os argumentos e recomendações do Conselho foram identificados; (ii) as disputas e expectativas sobre os modelos de gestão do uso público foram analisadas; e (iii) a contribuição do CONPARNASO para a governança participativa foi examinada com base em evidências documentais e processuais.

Apesar desses resultados, a efetividade da atuação do conselho permanece condicionada à abertura das instâncias governamentais para acolher e incorporar as contribuições oriundas da participação social. Até dezembro de 2025, o ICMBio ainda não havia publicado a devolutiva oficial sobre o novo edital de delegação do PARNASO, o que mantém incertezas quanto ao grau de aderência da versão final às construções coletivas. Essa ausência de retorno institucional pode ser compreendida à luz de um limite estrutural da governança participativa: as assimetrias de poder entre órgãos gestores e instâncias consultivas, que podem restringir a capacidade de influência real dos conselhos, mesmo quando estes desenvolvem processos robustos de participação.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa apresenta limitações inerentes à investigação social de caráter qualitativo. Embora eu tenha acompanhado as oficinas participativas como moradora local — o que proporcionou uma rica experiência de inserção e observação no campo —, optei deliberadamente por basear a análise no corpus documental oficial, sem a incorporação de anotações de diário de campo. Essa escolha buscou priorizar a triangulação e o rigor dos registros formais, embora limite o acesso a nuances subjetivas e dinâmicas informais que permeiam o cotidiano do conselho. Soma-se a isso a delimitação temporal e documental: a análise concentrou-se no período de 2021 a 2024, uma vez que, até o encerramento da coleta, apenas uma ata de 2025 havia sido disponibilizada, contendo um balanço geral do biênio.

Ainda assim, a experiência analisada indica caminhos que podem servir de referência para o fortalecimento da sociedade civil e para o debate sobre os marcos regulatórios de concessões em unidades de conservação no Brasil. A trajetória do CONPARNASO sugere que a gestão participativa demanda processos de negociação contínua, abertura ao dissenso e busca por inclusão de vozes diversas. Ao promover debates qualificados e coordenar processos coletivos de elaboração de propostas, o Conselho sinaliza seu papel como instância importante para a construção de diretrizes ambientalmente responsáveis e socialmente legitimadas.

Do ponto de vista pessoal, esta pesquisa me permitiu compreender de forma mais profunda a complexidade da participação social em territórios protegidos. Vivenciar o processo a partir da dupla condição de moradora e pesquisadora ampliou minha percepção sobre os desafios cotidianos enfrentados pelos conselhos consultivos: a busca por conciliar interesses diversos, a persistência diante de assimetrias institucionais e a importância de construir confiança entre atores que partem de posições distintas. Essa vivência reforçou minha compreensão de que a participação social constitui um processo vivo, sustentado pela disposição coletiva de dialogar, negociar e construir caminhos possíveis. Ao longo do percurso,

pôde-se perceber que a força da participação reside na articulação contínua que sustenta cada reunião, cada oficina e cada tentativa de construir entendimentos em meio a divergências legítimas.

Como desdobramento para pesquisas futuras, recomenda-se o monitoramento do desfecho do edital de delegação do PARNASO, a fim de verificar o grau de incorporação das contribuições oriundas do Ciclo de Oficinas e das proposições do Conselho. Sugere-se, ainda, a realização de estudos comparativos com outros conselhos consultivos de unidades de conservação federais, de modo a identificar padrões, desafios e estratégias capazes de fortalecer a governança participativa em escala nacional. Investigações dessa natureza serão importantes para mensurar as possibilidades de influência política da participação social, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão democrática em territórios protegidos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Moção nº 53/2023**. Rio de Janeiro, 2023. Acesso em: 2023.

ARRUDA, T. O.; IRVING, M. de A.; MORAES, E. A. Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local. **Biodiversidade Brasileira**, v. 14, n. 2, p. 18-36, 2024. DOI: <https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i2.2424>. Acesso em: 2025.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 2024.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 1999. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925>. Acesso em: 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Hub de projetos**. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Parques>. Acesso em: 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Hub de projetos – Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Parque-Nacional-Serra-dos-Orgaos/852e6bce-e020-11ec-b90f-0242ac11002b>. Acesso em: 2023.

BARBOSA, R.; GUAITANELE, C.; SACRAMENTO, C. O reflexo do olhar nacional para as autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais. **Revista Científica Biodiversidade Brasileira**. Disponível em: [v. 12 n. 3 \(2022\): Gestão do Uso Público: Turismo e Lazer em Áreas Protegidas | Biodiversidade Brasileira](#). Acesso em: 2025

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, Brenda Evelyn Chiaromonte; RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Turismo, conservação e parcerias: o modelo de concessão em parques nacionais e estaduais no Brasil. **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)**, [S. l.], v. 18, n. 5, p. 45–72, 2025. DOI: [10.34024/z7k98k65](https://doi.org/10.34024/z7k98k65). Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/21227>. Acesso em: 2026.

BETTINE, Marco. **A teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas**: bases conceituais. São Paulo: EACH/USP, 2021. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/587>. Acesso em: 2024.

BETTINE, Marco. **Pensar com Habermas: diálogos sobre linguagem, ética e democracia** / Marco Bettine. – São Paulo: Edições EACH, 2025. *1 ebook*. Disponível em: [Pensar Com Habermas Bettine | PDF | Jürgen Habermas | Fenomenologia \(Filosofia\)](#). Acesso em 2026.

BINKOWSKI, Patrícia; SOUZA, Túlio Garcia de. Participação política e formação do conselho consultivo no Parque Natural Municipal da Ronda em São Francisco de Paula, RS, Brasil. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v7p1-18>. Acesso em: 2025.

BOTELHO, Eloise Silveira. **Visitação e Turismo em Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ)** / Eloise Silveira Botelho. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.912, de 6 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a manutenção e a revogação da qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos e sobre a exclusão de unidades de conservação do Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11912.htm. Acesso em: 2024.

BRASIL. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Coordenação de Silvio Magalhães Barros II e Denise Hamu M. de La Penha. Brasília: EMBRATUR, 1994. Acesso em: 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm. Acesso em: 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Concessão de serviços de apoio à visitação**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>. Acesso em: 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014**. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/in_09_2014.pdf. Acesso em: 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Disponível em:

<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos>. Acesso em: 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Glossário do turismo**: compilação de termos publicados pelo Ministério do Turismo e Embratur nos últimos 15 anos. 1. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2018. 44 p. Acesso em: 2026.

BRASIL. Secretaria Especial para o Programa de Parcerias de Investimentos. **Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ**. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos/parque-nacional-da-serra-dos-orgaos-rj/>. Acesso em: 2023.

BRUMATTI, P. N. M.; ROZENDO, C. Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 3, e-2119, 2021. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>. Acesso em: 2025.

BRUMATTI, P.; SONAGLIO, K. O contexto das concessões de serviços turísticos nas áreas protegidas do Brasil. **Turismo reflexões e desafios - Volume IV / Organizadores Queila Pahim da Silva, Sérgio Ramiro Rivero Guardia**. – Nova Xavantina-MT: Pantanal, 2023. 93p. ; il.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CASTRO, Ernesto Viveiros de et al. **O Parque Nacional da Serra dos Órgãos**: caminhos nas montanhas. Rio de Janeiro: [s.n.], 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/326845484OParqueNacionaldaSerradosOrgaosCaminhosnasmontanhas>. Acesso em: 2026.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. de A. **Avaliação de gestão participativa em Unidades de Conservação**: uma análise a partir da ótica da governança. *I SAPIS*, anais. UFRJ, Rio de Janeiro, 2005

CRUZ, Hanna Santana da. **Parcerias em áreas protegidas**: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). 2021. 204 f. Dissertação (Mestrado em Ecoturismo e Conservação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.unirio.br/ccbs/ecoturismo/dissertacoes/dissertacoes-2021>. Acesso em: 2025.

DANIELI, Marcos Alexandre; DICK, Edilaine. Formando e renovando um conselho consultivo. In: DICK, E.; DANIELI, M. A.; ZANINI, A. M. (orgs.). **Gestão participativa em Unidades de Conservação**: uma experiência na Mata Atlântica. Rio do Sul: APREMAVI, 2012.

DIÁRIO DE TERESÓPOLIS. **Teresópolis: novo modelo de concessão do parque nacional desagrada e causa preocupação**. 2023. Acesso em: 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FEDERAÇÃO DE ESPORTES DE MONTANHA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Concessão PARNASO**. Disponível em: <https://feemerj.org/informacoes/concessao-parناسو/>. Acesso em: 2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Acesso em: 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Acesso em: 2024.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 32).

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. v. 1. Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. v. 2. Sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.

IRVING, M. de A.; MATOS, K. **Gestão de Parques Nacionais no Brasil**: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. 2006.

IRVING, M. de A. (Org.). **Áreas Protegidas e Inclusão Social**: Construindo Novos Significados. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.

JERONYMO, Carlos André Luz; SILVA, Elmo Rodrigues da; TANIZAKI-FONSECA, Kenny. Boa governança e participação social: uma revisão do caso das unidades de conservação da natureza do Brasil. **Ra'e Ga: O Espaço Geográfico em Análise**, v. 50, p. 107-135, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5380/raega.v50i0.68784>. Acesso em: 2025.

JURAS, Adriano Martins. **Concessão de uso público em unidades de conservação federais**. 2022. 79 f. Monografia (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2022.

LUZ, Maria I. **Desenho institucional, participação social e percepção ambiental na gestão do Parque Nacional de Sete Cidades – Piauí – Brasil**. / Maria Ivaneide Luz. - João Pessoa, 2021.

MICALOSKI, Mariana M. **Efetividade da gestão participativa em unidades de conservação de proteção integral**: estudo de caso no Parque Estadual do Monge – PR. / Mariana Meira Micaloski. – Curitiba, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: HUCITEC, 2004.

MONTEIRO, Rhadson R. **Direito, governança e participação democrática na gestão das unidades estaduais de conservação da costa do cacau.** / Rhadson Rezende Monteiro. – Ilhéus, Bahia, 2023.

MUSSI, Sultane. **O processo de gestão participativa e educação ambiental em conselhos de unidades de conservação:** o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos – Teresópolis, RJ. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

OLIVEIRA, Alex L. A. **Avaliação da gestão participativa nos parques estaduais abertos à visitação pública no Estado de Minas Gerais.** / Alex Luiz Amaral Oliveira. – Bambuí, 2021.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso do público nos parques nacionais:** a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília, 2009.

RODRIGUES, C. G. de O., & ABRUCIO, F. L. (2019). Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira De Pesquisa Em Turismo**, 13(3), 105–120. Disponível em: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>. Acesso em: 2025.

SILVA, Eridiane Lopes da. **Conselhos gestores de unidades de conservação:** ferramenta de gestão ambiental e estímulo à participação cidadã. 3. ed. 2007. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0000735909020817b7280>. Acesso em: 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo. Democracia, cidadania e conselhos gestores. In: DICK, E.; DANIELI, M. A.; ZANINI, A. M. (orgs.). **Gestão participativa em Unidades de Conservação:** uma experiência na Mata Atlântica. Rio do Sul: APREMAVI, 2012.

SANTOS, A. A. **Concessão ou terceirização de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros:** incentivo ao aumento de receitas. 2010. 280 p. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2010.

SCHIEFFER, Alexander; ISAACS, David; GYLLENPALM, Bo. The World Café: part one. **Transformation**, v. 18, n. 8, p. 1-9, 2004.

SEPTANIL, Moema P. B.; RANIERI, Victor E. L. **Concessões dos serviços de apoio à visitação em unidades de conservação brasileiras:** visão e planejamento no âmbito do ICMBio. 2018.

SOUZA, Luiz Fernando de. **Manual de apoio à atuação do Ministério Público:** Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão [recurso eletrônico] – 1. ed. – Porto Alegre: Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015. Disponível em: http://conservacao.mpambiental.org/wpcontent/uploads/2015/05/Manual_Unidades_de_Conse rvacao.pdf

ANEXOS

RELATÓRIO

Ciclo de Oficinas de Planejamento de Parcerias para a Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos

Contextualização

No ano de 2021, com a iminência do encerramento do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação vigente desde 2010 no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), a administração da Unidade de Conservação e as instituições parceiras de sua gestão passaram a debater e preparar propostas para uma nova fase de operação do uso público.

Internamente, o Instituto Chico Mendes (ICMBio) iniciou um processo de agrupamento e atualização de informações para subsidiar a elaboração de nova concessão para o PARNASO, incluindo consultas a diversos setores do Instituto sobre limites, situação fundiária e existência de conflitos na UC com o objetivo de avaliar como esses temas interfeririam na delegação de serviços a uma empresa concessionária. Ao mesmo tempo, o Instituto manifesta interesse em contar com o apoio técnico especializado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na estruturação dos projetos para concessão para algumas Unidades de Conservação Federais, entre elas o PARNASO. O Conselho Consultivo da unidade (CONPARNASO), por sua vez, instituiu a Câmara Temática (CT) Temporária de Delegação de Serviços de Apoio à Visitação, voltada ao estudo do tema e com a perspectiva de analisar as diversas possibilidades de parcerias, incluindo as concessões, porém não se limitando a tal modalidade de parceria.

Em 2022, o ICMBio recebeu os primeiros estudos contratados ao BNDES e criou o Grupo de Trabalho (GT) Avaliação dos Produtos do Projeto de Concessão PARNASO - BNDES e ICMBio, composto por servidores da equipe técnica da UC. A avaliação do projeto pelo GT está consignada na Nota Técnica nº 13/2022/NGI ICMBio Serra Fluminense. Ainda em 2022, o CONPARNASO aprovou as Notas Técnicas nº01 e nº02, produzidas por sua CT Temporária. Todos os posicionamentos contidos nas referidas Notas, tanto as do Conselho como a dos servidores, convergem no sentido de que o projeto encomendado não estava adequado à realidade local e aos objetivos de inclusão social e de conservação da biodiversidade que o uso público das áreas naturais protegidas requer.

Dada a convergência entre CT de Conselheiros e GT de servidores, ambos coletivos passaram a atuar em conjunto no ano de 2023, produzindo um consenso em torno das premissas que fundamentassem o futuro projeto de delegação de serviços de apoio à visitação. O grupo propôs também que tal projeto fosse construído coletivamente por meio de oficinas participativas que contassem com a contribuição de instituições conselheiras, técnicos ambientais, pesquisadores, usuários, operadores de serviços e órgãos públicos municipais voltados à promoção do turismo.

Em 2023, após consulta pública sobre a proposta de concessão foi reaberta a discussão sobre o projeto. A Coordenação Geral de Uso Público aprovou a proposta de realização de oficinas participativas para avaliar as parcerias potenciais para serviços de apoio à visitação. Chegamos, assim, ao Ciclo de Oficinas que a seguir relatamos.

Estrutura das Oficinas

O Ciclo foi concebido a partir do objetivo geral de produzir contribuições na formulação de um modelo de delegação de serviços adequado ao contexto socioambiental local, com base nas premissas construídas entre conselheiros e equipe técnica da Unidade de Conservação, e que ofereçam subsídios e alternativas para as decisões do poder público na estruturação de uma rede de parcerias para atendimento aos visitantes e usuários do PARNASO.

Nesse sentido, os objetivos específicos do Ciclo de Oficinas foram os seguintes: Identificar e localizar em mapas os serviços demandados pelos usuários do PARNASO; Propor combinações de serviços para o uso público em setores do território do PARNASO, com base nas demandas conhecidas nessas áreas; Identificar oportunidades de parcerias para prestação dos serviços propostos, considerando os arranjos produtivos e comerciais locais; Identificar as necessidades de estudos complementares para subsidiar o projeto de uso público na unidade.

Os setores territoriais do PARNASO foram definidos levando-se em conta suas peculiaridades de visitação, como se segue: Sede Teresópolis, Sede Guapimirim, Sede Petrópolis, Magé e Zona de Montanha.

Foram realizadas quatro oficinas, com carga horária de 8 horas cada, e se basearam em metodologia participativa, isto é, que promove a construção coletiva, a coesão do grupo em torno dos objetivos do projeto e os procedimentos de ensino-aprendizagem que privilegiam o ato de “aprender fazendo” com base nas trocas de saberes técnico-científicos e empíricos.

Assim, cada oficina buscou oportunizar a troca de aprendizados, disponibilizando conhecimentos teóricos, relatos de experiências exitosas, vivências na própria unidade de conservação e métodos colaborativos para fundamentar a concepção de modelos gerenciais e operacionais do uso público na UC. Tendo em vista a troca de saberes, buscou-se convidar pessoas com experiências diversificadas, de diferentes formações e instituições, tais como comerciantes, guias de turismo, secretarias municipais de turismo, organizações do setor de turismo (como os *convention and visitors bureaus*), organizações de montanhistas e de turismo de aventura, moradores do entorno, operadores de empreendimentos de hospedagem e acampamento, pesquisadores do uso público de unidades de conservação e técnicos da área ambiental.

Oficina 1: Mapeamento de serviços desejáveis no PARNASO – 13/11/2023

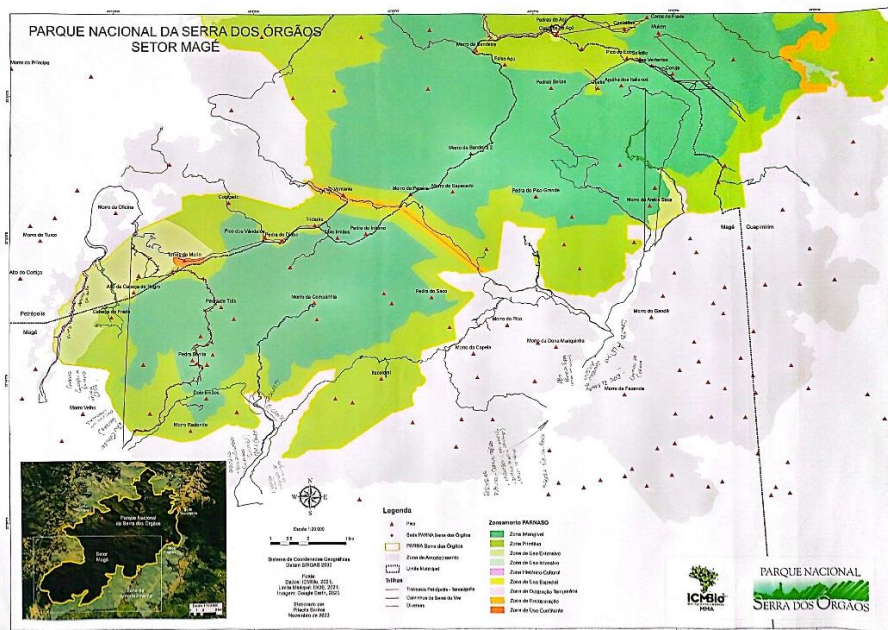
Para um grupo diversificado atingir o objetivo de mapeamento das necessidades de produtos e serviços aos visitantes, iniciamos o Ciclo de Oficinas nivelando entre os participantes o histórico do processo que conduziu à presente proposta de construção coletiva, bem como as questões já definidas ao longo dessa história pregressa, como as premissas do projeto de uso público construídas por servidores e conselheiros do PARNASO.

Em um segundo momento, promoveu-se as contribuições do grupo através da técnica do Café Mundial (ou *world cafe*), na qual o conjunto dos participantes é dividido em grupos menores para dialogar em mesas separadas; em cada mesa, um assunto específico com um “anfitrião” que permanece fixo nessas mesas; propõe-se um tempo de conversa após o qual os grupos trocam de mesa e, consequentemente, mudam o foco da conversa; a partir do relato do “anfitrião” sobre as contribuições do grupo anterior, cada grupo se apropria desse conteúdo e dá sequência às contribuições, até que todos os grupos percorram todas as mesas e assuntos. No presente caso, cada mesa correspondeu a um setor do PARNASO (Guapimirim e Magé foram reunidos na mesma mesa de conversa) e foi abastecida com um mapa da área a ser analisada,

17:00 h – Encerramento

O resultado da oficina pode ser observado nos mapas, onde cada grupo registrou suas propostas e nas listagens de serviços por área de planejamento, que após serem revisadas pela equipe do parque, serviram de base para as discussões das oficinas 3 e 4.





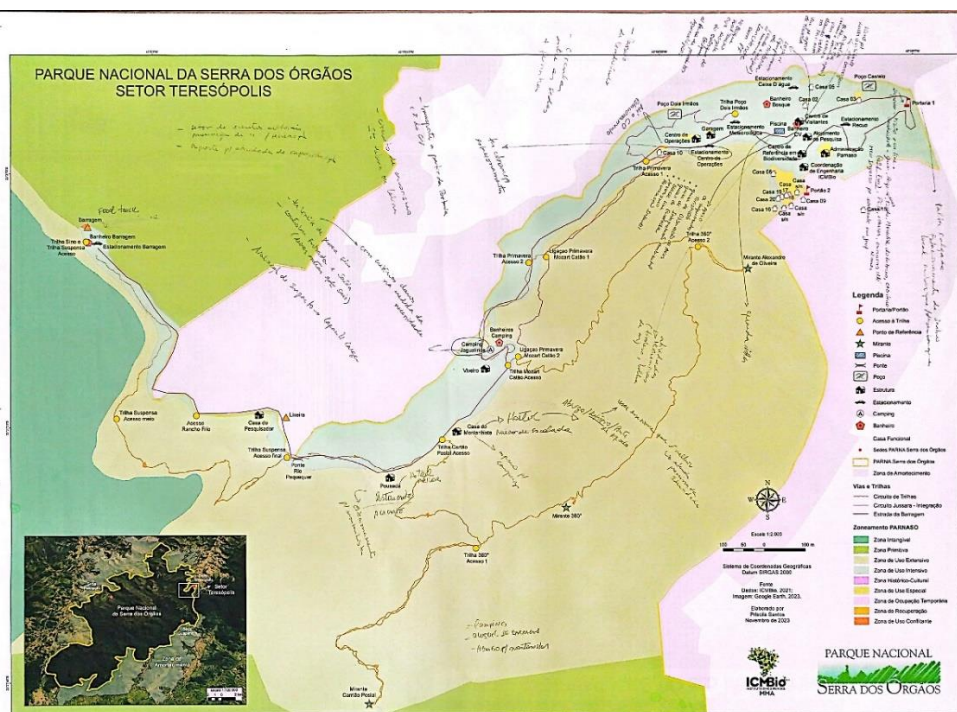
mapa Magé



mapa Montanha



Mapa Petrópolis



Mapa Teresópolis

Oficina 2: Nivelamento, capacitação e preparação dos participantes – 22/11/2023

O objetivo da segunda oficina foi compartilhar e nivelar conhecimentos sobre as diferentes modalidades de parceria possíveis e fatores que influenciam a escolha da modalidade adequada para que todos os participantes do processo pudessem contribuir de forma qualificada na discussão. Foram apresentadas as diversas modalidades previstas na legislação brasileira, apresentados estudos de caso e experiências em outras UC e discutidos parâmetros econômicos para dar ao grupo elementos para refletir de forma realista sobre a viabilidade material das propostas levantadas, descartando aquelas com pouca ou nenhuma condição de êxito.

Após a discussão os participantes foram divididos em grupo e orientados a planejar serviços e apontar modalidades potenciais percorrendo um parque nacional hipotético representado por uma pequena área da zona de uso intensivo da sede Teresópolis. O exercício visou estimular a análise crítica e o diálogo entre os participantes, levantando prós e contras das diversas modalidades e evidenciando as diferentes soluções possíveis para cada serviço.

9:00 h - Abertura e resgate da oficina anterior

9:30 h - Modalidades de parcerias para serviços de apoio à visitação (Camila Rodrigues - UFRRJ)

10:30 h - Estudos de caso de parcerias para a visitação em UCs Federais (Luis Henrique Neves – ICMBio)

11:15 h - Intervalo

11:30 h - Importância econômica dos parques e ferramentas para analisar a viabilidade econômica de serviços de apoio à visitação – (Carlos Eduardo Young - UFRJ)

12:30 h - Almoço (servido no local)

13:30 h - Vivência/exercício de campo para assimilação e fixação dos conteúdos discutidos e preparação para as oficinas seguintes

15:45 h – Intervalo

16:15 h – Apresentação dos grupos, discussão e avaliação

17:00 h- Encerramento



Oficina 3: Planejamento dos serviços de recreação, transporte, alimentação e comércio de artesanato e conveniências – 04/12/2023

A 3ª Oficina teve como propósito identificar as modalidades de parceria mais viáveis para oferecer serviços de qualidade, com baixo impacto ambiental e viabilidade econômica, atraindo parceiros qualificados para operarem os serviços de apoio à visitação no Parnaso.

A atividade utilizou a ferramenta "Guia de Fluxos de Parcerias para Visitação", apresentada pelo Chefe do Parque, Ernesto Viveiros de Castro (Viveiros de Castro & Zimmermann, 2022, figura ao lado). Os fluxos com perguntas objetivas e respostas binárias foram utilizados como suporte à tomada de decisão pelos participantes na identificação do tipo de parceria mais adequado para cada serviço.

Os participantes foram divididos em quatro grupos usando o método de Café Mundial (Schieffer et al., 2004), analisando os setores de Guapimirim/Magé, Sede Teresópolis, Sede Petrópolis e a parte alta – Montanha.



9:00 h - Abertura e resgate da oficina anterior

9:30 h – Metodologia “Fluxos de apoio à tomada de decisão sobre Parcerias para Visitação” (Ernesto Viveiros de Castro - ICMBio)

10:30 h – Grupos de Trabalho para proposição de modalidades de parceira em serviços de alimentação, artesanato e conveniências

12:30 h - Almoço (servido no local)

13:30 h – Apresentação dos trabalhos

14:15 h - Grupos de Trabalho para proposição de modalidades de parceira em serviços de transporte

15:45 h – Intervalo

16:00 h – Apresentação dos grupos, discussão e avaliação



Resultados

RECREAÇÃO			
Serviço	Local	Tipo de parceria	Possíveis arranjos alternativos
Condução de Visitantes	Parque todo	Autorização	
Setor do Parque: Teresópolis			
Slack Line	CV	Não há indicação para parceria	
Muro de Escalada	Casa Montanhista	Não há indicação para parceria	Possibilidade na alta temporada por meio de autorização para eventos
Tirolesa	Piscina	Não há indicação para parceria	
Circuito de Arvorismo	St Helena ou Colina	Não há indicação para parceria	
Aluguel de bicicleta	CV	Não há indicação para parceria	Declividade prejudica viabilidade
Setor do Parque: Petrópolis			
Torre de observação de aves	Sede do Bonfim	Não há indicação de parceria	
Suporte ao ciclista	Sede do Bonfim	Não há indicação de parceria	
Setor do Parque: Guapimirim			
Muro de Escalada infantil	Gramado CV	Não há indicação para parceria	Possibilidade na alta temporada por meio de autorização para eventos (vinculado ou não aos demais serviços)
Arvorismo	Camping Araçari	Não há indicação de parceria	
Setor do Parque: Montanha			
Porteador/Carregador	Travessia/parte alta	Autorização	Categoria dentro da autorização de condutor
TRANSPORTE			
Serviço	Local	Tipo de parceria	Possíveis arranjos alternativos
Setor do Parque: Teresópolis			
Vans/carro/jipe para a barragem ¹	CV ou Portaria (partida/chegada)	Permissão (se houver viabilidade econômica a depender de estudo) ou Autorização ²	Composição com outras delegações (permissões ou concessões) se for

¹ Necessário pensar em estudo de impacto ambiental do atual fluxo de veículos (ex: poluição do ar, sonora, atropelamento e afugentamento de fauna, impacto na paisagem ou na experiência da visita).

² No cenário em que o fluxo de veículos atual seja considerado adequado há possibilidade de autorização.

			considerado essencial para o Parque ³
Tuk tuk	CV ou Portaria (partida/chegada)	Considerado inviável no cenário da declividade das vias do Parque.	
Van externa (dar volta na feirinha)	CV ou Portaria (partida/chegada)	Não há indicação de parceria.	Depende de acordo com prefeitura etc.
Van apoio travessia	CV ou Portaria (partida/chegada)	Não há indicação de parceria.	Depende de arranjo com DETRO/RJ.
Circular entre as Sedes (Terê – Guapi)	CV ou Portaria (partida/chegada)	Não há indicação de parceria no momento ⁴	Autorização
Setor do Parque: Guapimirim			
Tuk tuk		Considerado inviável no cenário da declividade das vias do Parque.	
Setor do Parque: Petrópolis			
Transporte de visitantes da Praça de Corrêas até a Sede do Bonfim	Parte da zona rural e urbana do vale do Bonfim e Corrêas, fora dos limites da UC.	Não há indicação de parceria.	Depende de acordo com prefeitura etc.
ALIMENTAÇÃO, ARTESANATO E CONVENIÊNCIAS			
Serviço	Local	Tipo de parceria	Possíveis arranjos alternativos
Setor do Parque: Teresópolis			
Food Truck	Praça da Barragem	Autorização	
Lanchonete com PF + Food Truck Bosque	Centro de Visitantes e Bosque Santa Helena	Permissão	Concessão associada ao ingresso
Restaurante à la carte	Pousada	Concessão	
Feira Agroecológica	Centro de Visitantes	Autorização de evento	
Quiosque no Bosque	Bosque Santa Helena	Não há indicação para parceria	
Loja de Souvenir e de Equipamentos de Montanha (com aluguel)	Centro de Visitantes	Permissão	Concessão associada ao ingresso
Setor do Parque: Guapimirim			
Loja de souvenir	Centro de Visitantes	Permissão (junto com lanchonete)	

³ No cenário de ser ambientalmente viável, gerencialmente necessário e economicamente inviável de forma isolada, o serviço pode ser parte de uma composição maior (ex: concessão).

⁴ Houve dúvida sobre se este trecho (Terê-Guapi) poderia ser considerado dentro do Parque (passa por um curto trecho externo) e houve insegurança e por isso foi considerado inviável até segunda ordem

Lanchonete	Centro de Visitantes e	Permissão (junto com loja)	
Ponto de venda de alimentos	Poço da Ponte velha	Permissão (junto com loja e lanchonete)	Opcional para alta temporada com o mesmo operador
Feira de Artesanato - mais de 1 operador	Gramado do Centro de Visitantes	Autorização para eventos	
Feira de agroecologia - mais de 1 operador	Gramado do Centro de Visitantes	Autorização para eventos	
Setor do Parque: Petrópolis			
Loja de souvenir (e aluguel de equipamentos)	Centro de Visitantes	Permissão (junto com lanchonete)	Compor lote de concessão com chalés e camping ou incorporar à concessão de cobrança de ingressos
Lanchonete (+ refeições leves)	Centro de Visitantes e	Permissão (junto com loja)	Idem acima
Setor do Parque: Montanha			
Banho quente	Abrigos Açú e Sino	Parceria OSC/Permissão ⁵	*associado com hospedagem no abrigo
Alimentação Cerveja Artesanal /Alimentos semiprontos (macarrão instantâneo, barrinhas etc.)	Abrigos Açú e Sino	Parceria OSC/Permissão	*serviço opcional para o operador dos abrigos/campings
Aluguel de Barracas e equipamentos	Abrigos Açú e Sino	Parceria OSC/Permissão	*serviço opcional para o operador dos abrigos/campings
Venda de conveniências (primeiros socorros, pilhas, protetor solar, repelente, lanterna etc...)	Abrigo Açú e Sino	Parceria OSC/Permissão	*serviço opcional para o operador dos abrigos/campings

⁵ Avaliar a opção de Parceria com OSC com chamamento público com perfil técnico específico (ex: clubes de montanhismo)

Oficina 4: Planejamento dos serviços de recepção e hospedagem e fechamento de lotes e alternativas – 11/12/2023

Na quarta oficina foi utilizada a mesma metodologia da terceira, mas contemplando os serviços de Recepção (controle de acesso, estacionamento e cobrança de ingressos) e Hospedagem. Em função da quantidade de serviços listados para cada setor os grupos foram divididos em Sede Teresópolis, Sede Guapimirim/Magé e Petrópolis/Montanha.

Na parte da tarde os resultados das oficinas 3 e 4 para todos os serviços foram consolidados e discutidos eventuais agrupamentos de serviços chegando-se à proposta final de arranjos.

Oficina 4: Desenho da proposta para recepção e hospedagem e consolidação (11/12/2023)

9:00 h - Abertura e resgate da oficina anterior

9:30 h – Grupos de Trabalho para proposição de modalidades de parceria em serviços de recepção e hospedagem (com rotação em formato Café Mundial)

12:00 h - Apresentação dos trabalhos

12:30 h - Almoço (servido no local)

13:30 h – Organização e consolidação da proposta, eventuais agrupamentos de serviços e alternativas

16:00 h –Avaliação e encerramento



RECEPÇÃO			
Serviço	Local	Tipo de parceria	Possíveis arranjos alternativos
Setor do Parque: Teresópolis			
Bilheteria e Estacionamento	Zona de Uso Intensivo Teresópolis	Concessão	

Setor do Parque: Petrópolis			
Bilheteria e Estacionamento	Zona de Uso Intensivo Petrópolis	Concessão	
Setor do Parque: Guapimirim e Magé			
Bilheteria e Estacionamento	Zona de Uso Intensivo Guapimirim	Concessão	
Controle de acesso	Garrafão	Não há indicação de parceria no momento	Potencial parceria com prefeitura/ parceria OSC ou mesmo concessão no futuro
Controle de Acesso	Cachoeira Grande (Inclui RDS Véu das Noivas)	Não há indicação de parceria no momento	Potencial parceria com prefeitura/ parceria OSC
HOSPEDAGEM			
Serviço	Local	Tipo de parceria	Possíveis arranjos alternativos
Setor do Parque: Teresópolis			
Hostel e Camping	Casa do Montanhista e camping	Permissão/parceria com OSC	Hostel pode ser descartado e camping agregado à cobrança de ingressos
Pousada (com opção de restaurante)	Pousada Refúgio do Parque	Concessão	Pode ser um lote à parte, agregada à cobrança de ingressos ou descartada a parceria
Setor do Parque: Petrópolis			
Camping (+ chalés - opcional)	Sede Petrópolis	Permissão	Pode ser agregado à concessão de cobrança de ingressos
Setor do Parque: Guapimirim e Magé			
Camping Araçari	Local atual	Permissão	Pode ser agregado à loja e lanchonete ou à cobrança de ingressos
Camping Jacu	Local atual	Permissão	Junto com Araçari
Setor do Parque: Montanha			
Abrigos do Sino e Açú	Sino e Açú	Parceria OSC	Permissão de uso ou incorporação a um lote de concessão
Camping	Sino e Açú	Parceria OSC	
Camping Abrigo 3		Não há indicação para parceria	

Resultado final:

Após a indicação de modalidades para os serviços identificados como de interesse nos diversos setores o grupo todo discutiu eventuais arranjos de serviços e foi apresentada uma proposta final. As modalidades indicadas dependem de estudos complementares e foram apontadas algumas alternativas.

De maneira geral há indicação para a máxima diversidade de serviços possível, com arranjos que representem oportunidades para operadores locais e pequenos comerciantes, com foco nos serviços importante para proporcionar uma boa experiência para os visitantes e observando a natureza rústica dos serviços e estruturas em um parque nacional.

Os arranjos propostos deverão estar condicionados à viabilidade econômica a ao investimento necessário para viabilizar os serviços, mas o fundamental é que haja uma análise ampla dos cenários que permita a avaliação e tomada de decisão pelo ICMBio com participação de todos os atores envolvidos no processo.

Lotes propostos, modalidades e alternativas:

Lote 1: Cobrança de ingressos, estacionamentos e transporte interno (nas 3 sedes):

Indicativo de Concessão

Lote 2: Pousada e Restaurante (sede Teresópolis):

Indicativo de Concessão em separado. Alternativamente juntar na cobrança de ingressos ou dar outra destinação para o prédio (dependendo do EVE)

Lote 3: Lojas de souvenir e alimentação nos Centros de Visitantes nas sedes Teresópolis e Guapimirim e camping da Sede Guapimirim

Indicativo de permissão, incluindo possibilidade de estruturas extras (foodtrucks, barracas etc.) pelo mesmo operador em momentos de alta temporada. Dependendo do EVE o Camping de Guapimirim pode ser vinculado à cobrança de ingressos.

Lote 4: Loja, alimentação e camping da Sede Petrópolis:

Indicativo de permissão, incluindo possibilidade de estruturas extras de alimentação em momentos de alta temporada pelo mesmo operador. Facultativa também a implantação de hospedagem em chalés e circuito de arvorismo. Dependendo do EVE pode ser uma concessão em separado ou vinculada à cobrança de ingressos.

Lote 5: Casa do Montanhista e Camping de Teresópolis:

Indicativo de permissão, incluindo comércio de lanches e equipamentos (opcionais). Dependendo do EVE pode ser descartada a Casa do Montanhista, com outra destinação para o imóvel, e o camping ser vinculado à cobrança de ingressos.

Lote 6: Abrigos de Montanha e Campings (Açu e Sino):

Indicativo para parceria com OSC (caso haja interessados) ***ou Permissão***, incluindo serviços de pernoite (obrigatório), alimentação, banho, venda e aluguel de equipamentos (opcionais) – Parceria com OSC ou Permissão

Lote 7: Condução de Visitantes (parque todo)

Indicativo de autorização

Referências:

Schieffer, A., Isaacs, D., & Gyllenpalm, B. (2004). The world café: part one. *World*, 18(8), 1-9.

Viveiros de Castro, E.B. & Zimmermann, A. (2022). Fluxos Parcerias para a visitação: guia de apoio à tomada de decisão sobre parcerias para a visitação em áreas protegidas. WWF-Brasil.