

**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  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECOTURISMO E CONSERVAÇÃO**

**PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS:  
OS APRENDIZADOS DA CONCESSÃO DE SERVIÇOS NO PARQUE NACIONAL  
DA SERRA DOS ÓRGÃOS (RJ)**

**HANNA SANTANA DA CRUZ**

Rio de Janeiro  
2021

**Hanna Santana da Cruz**

**Parcerias em áreas protegidas: os aprendizados da concessão de serviços no  
Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)**

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

**Orientadora: Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues**  
**Coorientadora: Clara Carvalho de Lemos**

Rio de Janeiro  
2021

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

C955 Cruz, Hanna Santana da  
Parcerias em áreas protegidas: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) / Hanna Santana da Cruz. -- Rio de Janeiro, 2021.  
204f.

Orientadora: Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues.

Coorientadora: Clara Carvalho de Lemos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação, 2021.

1. Ecoturismo. 2. Áreas protegidas. 3. Monitoramento. I. Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira, orient. II. Lemos, Clara Carvalho de, coorient. III. Título.

**Hanna Santana da Cruz**

**Parcerias em áreas protegidas: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)**

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

Aprovada em: 16 de dezembro de 2021.

**Banca Examinadora:**



---

**Dra. Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues (UFRRJ)**

ELOISE SILVEIRA

BOTELHO:05500067613

Assinado de forma digital por

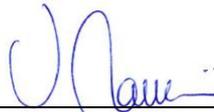
ELOISE SILVEIRA

BOTELHO:05500067613

Dados: 2022.02.25 14:31:18 -03'00'

---

**Dra. Eloise Silveira Botelho (UNIRIO)**



---

**Dr. Victor Eduardo Lima Ranieri (EESC/USP)**



---

**Dra. Sônia Maria Sfair Kinker (ICMBIO)**

*Dedico este trabalho a todos os  
ambientalistas que deixaram  
este plano em prol da defesa da  
Grande Mãe Natureza.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço Àquele que reina na Aruanda, Deus, e a toda a sua falange do bem que me acompanha diligentemente.

Agradeço por esta missão que me foi confiada, a de traduzir em palavras algumas das demandas dos nossos pares, a flora e a fauna.

Agradeço à professora e orientadora Camila Rodrigues, que, como a minha mãe diz, foi um anjo que Deus colocou em minha vida, e, desde então, vem guiando e iluminando a minha jornada acadêmica e pessoal.

E, como semelhante atrai semelhante, agradeço a oportunidade de ter mais um anjo de luz guiando e iluminando os caminhos desta dissertação, a professora e coorientadora Clara Lemos.

Agradeço à equipe gestora do PARNASO, em especial ao Léo, que abriu os caminhos para a realização desta pesquisa; ao Marcus, que diante de tamanha atenção e carinho, o elegi como padrinho desta dissertação; ao Breno, ouvi-lo é uma experiência que todo profissional que lida com a natureza deveria ter; e ao CONPARNASO, pela inestimável receptividade e colaboração com a pesquisa. Como é bom saber que essa UC conta com vocês!

Agradeço à existência do PPGEC, um “programa casa”, composto por docentes atentos e sensíveis às demandas dos discentes, e agradeço à turma de 2019, que reforçou em mim a noção de que podemos ser diversos e unos ao mesmo tempo.

Agradeço à minha mãe, que, além da vida, me deu a trilha: - “mulher inteligente é aquela que tem fé, trabalha e estuda”.

Agradeço à minha avó pelo apoio, pela compreensão e pela paciência diante dos meus momentos de crise acadêmica; agradeço às minhas irmãs e às boas risadas que se fizeram sol na minha caminhada e agradeço ao pequeno João e às suas grandes lições sobre simplicidade, espontaneidade, leveza e alegria de criança.

Agradeço ao Francisco, meu pequeno companheirinho, que, com seus olhinhos atentos, com seus assobios e leve entortar de cabeça, alivia toda a tensão do meu dia.

Agradeço àquela estrela que me vê, que me ilumina e guia de onde estiver, eu sei, eu sinto. Obrigada, tia Eli (*in memorian*).

E agradeço a inspiração da vista da Zona Portuária do Rio de Janeiro, de onde escrevo esses agradecimentos. Este lugar já recebeu várias versões minhas e essa, sem dúvidas, é a melhor delas. Obrigada!

## RESUMO

CRUZ, Hanna Santana. **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) - Centro de Ciências Biológicas e da Saúde. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A fim de obter apoio na gestão da visitação em unidades de conservação (UC), o governo federal tem utilizado a estratégia de parcerias entre as esferas públicas e privadas, destacando-se, nesse processo, a formalização de concessões. Contudo, envolvendo investimentos onerosos, atividades e serviços que demandam uma maior complexidade de operação e prazo de vigência mais duradouro, essa iniciativa deve ser analisada para além da sua capacidade econômica e técnica, avaliando-se, sobretudo, os seus efeitos para a experiência do visitante, a gestão do patrimônio natural e territórios envolvidos. Nesse sentido, pautando-se pelos aspectos de planejamento, implementação e monitoramento das parcerias e pela perspectiva de promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo, foi realizado um estudo de caso no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), uma UC que teve os seus serviços de apoio à visitação promovidos, prioritariamente, por meio do modelo de concessão ao longo de onze anos (2010 a 2021). Com o objetivo de compreender os principais desafios e identificar as potencialidades relacionadas à modalidade de concessão, foram levantadas as opiniões e perspectivas dos gestores da UC, de um dos gestores privados do contrato, de condutores, guias e operadores de turismo e dos visitantes. Ao processo de interlocução com os atores mencionados e à busca por diferentes fontes de informação, foi utilizada uma combinação de procedimentos: revisão bibliográfica, análise documental e de dados secundários, aplicação de questionários, entrevistas e observação participante no âmbito do conselho gestor do parque. Por meio desse percurso metodológico foram identificados aprendizados, mas também desafios que afetam os aspectos analisados neste estudo: necessidade de melhoria dos procedimentos internos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para orientar, de forma detalhada, o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle da iniciativa e limitação contratual para atender as demandas de gestão da visitação. Em observância a esses desafios, este estudo apresentou propostas de diretrizes e ações, além da recomendação de adoção de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática. A partir do estudo realizado, chegou-se à conclusão de que a valorização das iniciativas que dão abertura à governança local da concessão e demais parcerias pode: melhorar o processo de fiscalização e aumentar a possibilidade de contratos com desempenho adequado; gerar renda direta e promover o desenvolvimento socioeconômico; gerar conhecimento e informações para os visitantes sobre a UC; diversificar as possibilidades de parceria, favorecendo a gestão do uso público diante de instabilidades econômicas e políticas que podem afetar uma única concessão; promover a ampliação e diversificação de oportunidades para o ecoturismo e atrair uma demanda também ampla e diversa.

**Palavras-chave:** Ecoturismo. Áreas Protegidas. Monitoramento.

## ABSTRACT

CRUZ, Hanna Santana. **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) - Centro de Ciências Biológicas e da Saúde. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

To obtain support in managing visits to Protected Areas (PA), the federal government has used the strategy of partnerships between the public and private spheres, highlighting in this process the formalization of concessions. However, as it involves costly investments, activities and services that demand a greater complexity of operation and a longer term of validity, this initiative must be analyzed beyond its economic and technical capacity, evaluating above all its effects on the experience of the visitor, the management of natural heritage, and the territories in question. In this sense, based on aspects of planning, implementation and monitoring of partnerships and in the perspective of promoting diversity of opportunities for ecotourism, a case study was carried out in the Serra dos Órgãos National Park (RJ). This a PA that had its visitation support services promoted mainly through the concession model over a span of eleven years (from 2010 to 2021). In order to understand the main challenges and identify the potentialities related to the concession modality, the opinions and perspectives of the PA managers were considered, as well as those of one of the private contract managers, visitor drivers, guides, tour operators and visitors. In the process of dialogue with the aforementioned parties and in the search for different sources of information, a set of procedures was used. These included bibliographic surveys, documental and secondary data analysis, the application of questionnaires, as well as interviews and participant observations about the park's managing council. Through this methodological approach, we identified areas for improvement, as well as challenges that affect the aspects analyzed in this study. One example includes the need to improve the internal procedures of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMbio) to guide the planning, implementation, monitoring and general control of the initiative and contractual limitations in meeting the demands of visitation management. Faced with these challenges, this study presented proposals for guidelines and actions, in addition to the recommendation to adopt a broad, diversified and democratic partnership policy. Based on the study that was carried out, it has been concluded that the valorization of initiatives that open the local governance of the concessions and other partnerships have the potential to: improve the inspection process and increase the possibility of contracts which demonstrate adequate performance; generate direct income and promote socioeconomic development; inform visitors about the PA; diversify the possibilities of partnership, therefore favoring the management of public use in the face of economic and political instabilities that can affect any single concession; promote the expansion and diversification of ecotourism opportunities and attract a wide and diversified demand.

**Keywords:** Ecotourism. Protected Areas. Monitoring.

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1 INTRODUÇÃO.....	1
Percurso Metodológico.....	7
2 REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL.....	16
2.1 Turismo e sustentabilidade: desafios e possibilidades no contexto da visitação em unidades de conservação.....	16
2.2 As dimensões do ecoturismo e a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas em áreas naturais.....	20
2.3 Da unidade à diversidade: um olhar sobre as oportunidades recreativas promovidas por meio de parcerias nas UC federais.....	24
2.4 O que a concessão tem: panorama de um arranjo em expansão nas áreas protegidas.....	37
2.5 Para além das concessões: caminhos e desafios para um acesso amplo, diversificado e democrático.....	48
3 POR QUE O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS?.....	53
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	57
4.1 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: análise documental.....	57
4.2 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a perspectiva dos servidores da UC.....	67
4.3 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: contribuições a partir das atividades do conselho consultivo.....	79
4.4 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a opinião dos condutores, guias e operadores de turismo.....	90
4.5 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a perspectiva de um dos gestores da concessionária.....	103
4.6 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a avaliação dos visitantes sobre a qualidade dos serviços prestados.....	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138

APÊNDICES.....	147
ANEXOS.....	189

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Documentos utilizados para compor o referencial bibliográfico.....	8
<b>Quadro 02:</b> Atividades e serviços promovidos pelo acordo de cooperação do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu.....	25
<b>Quadro 03:</b> Atividades e serviços promovidos através de permissões de uso em UC federais.....	26
<b>Quadro 04:</b> Atividades e serviços promovidos por meio de concessões em UC federais.....	27
<b>Quadro 05:</b> Atividades e serviços promovidos por meio de autorizações de uso em UC federais.....	29
<b>Quadro 06:</b> Ordem por frequência das atividades e serviços promovidos por meio de autorização de uso nas UC federais.....	31
<b>Quadro 07:</b> Ordem por frequência das atividades e serviços promovidos por meio de concessão nas UC federais.....	32
<b>Quadro 08:</b> Atividades e serviços promovidos por meio de parcerias em UC federais que promovem a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas.....	33
<b>Quadro 09:</b> Processo de concessão em UC.....	43
<b>Quadro 10:</b> Evolução jurídica dos arranjos institucionais para a gestão do turismo em unidades de conservação.....	44
<b>Quadro 11:</b> Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto ambiental.....	58
<b>Quadro 12:</b> Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto social.....	58
<b>Quadro 13:</b> Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto econômico.....	59
<b>Quadro 14:</b> Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto institucional.....	60
<b>Quadro 15:</b> Faltas e irregularidades na prestação dos serviços por parte da empresa Hope registradas em relatório do ICMBio (2019).....	64
<b>Quadro 16:</b> Opinião dos entrevistados sobre a promoção do ecoturismo e a contribuição da concessão.....	68
<b>Quadro 17:</b> Opinião dos entrevistados sobre o tema da diversidade de oportunidades e da qualidade da experiência dos visitantes.....	71
<b>Quadro 18:</b> Opinião dos entrevistados sobre os aspectos institucionais e de monitoramento do contrato.....	74
<b>Quadro 19:</b> Os aprendizados, as perspectivas futuras e o contexto de COVID-19 na percepção dos entrevistados.....	76
<b>Quadro 20:</b> Avaliação dos condutores, guias e operadores de turismo sobre as	

atividades e serviços concessionados.....	91
<b>Quadro 21:</b> Interferências positivas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa.....	93
<b>Quadro 22:</b> Interferências negativas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa.....	95
<b>Quadro 23:</b> Sugestões de melhorias para a qualidade da experiência de visitação.....	98
<b>Quadro 24:</b> Aspectos que poderiam ser melhorados na gestão dos serviços concessionados.....	100
<b>Quadro 25:</b> Comentários, críticas e sugestões sobre a gestão dos serviços concessionados.....	100
<b>Quadro 26:</b> Atividades e serviços operados pela concessionária no PARNASO.....	113
<b>Quadro 27:</b> Atividades e serviços operados pela concessionária na parte alta do PARNASO.....	120

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Mapa de abrangência do PARNASO após os processos de redefinição e ampliação.....	53
<b>Figura 02:</b> Mapa de ampliação e dos atributos do entorno do PARNASO.....	54
<b>Figura 03:</b> Opinião dos participantes sobre a qualidade da experiência de visita após a concessão.....	97
<b>Figura 04:</b> Faixa etária dos visitantes da parte baixa.....	110
<b>Figura 05:</b> Escolaridade dos visitantes da parte baixa.....	111
<b>Figura 06:</b> Motivação dos visitantes da parte baixa.....	111
<b>Figura 07:</b> Avaliação da exposição do centro de visitantes.....	113
<b>Figura 08:</b> Satisfação do público da parte baixa com a visita.....	114
<b>Figura 09:</b> Faixa etária dos questionados.....	117
<b>Figura 10:</b> Local de residência dos questionados.....	117
<b>Figura 11:</b> Tempo de espera em fila.....	121
<b>Figura 12:</b> Relacionamento com os colaboradores da bilheteria.....	121
<b>Figura 13:</b> Relacionamento com os colaboradores do centro de visitantes.....	122
<b>Figura 14:</b> Relacionamento com os colaboradores do abrigo 4.....	122
<b>Figura 15:</b> Relacionamento com os colaboradores do abrigo do Açú.....	123
<b>Figura 16:</b> Avaliação da infraestrutura do abrigo 4.....	123
<b>Figura 17:</b> Avaliação da infraestrutura do abrigo do Açú.....	124
<b>Figura 18:</b> Avaliação da limpeza do centro de visitantes.....	124
<b>Figura 19:</b> Avaliação da limpeza do abrigo 4.....	125
<b>Figura 20:</b> Avaliação da limpeza do abrigo do Açú.....	125

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AAE** - Avaliação Ambiental Estratégica

**AP** - Áreas Protegidas

**BNDES** - Banco Nacional do Desenvolvimento

**CBD** - *Convention on Biological Diversity*

**CFAC** - Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual

**CGUP** - Coordenação Geral de Uso Público

**CONPARNASO** - Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos

**CT** - Câmara Temática

**DOU** - Diário Oficial da União

**ICMBIO** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**IUCN** - *International Union for Conservation of Nature*

**MMA** - Ministério do Meio Ambiente

**MROSC** - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

**MTur** - Ministério do Turismo

**NPS** - *National Park Service*

**OPAP** - Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas

**OSC** - Organizações da Sociedade Civil

**OSCIP** - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

**PARNASO** - Parque Nacional da Serra dos Órgãos

**PPI** - Programa de Parcerias de Investimentos

**PUP** - Plano de Uso Público

**ROS** - *Royal Opportunity Spectrum*

**ROVUC** - Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação

**ROVAP** - *Rango de Oportunidades para Visitantes en Áreas Protegidas*

**SIFAP** - Sistema Federal de Áreas Protegidas da Argentina

**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**UAAF** - Unidade Avançada de Administração e Finanças

**UC** - Unidades de Conservação

**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNPD** - *United Nations Development Programme*

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se insere num contexto no qual a estratégia de concessão de serviços de apoio à visitação é defendida pelo governo federal como um dos principais caminhos para apoiar a gestão das unidades de conservação (UC), sobretudo no que diz respeito aos aspectos financeiros e de pessoal. As concessões podem ocorrer em diferentes categorias de manejo de UC, porém, mediante o elevado interesse econômico e social nos parques nacionais associados ao turismo (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019), esta categoria será o foco de discussão desta pesquisa.

A busca pela parceria com a instância privada nos serviços de apoio à visitação em parques, sobretudo por meio do modelo de concessão, tem sido pautada nos argumentos de promover melhorias na infraestrutura, aprimoramento dos serviços, eficiência e qualidade para o ecoturismo e proteção ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019a). Contudo, essa é uma estratégia de gestão que provoca diferentes posicionamentos, dentre eles o de que a iniciativa faz parte de uma agenda neoliberal do Estado, pois a estrutura pública vem sendo fragilizada em virtude de sucessivos cortes orçamentários. Além disso, com a crescente ênfase nos aspectos econômicos das parcerias, e dependendo da forma como os serviços e as atividades de apoio à visitação são planejados nas concessões, o acesso pode ficar concentrado em apenas em um perfil de visitante, com poder aquisitivo mais elevado (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Diante do compromisso de conservação do patrimônio natural vinculado aos parques nacionais, a categoria de manejo de UC, conforme salientado por Rodrigues e Irving (2015), expressa o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, no qual está previsto que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, esta prerrogativa constitucional requer que as parcerias em parques sejam orientadas por um processo que envolva a sociedade na tomada de decisões e no acesso e uso destes espaços.

Outro aspecto das parcerias é que as mesmas devem promover a diversidade de oportunidades para o ecoturismo em UC, como forma de atender, considerando as estratégias de proteção do patrimônio natural, as diferentes motivações da sociedade na relação com a natureza (CLARK; STANKEY, 1979; DRIVER; BROWN, 1978 *apud* INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2018b). Nesse sentido, diante de um contexto complexo de aumento da atuação privada na prestação de serviços públicos, é

preciso levar em conta de que forma as empresas concessionárias estão prestando os seus serviços, se a perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo está sendo atendida e se, de fato, os visitantes estão melhorando as suas experiências, já que a outorga à iniciativa privada não modifica a natureza constitucional de um bem público de uso comum ou especial (BRAGA, 2013).

Autores como Wyman et al. (2011) apontam que ao passo em que as concessões de serviços visam colaborar para que os objetivos de conservação das áreas protegidas sejam atendidos, sem um planejamento pautado na mitigação de impactos negativos, esse arranjo de parceria pode originar problemas como gestão inadequada de resíduos, deterioração dos recursos naturais e deslocamento da população local. Os resultados da participação de grandes grupos econômicos na prestação de serviços em parques no Brasil ainda são pouco estudados e conhecidos pela sociedade, e é por esse motivo que pesquisas voltadas para uma maior compreensão sobre as alternativas de gestão que já estão em curso, como também diferentes arranjos de parcerias, se fazem tão necessárias.

Até o ano de 2017, apenas quatro parques adotavam o instrumento de concessão para viabilizar alguns serviços de apoio à visitação: o Parque Nacional do Iguaçu (PR), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos<sup>1</sup> (RJ), o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE) e o Parque Nacional da Tijuca (RJ). Já no ano de 2018, os parques nacionais da Chapada dos Veadeiros (GO) e do Pau Brasil (BA) também passaram a adotar o modelo de gestão por concessão. Em 2019, o Parque Nacional de Itatiaia (RJ/MG) se juntou ao grupo e passou a ter os seus serviços de apoio à visitação oferecidos por meio de concessão (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2021a).

Em 2021, os parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral (RS), que se encontravam em fase de preparo de edital para concessão, passaram por concorrência e o grupo Construcap, que apresentou proposta no valor de R\$20,5 milhões iniciais, se tornou o responsável por operar os serviços de apoio à visitação nas respectivas UC pelos próximos trinta anos<sup>2</sup> (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021b).

---

<sup>1</sup> Através da interlocução com um dos gestores do parque, tomou-se conhecimento de que, com prazo inicial de vigência de dez anos, o contrato de concessão de nº 02/2010, celebrado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, deveria ter sido encerrado em 30 de julho de 2020, contudo, diante da sua prorrogação por mais um ano, o mesmo foi finalizado em 30 de julho de 2021.

<sup>2</sup> “Com o envolvimento do ICMBio, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a concessão tem valores de investimentos estimados em R\$260 milhões ao longo de 30 anos” (MMA, 2021b).

Em 13 de abril do mesmo ano, foi publicado o Decreto nº 10.673, que qualifica outros oito parques nacionais e uma floresta nacional no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI)<sup>3</sup>, podendo citar: o Parque Nacional de Anavilhanas (AM), o Parque Nacional do Jaú (AM), o Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), o Parque Nacional de Ubajara (CE), o Parque Nacional da Serra da Capivara (PI), o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT), o Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS) e a Floresta Nacional de Brasília (DF).

Além destas UC, de acordo com o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP, 2021a), há ainda projetos de estruturação de concessão para os seguintes parques: Parque Nacional de Brasília (DF); Parque Nacional do Caparaó (ES/MG); Parque Nacional de São Joaquim (SC); Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) e Parque Nacional de Jericoacoara (CE). Tais projetos são promovidos também por instituições que defendem uma maior participação privada na gestão de parques, como é o caso do Instituto Semeia, que tem apoiado diferentes programas para estruturar parcerias público-privadas em áreas protegidas (PIERONI, 2021).

Considerando que em um período de dezenove anos, de 1998<sup>4</sup> a 2017, houve apenas quatro licitações em parques, enquanto que em um período de quatro anos, de 2018 a 2021, houve cinco licitações, outras cinco UC da categoria entraram em fase de estruturação de concessão e mais oito foram qualificadas para a implementação dessa iniciativa, é possível afirmar que essa tem sido uma das principais estratégias estabelecidas pelo governo federal para o financiamento da gestão do turismo em parques nacionais.

Isso pode ser observado também pela promulgação da Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, um marco legal que amplia as possibilidades de gestão através do arranjo, permitindo a concessão de serviços, áreas ou instalações das UC federais (BRASIL, 2018a), e pelo posicionamento do atual governo (2021), que afirma trabalhar para replicar o modelo de concessão adotado no Parque Nacional do Iguaçu, um exemplo entendido como de sucesso pela composição atual da autarquia do ICMBio (MMA, 2019b).

---

<sup>3</sup> Instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, o Programa tem por objetivo a ampliação e o fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, através da formalização de contratos de parceria e outros mecanismos de desestatização (PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, 2021).

<sup>4</sup> Ano em que foi celebrado o primeiro contrato de concessão de serviços de apoio à visitação em um parque no país, no qual a empresa Cataratas do Iguaçu passou a operar os serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Iguaçu (PR) (ICMBIO, 2021a).

Esse fortalecimento da agenda de concessões em parques, cujo ideal, de acordo com o atual governo (2021), é fazer com que pelos menos vinte UC da categoria tenham contratos de concessão firmados, faz surgir os seguintes questionamentos:

- Quais são os principais desafios e possibilidades de planejamento, implementação e monitoramento do arranjo?
- A iniciativa atende a perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e promove a qualidade da experiência de visitação?

Em se tratando de questionamentos que ainda requerem uma maior compreensão no campo da gestão do uso público nas UC, esta pesquisa pretende apresentar uma contribuição para o planejamento e implementação desta política pública, sem se ater apenas ao eixo teórico-conceitual, mas realizando uma análise empírica envolvendo propostas e recomendações para o processo de constituição das parcerias.

Caracterizando uma das experiências mais antigas de gestão por concessão em áreas protegidas do país, o estudo de caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) representa não apenas a oportunidade de discutir os principais desafios e possibilidades desse modelo de gestão, mas, em se tratando de um dos primeiros parques a vir a encerrar um contrato de concessão e diante da sua inserção no âmbito do PPI, torna-se relevante compreender em que medida o modelo de concessão tem sido adequado para atender as demandas de gestão da visitação e de promoção da qualidade da experiência dos usuários. Além disso, ao analisar a repercussão do processo de concessão, abre-se um caminho para se pensar em outros arranjos de parcerias que possam ser oportunizados na UC.

Configurando um tema atual, nota-se um interesse crescente em estudos a respeito da participação privada na prestação dos serviços de apoio à visitação em parques no Brasil e em outros países (SILVA, 2019; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; RODRIGUES; ABRUCIO, 2020; BRUMATI, 2020; WYMAN et al. 2011; DINICA, 2016). Contudo, uma das lacunas encontradas na literatura dessas áreas do conhecimento consiste em estudos voltados para um contexto específico, abordando os desafios que os gestores, as empresas concessionárias e demais parceiros na promoção do turismo, a sociedade civil e os visitantes vivenciam na prática, ao longo da vigência de contratos que atualmente estão sendo formatados para terem duração de até trinta anos (MMA, 2021b).

Mediante o exposto, investigar os desafios na gestão do contrato de concessão, os benefícios gerados a partir do que foi alcançado e as lições aprendidas a respeito da gestão da visitação e da promoção da qualidade da experiência do visitante, pode não apenas contribuir

com as áreas de conhecimento das ciências ambientais e do turismo, mas fornecer subsídios à construção do desenho de uma política de parcerias que considere a diversidade de atividades e serviços e os diferentes perfis de público e parceiros na promoção do ecoturismo no PARNASO e demais UC.

Diante deste contexto, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de concessão de serviços de apoio à visitação no PARNASO, com ênfase nos desafios e aprendizados para aprimorar as parcerias em áreas protegidas. E, como objetivos específicos, pretende-se:

- Discutir o tema da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e como essa perspectiva vem sendo incorporada no planejamento das parcerias para a delegação de serviços de apoio ao turismo em áreas protegidas;
- Realizar o levantamento e a análise dos documentos que compõem o processo de concessão no PARNASO e identificar as responsabilidades previstas em contrato e as lacunas no cumprimento dessas atribuições;
- Identificar a opinião dos servidores da UC<sup>5</sup>, da concessionária, de membros do conselho gestor, dos condutores, guias e operadores de turismo e dos visitantes sobre a prestação dos serviços de apoio à visitação por meio de concessão e do que poderia ser aprimorado;
- Elaborar propostas de diretrizes e ações para a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e melhoria da gestão da visitação por meio de parcerias no PARNASO e demais UC.

A partir da operação de mais de dez anos do modelo de gestão por concessão, acredita-se que os aprendizados do processo no PARNASO podem funcionar como referência para as UC que estão em fase de implementação ou que irão dotar o mesmo modelo, fornecendo parâmetros, sobretudo no que tange os aspectos ambiental e social, das possíveis implicações do arranjo em comento. Em vista disso, esta pesquisa visa, ao final, subsidiar a construção de referências e diretrizes para aprimorar o processo de concessão e demais parcerias no PARNASO e em outras unidades de conservação.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos: introdução; revisão teórico-conceitual; justificativa de escolha do objeto; análise dos resultados e considerações finais.

---

<sup>5</sup> Refere-se aqui aos analistas ambientais e funcionários terceirizados da UC.

Após a introdução (capítulo 1), o capítulo de revisão teórico-conceitual (capítulo 2) é iniciado com a abordagem dos principais desafios e possibilidades no contexto da visitação em unidades de conservação, cuja proposta foi apontar os principais marcos à criação desses espaços e as possibilidades de uso que podem fazer com que os princípios com os quais eles foram criados sejam verificados na prática, como é o caso da atividade de ecoturismo (subcapítulo 2.1).

Em consonância a essa discussão, o subcapítulo 2.2 aborda a perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo por meio do Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC). Inicialmente, são apresentadas as definições de ecoturismo, visitação, recreação e uso público, termos utilizados com frequência nesta dissertação e, posteriormente, é apresentado o ROVUC, bem como as suas contribuições e as suas lacunas ao trazer para o país a noção da diversidade de oportunidades recreativas.

O subcapítulo 2.3 traz o levantamento das UC federais e das atividades e serviços, promovidos por meio de parcerias formalizadas pelo ICMBio, que atendem à perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo. A partir da verificação da complexidade e onerosidade dos objetos abrangidos por uma concessão e de como o arranjo vem se expandindo na gestão de UC federais, o subcapítulo posterior, 2.4, traça um panorama desde os dispositivos legais aos possíveis efeitos da iniciativa sobre o acesso e uso de bens públicos, como os parques nacionais. E, em contraponto à primazia dada às concessões, identificada no subcapítulo 2.3, o subcapítulo 2.5 aponta os caminhos e os desafios para a adoção de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática. Já o capítulo 3 aponta, dentre os inúmeros porquês de se ater ao caso do PARNASO, a sua experiência de mais de dez anos de gestão por concessão e a possibilidade de compreensão dos desafios e possibilidades que permeiam a iniciativa.

Assim, após a apresentação das justificativas de escolha do PARNASO, adentra-se o seu contexto através da análise dos resultados que constituem o capítulo 4. O capítulo é iniciado com a análise dos documentos que compõem o processo de concessão no parque (subcapítulo 4.1); em seguida, são apresentadas as análises dos resultados das entrevistas realizadas com os servidores da UC (subcapítulo 4.2); como forma de ilustrar a perspectiva da sociedade civil, é apresentada a opinião de alguns conselheiros sobre o desempenho da empresa Hope e as perspectivas de influência sobre os resultados de gestão no parque, especialmente no que tange à delegação de serviços de apoio ao turismo (subcapítulo 4.3);

também são apresentadas as análises dos resultados da participação daqueles que estão na linha de frente do processo de visitação: os condutores de visitantes, os guias e os operadores de turismo (subcapítulo 4.4); o subcapítulo 4.5 foi dedicado a apresentar a opinião de um dos gestores da empresa concessionária sobre a operação dos serviços de apoio à visitação no PARNASO e, mediante a ênfase na experiência do visitante e na qualidade dos serviços prestados no parque, no subcapítulo 4.6 foi realizada a análise dos dados secundários que dizem respeito ao perfil e à experiência dos usuários da UC.

Por fim, com base na análise das diferentes perspectivas dos sujeitos implicados no processo de concessão e considerando o percurso da observação participante, as considerações finais fazem um retrospecto do caminho percorrido nesta pesquisa e apresentam os principais desafios da experiência de concessão no parque e propostas de diretrizes e ações para a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e melhoria da gestão da visitação por meio de parcerias no PARNASO e demais UC. Essa discussão se torna pertinente diante da expansão de um arranjo que, por mais boa vontade que o concessionário possa ter, seu objetivo central ainda é o de gerar lucro através do uso de um patrimônio público (FURTADO, 2007 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013), portanto, o olhar sobre uma das experiências mais antigas e longas de gestão por concessão, além das eventuais oportunidades para o caso específico, pode vir a ser útil para o estudo de casos semelhantes, considerando, contudo, o contexto e as particularidades de cada área protegida.

## **Percurso Metodológico**

### *Do referencial teórico-conceitual*

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, foi percorrido um percurso metodológico, com a composição de diferentes instrumentos de pesquisa. Este estudo buscou reunir diferentes áreas do conhecimento e temas de interesse: turismo, áreas protegidas e diversidade no acesso e uso desses espaços. Assim, destacam-se, no contexto desta dissertação, a integração entre as ciências ambientais e as ciências sociais aplicadas.

A começar pelo escopo teórico-conceitual, é necessário ressaltar que a escolha da perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo em UC federais tem sua justificativa na acentuada busca, pelo atual governo (2021), por parcerias que possam promover a visitação nesses espaços, pois, uma vez que é realizada a formalização de um

arranjo, um dos aspectos a serem considerados pelo parceiro é o de atender, respeitando as especificidades e os limites normativos da UC, os anseios da sociedade por meio da promoção da diversidade de oportunidades ecoturísticas (ICMBIO, 2018b).

Nesse sentido, a fim de não apenas percorrer o histórico da motivação de criação das áreas protegidas, mas identificar, considerando o objeto de estudo desta pesquisa, na categoria de manejo parque nacional, os principais desafios e possibilidades no contexto das parcerias para a visitação em UC federais, foi realizada uma busca nas plataformas digitais do *Google Scholar*, da *Scielo* e de Periódicos da CAPES/MEC, utilizando-se as seguintes palavras-chave: áreas protegidas, turismo e parcerias. Após essa busca inicial, o estudo direcionou ênfase ao termo concessão de serviços.

Como o objetivo não era o de levantar o número total de publicações existentes nestes eixos, mas identificar produções que pudessem trazer subsídios para analisar o tema principal relacionado às parcerias no contexto da visitação em UC federais, a revisão bibliográfica foi direcionada de forma a selecionar os artigos publicados em revistas qualificadas<sup>6</sup>, além de sugestões bibliográficas oriundas do processo de orientação do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC) e da participação no Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)<sup>7</sup>.

Ao final, foram levantadas 18 produções, conforme detalhado no Quadro 01, considerando-se artigos, dissertações e teses.

**Quadro 01:** Documentos utilizados para compor o referencial bibliográfico.

<b>Fonte</b>	<b>Número de documentos</b>
<i>Google Scholar/ Scielo/ Periódicos da CAPES - MEC</i>	7
Orientação PPGEC	8
OPAP	3
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>6</sup> Conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para a classificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação (DOITY, 2021).

<sup>7</sup> O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) tem por objetivo “fomentar, registrar e divulgar as pesquisas relacionadas ao tema, entendendo que as parcerias podem funcionar como instrumentos de implementação de políticas públicas, e não apenas como um aparato para viabilizar a participação privada na gestão da coisa pública” (OPAP, 2021b).

No tocante à perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo, foi utilizada a combinação dos métodos de pesquisa bibliográfica e documental, por meio dos quais buscou-se relacionar os conceitos de ecoturismo, visitação, recreação e uso público, pautando-se pelas definições utilizadas pela comunidade científica e no contexto das políticas públicas. E, através dos documentos institucionais do ICMBio, foi abordado o planejamento da visitação a partir de referências como o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) (ICMBIO, 2018b).

A fim de identificar as modalidades de parceria que estão sendo formalizadas pelo ICMBio para a gestão da visitação e, assim, trazer à tona a perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo, foi realizado o levantamento, através do sítio eletrônico do ICMBio, na parte dedicada à divulgação de editais diversos, dos instrumentos de parceria formalizados até o dia 31 de janeiro de 2021. Também foi consultada a base de dados do OPAP sobre as parcerias formalizadas em UC federais. O marco temporal se deve à impossibilidade deste estudo acompanhar a evolução na implementação de novos arranjos, tendo em vista a necessidade de dedicação às outras etapas desta pesquisa.

Com isso, foi utilizado neste estudo o registro de 50 parcerias formalizadas em unidades de conservação federais, envolvendo autorizações, permissões, concessões e acordo de cooperação. Também foram levantados os objetos abrangidos por esses arranjos, tais como editais e projeto básico. Observada a expansão das concessões para a viabilização do turismo em parques, foi realizado um recorte analítico para a iniciativa.

Além do referencial de artigos e pesquisas sobre o tema das concessões, foram utilizados documentos e produções técnicas, como: guias, relatórios de diretrizes e ações, estudos de caso e de sistematização de informações organizados por instituições nacionais e internacionais, como: Instituto Semeia, ICMBio, *National Park Service* (NPS), *United Nations Development Programme* (UNDP), *Convention on Biological Diversity* (CBD) e *The International Union for Conservation of Nature* (IUCN).

A escolha da categoria parque nacional surgiu do entendimento de que esses espaços se tornaram o principal alvo de implementação das concessões pelo atual governo (2021). Em vista disso, a pesquisa de campo exploratória configurou uma etapa fundamental de interlocução com os gestores do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO) e de acesso aos documentos do processo de concessão na área (projeto básico, contrato de concessão, relatórios de acompanhamento contratual, informações técnicas, portarias, memorandos, ofícios, ordens de serviço, atas de reuniões e histórico de e-mails), contendo

informações detalhadas para a compreensão dos principais desafios e das possibilidades oriundas de mais de dez anos de operação da visitação por meio dessa iniciativa na UC.

Além da possibilidade de acesso aos documentos já mencionados, na pesquisa de campo exploratória, que ocorreu no período de 13 a 16 de janeiro de 2020, foi utilizado um caderno de campo, no qual foram registradas as observações, bem como as interlocuções com os gestores do parque. Esta prática, apoiada na metodologia etnográfica, permitiu, assim como classifica Magnani (2002, p. 11), o registro de informações a partir do “olhar de perto e de dentro”. Por fim, a pesquisa de campo exploratória também permitiu a obtenção de informações que subsidiaram a construção dos instrumentos de pesquisa utilizados nas entrevistas e levantamento com os atores locais.

Cumprido salientar que esta pesquisa obteve a aprovação pelo comitê de ética em pesquisa da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob o parecer de número 4.244.289, e seguiu as recomendações dessa instância para a realização das entrevistas, como a solicitação de preenchimento, por parte dos entrevistados, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Além disso, em se tratando de uma pesquisa realizada no âmbito de uma UC federal, a mesma foi cadastrada e autorizada pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade do ICMBio (SISBIO), através do número 73946.

#### *Do levantamento e da análise de dados*

##### *Da análise documental*

Nesta etapa do percurso metodológico, foi realizada a análise documental da gestão do contrato de concessão com base em 11 volumes disponibilizados pela administração do PARNASO/ICMBio. Os volumes contêm arquivos, em formato pdf, com informações referentes ao histórico da concessão no período de 2010 a 2019. Os documentos que compõem esses volumes são: o projeto básico, o contrato de concessão, os relatórios de acompanhamento contratual, informações técnicas, portarias, memorandos, ofícios, ordens de serviço, atas de reuniões e histórico de e-mails com assuntos referentes à gestão por concessão no parque.

A análise documental, de acordo com o que orienta Bardin (2016, p. 12), foi realizada sob o propósito de “facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informações (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”. Com essa perspectiva, a análise documental permitiu o levantamento das

responsabilidades da concessionária e das lacunas registradas pela equipe de fiscalização contratual no período de 2010 a 2019, decurso abrangido pelos documentos disponibilizados pela administração do PARNASO/ICMBio.

### *Das entrevistas*

Na fase de entrevistas, devido à pandemia do novo coronavírus (COVID-19) e a necessidade de distanciamento social, esse método foi aplicado por meio remoto. Foram elaborados 2 roteiros de perguntas, 1 para os gestores da UC (Apêndice I) e 1 para os gestores da concessionária (Apêndice II). As entrevistas com os gestores do parque ocorreram no período de 09 a 26 de abril de 2021, via *google meet*, e contou com 4 respondentes. No entanto, um dos entrevistados não assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documento que autoriza a divulgação das informações fornecidas pelo mesmo. Foram feitas algumas tentativas de contato solicitando a assinatura do documento, mas, mediante a ausência de retorno, as informações fornecidas pelo mesmo não puderam ser utilizadas de maneira direta.

Mediante a experiência e disponibilidade de um funcionário terceirizado do parque, o roteiro de perguntas para os gestores públicos foi adaptado (Apêndice III), excluindo-se as perguntas específicas da administração, e o mesmo foi entrevistado no dia 05 de maio de 2021, também via *google meet*.

Este estudo aproveitou a oportunidade de interlocução com um dos gestores do parque para solicitar o contato dos funcionários da empresa Hope que atuaram na gestão do contrato de concessão. Como foram disponibilizados os números de telefone, foram enviadas mensagens, via *whatsapp*<sup>8</sup>, explicando sobre as finalidades da pesquisa e convidando os dois atores indicados pelo gestor público a uma interlocução sobre a experiência de concessão no parque.

Foram realizadas algumas tentativas de contato, também por e-mail, e, no dia 16 de setembro de 2021, foi obtido retorno por parte de um dos funcionários da empresa concessionária, que se disponibilizou a participar de uma entrevista, no dia 17 de setembro de 2021, via *google meet*. O roteiro de perguntas elaborado para a empresa foi adequado para atender a disponibilidade de tempo do entrevistado (Apêndice II).

A preparação da etapa de entrevistas adotou como referência a produção de Duarte (2002), que, a respeito da metodologia qualitativa, aponta para a necessidade de “ter olhar e

---

<sup>8</sup> Aplicativo de mensagens instantâneas e chamadas de voz para *smartphones*.

sensibilidade armados pela teoria, operando com conceitos e constructos do referencial teórico como se fossem um fio de Ariadne, que orienta a entrada no labirinto e a saída dele, constituído pelos documentos gerados no trabalho de campo” (DUARTE, 2002, p. 115).

Para o atendimento desse referencial, as entrevistas foram gravadas por meio de um aparelho de celular *smartphone*, as informações foram transcritas manualmente e, em seguida, após leitura sistemática, foi realizada a classificação do conteúdo, considerando as seguintes categorias de análise: ecoturismo e a relação com a concessão no parque; diversidade de oportunidades e qualidade da experiência dos visitantes e aspectos institucionais e monitoramento do contrato. As informações selecionadas foram apresentadas em quadros, a fim de possibilitar uma melhor análise do conteúdo.

### *Da observação participante*

Conforme salientado anteriormente, com a insurgência da pandemia do novo coronavírus (2020) e a necessidade de distanciamento social, os procedimentos de pesquisa precisaram ser adaptados. Nesse sentido, a interação pesquisador/pesquisado recomendada pela metodologia da observação participante<sup>9</sup> (VALLADARES, 2005), no que tange a relação deste estudo com o conselho consultivo do PARNASO (CONPARNASO), foi realizada por meio remoto.

Além disso, também foram observadas as seguintes orientações previstas na metodologia: o pesquisador deve se mostrar diferente do grupo pesquisado, afirmando e reafirmando o seu papel de “pessoa de fora”; a busca por intermediários, ou seja, aqueles que aproximam o pesquisador do grupo pesquisado; a escuta atenta, já que, para esta metodologia, as entrevistas formais se mostram, em muitos casos, desnecessárias; o desenvolvimento de uma rotina de trabalho e a presença constante nas atividades do grupo pesquisado (VALLADARES, 2005), neste caso, do CONPARNASO.

Por intermédio de um dos gestores do parque, foi possível integrar o grupo de e-mails do conselho, mas foi somente a partir da reunião ordinária, realizada no dia 10 de março de 2021, que foi possível iniciar o acompanhamento dos encontros remotos, já que seria iniciada a discussão a respeito do encerramento da concessão e das perspectivas para a delegação de serviços no parque no futuro.

Tendo sido decidido, na reunião mencionada, a reativação de uma câmara temática (CT) para tratar do tema da delegação de serviços da UC, foi possível iniciar o

---

<sup>9</sup> “Guia da observação participante em sociedades complexas” (VALLADARES, 2005).

acompanhamento constante e participativo nesses encontros e por meio da troca de mensagens através do grupo de *whatsapp* dedicado a discutir aspectos pertinentes à CT.

Este processo de interação se deu por 6 reuniões, sendo 3 do conselho e 3 da CT (no período de 10 de março a 09 de junho de 2021), e, apesar do pequeno número de encontros, a confiança e o acolhimento dos sujeitos possibilitaram o levantamento e o registro de informações que permitiram um maior conhecimento sobre: o histórico da concessionária e da sua atuação no parque; a opinião dos conselheiros sobre o desempenho da empresa; a interação da mesma com o conselho e as expectativas desses atores para a delegação de serviços no parque no futuro.

A partir do envolvimento pautado na metodologia da observação participante, foi possível o acompanhamento das atividades do conselho também como uma forma de compreender as possibilidades e perspectivas de influência sobre os resultados de gestão no parque. Para esta análise, utilizou-se como inspiração a proposta de Arnstein (1969) sobre os oito degraus da escada da participação cidadã (ARNSTEIN, 1969).

### *Dos questionários*

Considerando a ênfase deste estudo nos aprendizados e desafios para aprimorar as parcerias em áreas protegidas, foi elaborado um questionário (Apêndice IV) a fim de levantar as opiniões dos profissionais que lidam diretamente com os visitantes, os condutores, guias e operadores de turismo, sobre a prestação dos serviços por meio de concessão na UC.

O questionário foi elaborado através do *google forms*<sup>10</sup> e disponibilizado por meio do compartilhamento de um link gerado por esta mesma plataforma. Foram enviados e-mails para 37 condutores e 44 operadores de turismo<sup>11</sup>, mas, como essa forma de contato não funcionou como esperado, foi necessária a mobilização desses mesmos atores através do *whatsapp*.

Ao tomar conhecimento da pesquisa, o conselho consultivo do PARNASO (CONPARNASO) colaborou compartilhando o link nos grupos de *whatsapp* das suas câmaras temáticas. Com essa ampliação da divulgação, o questionário passou a contar com a resposta dos guias de turismo, atores dos quais não se tinha contato telefônico. A pesquisa foi

---

<sup>10</sup> Um aplicativo de gerenciamento de pesquisas.

<sup>11</sup> Este estudo teve acesso à uma lista elaborada no âmbito da pesquisa coordenada pela professora Clara Lemos, financiada pela Faperj (Nº 210.305/2018) e realizada em parceria com o ICMBio, sob o título “saberes e práticas em uso público de unidades de conservação: contribuições para gestão e manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, RJ”, contendo o contato de 37 condutores, cadastrados pelo parque via autorização de uso, e de 44 operadores de turismo.

compartilhada no início do mês de abril de 2021 e ficou disponível até o início do mês de julho de 2021 e, ao final, contou com 17 respondentes.

A aplicação dos questionários permitiu o levantamento de informações sobre as atividades profissionais desempenhadas por esses atores; sobre o tempo que atuam na UC; as suas avaliações sobre os serviços prestados pela concessionária e sobre as interferências dessa modalidade de parceria não só na dinâmica de prestação dos seus serviços, mas sobre a gestão e a qualidade da experiência de visitação.

#### *Da utilização de dados secundários*

Mais uma das interferências da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) foi a impossibilidade de realização do trabalho de campo, que envolveria a pesquisa com os visitantes, a fim de levantar as suas opiniões sobre as atividades e serviços operados pela concessionária. Nesse sentido, foram utilizados os dados coletados no âmbito da pesquisa coordenada pela professora Clara Lemos (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) financiada pela Faperj (Nº 210.305/2018) e realizada em parceria com o ICMBio, sob o título “Saberes e práticas em uso público de Unidades de Conservação: contribuições para gestão e manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, RJ”.

Foram selecionados, a partir dos resultados dos 440 questionários aplicados nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2019, aqueles que dizem respeito à operação da concessão no parque. O questionário semiestruturado (Anexo I) foi aplicado por estagiários do curso de graduação em Turismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em toda a parte baixa da sede do parque em Teresópolis, especialmente nas áreas da piscina, centro de visitantes, poço Dois Irmãos, poço do Castelo, bosque Santa Helena, Estrada da Barragem, estacionamento, lanchonete, entrada das trilhas Mozart Catão, Cartão Postal e Suspensa, *camping* e Barragem.

Quanto à visitação na parte alta da sede em Teresópolis, foram selecionados, a partir dos resultados de 244 questionários respondidos, aqueles que dizem respeito à operação da concessão no parque (Anexo II). De acordo com a coordenadora da pesquisa, foram coletados todos os endereços de e-mail informados nos Termos de Conhecimento de Riscos e Normas<sup>12</sup> preenchidos ao longo do ano de 2018, o que correspondeu a um total de 1.880 questionários enviados. O envio foi realizado nos meses de junho e julho de 2019. Um total de 450 e-mails

---

<sup>12</sup> “O preenchimento do Termo é importante para o registro da entrada e saída dos visitantes e para que o mesmo tenha conhecimento sobre normas e procedimentos de conduta” (ICMBIO, 2021d).

retornou, possivelmente por erros de digitação do endereço, dificuldade de compreensão da caligrafia nos termos, ou caixa de e-mail com capacidade excedida. Assim, 1430 questionários efetivamente chegaram aos destinatários e 244 visitantes responderam à pesquisa.

Apesar da operação da concessão se dar nas três sedes do PARNASO, Guapimirim, Petrópolis e Teresópolis, com exceção da análise documental, que considerou estes três eixos, este estudo se ateve à análise da experiência de concessão em Teresópolis, pois, mediante a insurgência da pandemia e a impossibilidade de realização de trabalhos de campo, tornou-se pertinente recorrer aos dados já disponíveis, como os coletados no âmbito da pesquisa da professora Clara Lemos. Além disso, a sede em Teresópolis abrange a administração central do PARNASO, onde estão situados os gestores entrevistados neste estudo, e a maior infraestrutura de uso pelo público, o que abrange um maior número de visitantes<sup>13</sup> e de condutores, guias e operadores de turismo.

---

<sup>13</sup> Cerca de 70%, de acordo com a Comissão Especial de Licitação (2010).

## 2 REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

### 2.1 Turismo e sustentabilidade: desafios e possibilidades no contexto da visitação em unidades de conservação

A lógica de utilização de áreas naturais em benefício de grandes grupos econômicos, oriunda de uma perspectiva pós-industrial e moderna (IRVING, 2010), acarreta inúmeros fatores, como o uso massivo de combustíveis fósseis, a contaminação do solo e da água, incêndios florestais (VIOLA; BASSO, 2016) e demais impactos negativos que recaem, especialmente, sobre aqueles que tiveram os seus direitos de acesso e uso lesados.

Um dos marcos mais importantes no sentido de questionar essa lógica foi a elaboração, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, do Relatório de Brundtland. O documento, apresentado em 1987, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21<sup>14</sup>, que reforçam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e internalizado pelos países emergentes (SOBRINHO, 2008).

No ano posterior, a Constituição Federal Brasileira surgiu trazendo um capítulo dedicado apenas ao meio ambiente, prevendo, em seu artigo 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Como um dos mecanismos de atender a essa máxima, ficou incumbido ao Poder Público:

III- Definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB), que ocorreu quatro anos mais tarde à promulgação da Constituição Federal de 1988, também representou um marco no sentido de proteção e valorização do patrimônio natural. O acordo internacional, dentre as inúmeras medidas apresentadas no sentido de conter os impactos ambientais da época, salientou a

---

<sup>14</sup> A Agenda 21 é uma ferramenta de planejamento que visa a construção de sociedades sustentáveis, considerando as diferentes bases geográficas, por meio da conciliação de métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O documento aponta ainda o ecoturismo como uma atividade conservacionista, que se compromete com a natureza, com a sociedade e com o desenvolvimento regional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010a).

criação de áreas protegidas (AP), como as unidades de conservação (UC), e foi totalmente internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro (PEREIRA; SCARDUA, 2008).

Apesar da adoção dos termos AP e UC, a expressão Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP) ainda era utilizada com primazia nas resoluções brasileiras dedicadas à proteção de determinados espaços e seus elementos naturais. No caso brasileiro, é pertinente ressaltar ainda que, apesar do termo ETEP não se restringir apenas às AP e UC, estas são espécies do gênero ETEP (PEREIRA; SCARDUA, 2008).

As áreas protegidas estão presentes em grande parte do mundo, de acordo com o *Protected Planet* (2021), a sua cobertura terrestre é de 15,38% e a marinha é de 7,65%, o que representa a existência de mais de 250.000 espaços dessa tipologia. Por áreas protegidas no país, temos: as áreas de preservação permanente (APP), as reservas legais (RL), as terras indígenas, os territórios quilombolas e as unidades de conservação (PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2006).

No contexto desta pesquisa, será feito um recorte para as unidades de conservação federais. Em 18 de julho de 2000, através da edição da Lei n° 9.985<sup>15</sup>, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as UC passaram a possuir um regime jurídico específico e foram definidas como espaços territoriais cujo objetivo é garantir a representatividade e a significância das diferentes populações ecologicamente viáveis, incluindo-se ecossistemas e habitats presentes no território nacional e nas águas jurisdicionais (BRASIL, 2000).

Até o mês de maio de 2021, foram registradas, no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), 2.446 UC, incluindo-se as federais, estaduais e municipais, abrangendo uma área de 2.552.197 km<sup>2</sup> (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021a). Esse número representa um grande desafio de gestão, já que vem acompanhado de problemas de ordem financeira, de pessoal e, ainda, de questões fundiárias. De acordo com Little (2004), os problemas fundiários se evidenciam quando se trata do grupo de proteção integral<sup>16</sup>, já que

---

<sup>15</sup> Lei regulamentada pelo Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002.

<sup>16</sup> As UC se dividem em dois grupos, sendo eles os de Proteção Integral e de Uso Sustentável. No primeiro grupo só é permitido o uso indireto dos recursos naturais, sendo vedada a permanência de populações em seu interior. Fazem parte deste grupo as categorias: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. No segundo grupo são permitidas atividades de coleta e uso dos recursos naturais, desde que respeitando a perenidade dos mesmos. Há a previsibilidade de permanência das populações em suas imediações e no interior de alguma delas também. O grupo é composto pelas seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

a concepção desses espaços ou envolve a desapropriação ou modifica a forma de subsistência das populações residentes.

Dentre as UC existentes, os parques nacionais representam uma das categorias mais desafiadoras no contexto da visitação, pois, além de integrar o grupo de manejo de proteção integral, tem como um dos principais objetivos a realização de atividades de lazer, turismo e educação em contato com a natureza (BRASIL, 2000). De acordo com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>17</sup>, órgão ambiental que, além de gerir as unidades de conservação federais, tem como uma de suas principais funções a promoção do ecoturismo nestes espaços em articulação com os setores envolvidos na atividade, foram registradas, no ano de 2019, 15.335.272 visitas dirigidas à 137 UC, destacando-se, como a mais procurada pelo público, a categoria parque nacional<sup>18</sup> (ICMBIO, 2020).

Quando uma UC é passível de visitação, torna-se indispensável a criação de atividades, serviços e infraestrutura que assegurem um funcionamento em concordância com os objetivos de proteção do patrimônio natural. Nesse sentido, o turismo<sup>19</sup> tem se mostrado um potencial motivador da visitação a esses espaços, promovendo diferentes segmentos do mercado nestas áreas, como no caso do turismo de aventura<sup>20</sup> e do ecoturismo.

O ecoturismo possui inúmeras conceituações (PIRES, 1998), sendo que a definição utilizada no contexto das políticas públicas nacionais expressa:

Um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010a, p. 17).

Além do exposto, o ecoturismo é um dos segmentos da atividade turística que mais tem apresentado índices de crescimento, de 15% a 25% ao ano, de acordo com a Organização Mundial do Turismo (SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE, 2021). No ano de 2018, o segmento foi um dos mais procurados pelos turistas no Brasil, perdendo apenas para o turismo de sol e praia. No ano de 2019, a *The International*

---

<sup>17</sup> Órgão ambiental brasileiro criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

<sup>18</sup> Na lista das dez UC mais visitadas no ano de 2019, o Parque Nacional da Tijuca ocupa o primeiro lugar, totalizando 2.953.932 visitas, seguido pelo Parque Nacional do Iguaçu, que recebeu 2.020.358 visitas (ICMBIO, 2020).

<sup>19</sup> “Compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001, p. 38).

<sup>20</sup> “Compreende os movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010b).

*Ecotourism Society* realizou uma pesquisa com operadores e consultores de turismo de 91 países, foram recebidas 971 respostas e, quando questionados a respeito do crescimento do ecoturismo, apenas 4 respondentes indicaram uma desaceleração, enquanto que os demais indicaram que a atividade tem crescido e de maneira acelerada (*THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY*, 2019).

Contudo, o ecoturismo vai muito além de um segmento de mercado, considerando os aspectos normativos, éticos, de responsabilidade e de baixo impacto, que estão na essência da atividade (RODRIGUES; IRVING; DRUMMOND, 2010).

Estudos apontam os efeitos do ecoturismo que podem ser danosos para a biodiversidade, como: a pressão sobre habitats; a introdução de espécies exóticas por meio de determinadas atividades; mudanças antrópicas para o desenvolvimento do turismo; poluição; perda de biodiversidade e degradação ambiental. Mas há também os aspectos positivos, como: a sensibilização ambiental; o apoio ao público em atividades em prol da natureza; a conservação de espaços naturais e a atividade ecoturística como mecanismo de subsistência e de preservação da cultura das comunidades locais (SEMEIA, 2015).

No contexto das áreas protegidas, além do potencial de ampliar o efeito socioeconômico das UC nos territórios e de se tornar fonte de receita para apoiar a gestão destes espaços (RODRIGUES, 2009), o ecoturismo pode suscitar reflexões sobre princípios éticos da sociedade com a natureza, tendo as UC como elemento inspirador e a educação ambiental como um caminho para gerar transformação no sentido da sustentabilidade (NEIMAN; RABINOVICI, 2010).

Contudo, a tarefa de estabelecer um equilíbrio entre a atividade ecoturística e a conservação da natureza é desafiadora, pois, à medida que são estabelecidas mais infraestruturas em virtude do aumento da visitação, a possibilidade de impactos ambientais e sociais negativos também aumenta, demandando estratégias de minimização dos efeitos negativos e de maximização dos efeitos positivos (BUCKLEY et al., 2019). Sendo assim, pensar em ferramentas que possam promover o uso pela coletividade, um dos princípios básicos dos espaços de uso comum ou especial<sup>21</sup>, considerando as especificidades e os limites normativos das UC, é fundamental.

Diante dessa necessidade, o próximo subcapítulo aborda a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas em áreas naturais, uma lógica que visa proporcionar a variados tipos de públicos a realização dos seus anseios ou necessidades psicológicas na natureza

---

<sup>21</sup> Categoria de bem público definida pelo Código Civil, através da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

(CLARK; STANKEY, 1979; DRIVER; BROWN, 1978 *apud* ICMBIO, 2018b), e como esse conceito, adaptado da experiência americana de gestão de áreas naturais, está sendo incorporado nas diretrizes de ações para o uso público em UC federais.

## 2.2 As dimensões do ecoturismo e a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas em áreas naturais

Antes de se dar início ao desenvolvimento do tema deste subcapítulo, é importante que sejam conceituados os termos que serão utilizados com frequência neste estudo. Estes termos estarão frequentemente associados às expressões “concessão de serviços para” ou “diversidade de oportunidades para”, que ora poderão estar relacionadas ao ecoturismo, ora à visitação, ora à recreação e ora ao uso público.

O ecoturismo, conforme mencionado no subcapítulo anterior, possui variadas definições, mas nenhuma delas escapa do tripé da interpretação, da conservação e da sustentabilidade (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010a). Contudo, consoante ao enfoque da concessão de atividades e serviços e da perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas em áreas protegidas, foi destacada a definição atribuída por uma das entidades representativas do *trade*, que considera o ecoturismo como:

A prática de turismo de lazer, esportivo ou educacional, em áreas naturais, que se utiliza de forma sustentável dos patrimônios natural e cultural, incentiva a sua conservação, promove a formação de consciência ambientalista e garante o bem estar das populações envolvidas (INSTITUTO DE ECOTURISMO DO BRASIL, 1996 *apud* PIRES, 1998, p. 7).

A respeito da visitação, o documento “Diretrizes para a visitação em unidades de conservação” define-a como sendo “a utilização das unidades de conservação com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, p. 9).

Já a respeito da recreação, ainda não há uma definição institucionalizada pelos órgãos ambientais nacionais<sup>22</sup>, não raro, a própria academia (GOMES, 2003; MARCELLINO et al., 2006; HAETINGER; HAETINGER, 2009) acaba por atrelar o seu significado à definição

---

<sup>22</sup> Apesar da ausência de uma definição oficial, de acordo com Rodrigues (2009), desde 1979, o termo é utilizado com primazia para se referir às atividades realizadas pelos públicos nos parques nacionais.

lazer<sup>23</sup>, um termo mais abrangente, o que dificulta a sua compreensão. Contudo, há uma movimentação no sentido de evidenciar a sua função, mesmo que associada ao lazer, já que, de acordo com Dumazedier (1975), tais atividades estão intimamente ligadas. Nesse sentido, o caderno “a importância da recreação e do lazer” (2011) expressa que:

Nos dias de hoje, impera o significado de recreação como a reprodução de jogos e brincadeiras. Devido à sua tradição histórica e cultural em nossa sociedade, a recreação continua sendo perpetuada a partir da ênfase em aspectos técnico-operacionais, em detrimento de outros. Apesar das críticas efetuadas sobre a tradicional visão de recreação, ressaltamos a importância de diferentes práticas culturais disseminadas até mesmo nessa perspectiva para a compreensão de seu processo de construção. Penso, entretanto, ser necessário buscar um entendimento ampliado sobre essas práticas, por meio da análise dos significados sociais, pedagógicos e culturais por elas incorporados em nossa realidade (SILVA et al., 2011, p. 12).

A partir da leitura dessas definições, pode-se dizer que os conceitos apresentados até aqui podem se complementar. Apesar da necessidade de autonomia e de reconhecimento da recreação como instituição social (KRAUS, 1978 *apud* ROSA, 2014), este caráter não precisa ser anulado, ao contrário, já que na triangulação recreação, ecoturismo e visitação, a recreação desempenha um importante papel, compondo um repertório de atividades, experiências e processos participativos; enquanto que o ecoturismo se responsabiliza por selecionar e/ou tornar essas oportunidades recreativas compatíveis com a conservação e o uso sustentável de áreas naturais; e a visitação se encarrega de encaminhar o usuário para o desfrute do cenário e das experiências que lhe sejam atrativas.

Outra terminologia que poderá ser encontrada ao longo deste estudo é a de “uso público”, que, conforme compreende Rodrigues (2009), caracteriza a utilização das UC pelo público através da visitação e da atividade turística, seja qual for a motivação, ou, ainda, de acordo com o previsto pelo ICMBio através da Portaria n° 289, de 3 de maio de 2021:

Envolve o planejamento, a implementação e o monitoramento de diferentes oportunidades de visitação nas unidades de conservação, como o desenvolvimento do ecoturismo, da interpretação ambiental, entre outras ações (ICMBIO, 2021c).

---

<sup>23</sup> “O lazer é o conjunto de ocupações, às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se e entreter-se ou ainda para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais” (DUMAZEDIER, 1979, p. 12).

A julgar pela definição de ecoturismo apresentada neste subcapítulo, pode-se dizer que uma das características identitárias deste tipo de turismo são as atividades praticadas pelos visitantes (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010a). No entanto, conforme observado pelos gestores de áreas protegidas dos Estados Unidos, uma experiência de visitação de qualidade exige mais do que atividades específicas, mas uma diversidade de cenários e experiências que possa proporcionar aos visitantes a realização dos seus anseios ou necessidades psicológicas na natureza (CLARK; STANKEY, 1979; DRIVER; BROWN, 1978 *apud* ICMBIO, 2018b).

Pode-se dizer também que não são apenas os visitantes que estão se tornando mais exigentes quanto à qualidade de suas experiências, mas os próprios parques, com seus objetivos de “desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”<sup>24</sup> em uma UC de proteção integral (BRASIL, 2000), demandam atenção especial no processo de planejamento do uso público.

Apesar de ser de conhecimento que o contexto dos Estados Unidos se diferencia do de muitos outros países, inclusive no que diz respeito à capacidade de gestão de parques, a observação feita pelos gestores americanos sobre a importância de se promover a diversidade de cenários e experiências em áreas naturais, pode ser um componente fundamental ao atendimento da premissa constitucional de que “todos têm direito ao meio ambiente” (BRASIL, 1988).

Pioneiros no reconhecimento da perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas, o Serviço Florestal Americano logo se encarregou de elaborar uma ferramenta de identificação e determinação de variadas atividades e cenários para uma área natural ou um grupo de áreas naturais, o *Recreation Opportunity Spectrum*<sup>25</sup> (CLARK; STANKEY, 1979). Este mesmo conceito foi difundido na América Latina como *Rango de Oportunidades para Visitantes en Áreas Protegidas* (ROVAP) e internalizado pelo Brasil em 2018, como Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> “Embora o termo ecoturismo tenha sido utilizado pela primeira vez em 1983, por Cebállos-Lascuráin, sua utilização se consolidou a partir de 1990 e, aos poucos, foi incorporando o conceito de ‘turismo ecológico’. Este último caiu em desuso a partir da incorporação de componentes culturais, étnicos e sociais disseminados pelo conceito de ecoturismo” (RODRIGUES, 2009, p. 65).

<sup>25</sup> ROS.

<sup>26</sup> Um conceito recentemente internalizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Portaria nº 1.148, de 19 de dezembro de 2018, cujo objetivo é o de orientar, de maneira técnica, os processos de planejamento da visitação em UC (MMA, 2018).

Utilizada, desde 1979, para “caracterizar as atividades realizadas pelos públicos nos parques nacionais” (RODRIGUES, 2009, p. 64), a recreação, a partir da internalização do ROVUC, começa a incorporar orientações mais específicas, que visam instruir o processo de identificação e determinação de variadas oportunidades recreativas a serem desenvolvidas nas UC.

Uma das principais orientações do documento é a de conservar a biodiversidade e os elementos socioculturais que, além dos serviços ambientais que prestam, representam os principais chamarizes da visitação (ICMBIO, 2018b). Além disso, o ROVUC aponta as possíveis motivações do visitante à escolha de áreas naturais, essenciais para se pensar o desenho de uma diversidade de oportunidades recreativas, podendo citar (ICMBIO, 2018b, p. 13):

- O desejo pelo descanso e o sossego para escapar das pressões de sua rotina;
- A vontade de socializar com amigos e/ou conhecer novas pessoas;
- A busca pelo contato com a natureza e a permanência em ambientes naturais isolados;
- A busca por união familiar em ambientes que ofereçam serviços e comodidades adequadas para uma família com crianças, ainda que sejam ambientes com menos naturalidade;
- O desejo de realizar aventuras, desafios ou praticar esportes em ambientes naturais que requeiram habilidades específicas e ofereçam níveis diferentes de dificuldade ou risco;
- O interesse em conhecer lugares onde existam comunidades tradicionais e práticas culturais, que possibilitem ao visitante vivenciar o modo de vida local.

No entanto, para que essas orientações se tornem efetivas, alguns aspectos precisam ser considerados, dentre eles, o da viabilidade econômica para a sua implementação, pois, em se tratando do cenário brasileiro, há um histórico de déficit de recursos públicos para as demandas básicas nas áreas de saúde, educação e ambiente. Para se ter uma ideia, há cerca de uma década, o valor bruto que o país destinava às UC era de 4,43 reais por hectare, enquanto que países como Argentina e Estados Unidos investiam 21,37 reais e 156,12 reais respectivamente e, de lá para cá, houve redução (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

Outro aspecto, evidenciado por Brumatti (2020), diz respeito à importância da definição de prazos e metas a serem alcançadas a partir de documentos institucionais. De acordo com a autora, a presença desses indicadores é indispensável às ações de planejamento,

gestão e monitoramento de processos. Além disso, este estudo também ressalta a importância do ROVUC estar integrado com os demais documentos orientadores da gestão, do manejo e do uso público em UC e, ainda, com a dinâmica do território no qual ele será introduzido, buscando compreender e dialogar com as práticas sociais e culturais preexistentes.

Nesse sentido, apreende-se que o tema da identificação de uma variedade de oportunidades recreativas, além dos aspectos mencionados, também envolve o entendimento dos diferentes conceitos, como ecoturismo, visitação, recreação, uso público, e a forma como são incorporados no planejamento da utilização da área, abordagens que ultrapassam o próprio ROVUC. Não obstante, é pertinente considerar que o *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS) foi um dos instrumentos que evidenciou a importância de inserção da perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas no processo de planejamento da visitação e por difundi-la na América Latina.

Além disso, as orientações presentes no documento, e que foram destacadas neste estudo, podem colaborar com a construção do desenho de uma política de visitação: mais ampla, no sentido de atrair o maior número possível de parceiros na promoção do turismo e de usuários; diversificada, no sentido de estabelecer diferentes arranjos de parcerias, que promovam diferentes experiências na natureza; e democrática, não apenas no sentido de permitir o acesso a todos os segmentos sociais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006), mas no estabelecimento de parcerias com esses vários segmentos.

Pautando-se por essa perspectiva, no próximo subcapítulo será apresentado o levantamento das atividades e serviços que estão sendo promovidos por meio de parcerias nas UC federais, a fim de identificar aquilo que já dialoga com o tema da diversidade de oportunidades recreativas e os arranjos responsáveis pela sua promoção.

### 2.3 Da unidade à diversidade: um olhar sobre as oportunidades recreativas promovidas por meio de parcerias nas UC federais

Conforme apontado no subcapítulo anterior, os planos e ações no âmbito do turismo precisam considerar as instabilidades que permeiam a diligência de recursos financeiros para a gestão de UC no país. Pensando nisso, levantar as atividades e serviços promovidos por meio de parcerias, representa a oportunidade de conhecimento dos diferentes arranjos que estão sendo estabelecidos e dos objetos que são comumente comportados por eles, a fim de ensejar o desenho de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática, que

promova tanto a diversidade de parceiros na prestação de serviços quanto a diversidade de oportunidades para a visitação.

O levantamento realizado considerou os registros apresentados no site do grupo de pesquisa “Observatório de Parcerias em áreas Protegidas” (OPAP) e os dados disponibilizados no site do ICMBio, registrados em “editais diversos”, até o mês de janeiro de 2021. Este levantamento considerou apenas as parcerias formalizadas em unidades de conserva o federais, tendo sido identificados: 1 acordo de coopera o; 2 permissões de uso; 13 contratos de concessão e 25 unidades de conserva o<sup>27</sup> que apresentam a modalidade de autoriza o para presta o de serviços.

Não   de intui o, ainda, apresentar a defini o e os instrumentos normativos que regulam esses diferentes arranjos de parceria, mas apontar quais modelos estão sendo estabelecidos e os tipos de atividades e serviços comportados pelos mesmos. Nesse sentido, o acordo de coopera o identificado foi estabelecido no Parque Nacional Cavernas do Peruaçu e prevê as atividades e serviços descritos no Quadro 02.

**Quadro 02:** Atividades e serviços promovidos pelo acordo de coopera o do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu. (continua)

<b>Unidade de Conserva�o</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional Cavernas do Peruaçu	Melhoria no atendimento, segurança e satisfa�o do visitante; manuten�o e reparo nas estruturas prediais e de apoio ao visitante; apoio às atividades logísticas e administrativas relacionadas � visita�o; treinamento de novos condutores ambientais; apoio na identifica�o, desenvolvimento e implanta�o de novos atrativos; realiza�o de estudos de viabilidade de modelos de delega�o de serviços; realiza�o de atividades de	Acordo de Coopera�o

<sup>27</sup> Este número se refere às UC que, até o mês de janeiro de 2021, haviam formalizado parcerias por meio de autoriza es de uso para a presta o de serviços de apoio   visita o. Envolvendo pequenas iniciativas, formalizadas por meio de credenciamento, e um baixo nível de investimento, precisar o número de prestadores de serviços autorizados   um desafio, já que demanda a integra o e atualiza o constante dos dados. Para se ter uma ideia, através do *webinar* “Para além das concessões: perspectivas sobre modelos de parcerias em parques”, realizado pelo Instituto Semeia no ano de 2020, a coordenadora geral de uso público e negócios do ICMBio apresentou um dado indicando haver, até o ano de 2019, cerca de 5.790 prestadores de serviços autorizados pelo órgão gestor (SEMEIA, 2020a).

**Quadro 02:** Atividades e serviços promovidos pelo acordo de cooperação do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu. (continuação)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional Cavernas do Peruaçu	educação ambiental, compreendendo palestras, concursos culturais, seminários e outros eventos em escolas, comunidades e associações	Acordo de Cooperação

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

Das permissões de uso, foram identificados 2 arranjos em vigor, comportando as atividades e serviços descritos no Quadro 03.

**Quadro 03:** Atividades e serviços promovidos através de permissões de uso em UC federais.

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha	Utilização das estruturas já edificadas e cobertas e das áreas não cobertas internas ao local de contemplação, para a prestação de serviços de comercialização de alimentos e bebidas, venda de <i>souvenir</i> , recepção e orientação de visitantes	Permissão de Uso
Parque Nacional da Serra da Canastra	Utilização das estruturas: restaurante, oito apartamentos/chalés, banheiros e trilhas de acesso à cachoeira, para a prestação de serviços como, comercialização de alimentos e bebidas e hospedagem, com e sem pernoite	Permissão de Uso

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

Os 13 contratos de concessão levantados estão associados à gestão de 9 parques nacionais e de 2 florestas nacionais, e comportam os seguintes objetos (Quadro 04):

**Quadro 04:** Atividades e serviços promovidos por meio de concessões em UC federais.  
(continua)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, <i>campings</i> , abrigos de montanha e transporte interno	Concessão de Serviços
Parque Nacional da Tijuca	Prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes, incluindo serviços de cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitantes e eventos	Concessão de Serviços
Parque Nacional da Tijuca	Modernização, manutenção, e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros	Concessão de Serviços
Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral	Bilheteria, estacionamento, transporte interno, serviços de alimentação, construção do espaço do ciclista, construção e manutenção de áreas para diferentes tipologias de hospedagem: <i>camping</i> , <i>glamping</i> , pousada, hospedaria; instalação e manutenção de passarelas suspensas, instalação e manutenção de estruturas tipo “ <i>skywalk</i> ” nas bordas dos cânions e instalação e manutenção de pontes e áreas para churrasco	Concessão de Serviços
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	Venda de ingressos, viabilização de transporte interno, implantação de infraestrutura de <i>camping</i> , gestão da loja de conveniência, serviço de comercialização de	Concessão de Serviços

**Quadro 04:** Atividades e serviços promovidos por meio de concessões em UC federais.  
(continuação)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	alimentos e manutenção de trilhas	Concessão de Serviços
Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	Cobrança de ingressos, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes e trilhas	Concessão de Serviços
Floresta Nacional de Canela	Desenvolvimento de atividades de <i>mountain bike</i> , triatlo, corrida e outras modalidades esportivas, promoção dos serviços de tirolesa, quadriciclo, <i>camping</i> , caiaque, <i>stand up paddle</i> , <i>slackline</i> , implantação de uma trilha de longo curso e o oferecimento de serviços de hospedagem e alimentação	Concessão de Serviços
Floresta Nacional de São Francisco de Paula	Operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, serviços de campismo, hospedagem, alimentação, atividades didáticas e contemplação da natureza	Concessão de Serviços
Parque Nacional do Iguaçu	Prestação de serviço de voo panorâmico	Concessão de Serviços
Parque Nacional do Iguaçu	Implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração do centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte horizontal de visitantes, estacionamento de veículos e serviços de alimentação e hospedagem	Concessão de Serviços
Parque Nacional do Iguaçu	Uso da área para a realização de caminhadas e navegação fluvial	Concessão de Serviços

**Quadro 04:** Atividades e serviços promovidos por meio de concessões em UC federais. (continuação)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional do Pau Brasil	Cobrança de ingressos, transporte interno, estacionamento de veículos, lanchonetes, loja de conveniência, espaço de ciclista, centro de visitantes, espaço de campismo, tirolesa e passarelas suspensas	Concessão de Serviços
Parque Nacional de Itatiaia	Operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos e implantação e gestão de instalações, espaços e serviços: de suporte ao transporte no interior da UC, de controle e cobrança de estacionamentos veiculares, de alimentação e comércio, de hospedagem, de apoio à visitação, de apoio ao turismo ecológico, de apoio à interpretação ambiental, de apoio à recreação em contato com a natureza e de apoio a atividades de aventura	Concessão de Serviços

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

25 unidades de conservação utilizam a modalidade de autorização para a prestação dos serviços e atividades descritos no Quadro 05.

**Quadro 05:** Atividades e serviços promovidos por meio de autorizações de uso em UC federais. (continua)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parques nacionais Marinho dos Abrolhos, de Aparados da Serra e da Serra Geral, da Serra da Canastra, dos Guimarães, do Caparaó, da Chapada dos Veadeiros, de São Joaquim,	Condução de Visitantes	Autorização

**Quadro 05:** Atividades e serviços promovidos por meio de autorizações de uso em UC federais. (continuação)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
do Descobrimento, de Ubajara, de Sete Cidades, as florestas nacionais de Assungui, de Carajás e do Tapirapé-Aquiri e a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais	Condução de Visitantes	Autorização
Parques nacionais da Serra da Canastra, de Anavilhanas, de Ubajara, de Sete Cidades, de Brasília, de Ipanema e a Floresta Nacional de Brasília	Serviços de Comercialização de Alimentos	Autorização
Parque Nacional do Caparaó	Serviço comercial de transporte terrestre de passageiros para fins turísticos	Autorização
Parque Nacional da Serra da Bodoquena	Condução de visitantes, locação de equipamentos e serviço comercial de transporte terrestre de passageiros para fins turísticos	Autorização
Parque Nacional de Sete Cidades	Locação de bicicletas e acessórios de ciclismo para visitantes para fins turísticos	Autorização
Parques nacionais da Serra da Canastra, da Chapada dos Guimarães e dos Lençóis Maranhenses	Condução de visitantes, seja associado ou não ao serviço comercial de transporte terrestre de passageiros para fins turísticos	Autorização
Parque Nacional da Serra do Cipó	Serviços comerciais de locação de bicicletas para visitantes para fins turísticos	Autorização
Parques nacionais da Serra do Cipó e Marinho dos Abrolhos e a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais	Transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos	Autorização

**Quadro 05:** Atividades e serviços promovidos por meio de autorizações de uso em UC federais. (continuação)

<b>Unidade de Conservação</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>
Parque Nacional do Iguaçu	Prestação de serviços comerciais de transporte aquaviário de passageiros	Autorização
Parque Nacional da Serra da Bocaina	Prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros e de locação de equipamentos de mergulho livre para fins turísticos	Autorização
Parque Nacional do Pico da Neblina	Hospedagens em acampamento móvel, alimentação definida previamente pela comunidade Yanomami, transporte de equipamentos (carregadores) e serviço de condução de visitantes	Autorização

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

Das autorizações levantadas, percebe-se que esse arranjo é comumente estabelecido para ofertar as seguintes atividades e serviços, apresentados em uma ordem por frequência com a qual eles são previstos pela modalidade de parceria em análise (Quadro 06):

**Quadro 06:** Ordem por frequência das atividades e serviços promovidos por meio de autorização de uso nas UC federais.

<b>Autorização de Uso</b>		
<b>Ordem por Frequência</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Número de Instrumentos Estabelecidos</b>
1°	Condução de Visitantes	15
2°	Condução de visitantes, seja associado ou não ao serviço comercial de transporte	10
3°	Comercialização de Alimentos	7
4°	Outras atividades e serviços	3

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

Pode-se dizer que os objetos comportados pelas autorizações configuram atividades e serviços que podem ser operados também por pessoa física ou uma associação, envolvem iniciativas de pequeno porte e que podem ser ofertadas com o apoio de equipamentos e infraestrutura que não requerem investimentos altos, se comparados com a necessidade de comportar um fluxo elevado de visitantes (BRAGA, 2013; BOTELHO; RODRIGUES, 2016). Por outro lado, o procedimento de credenciamento dos autorizados demanda um nível de organização e formalização por parte das iniciativas que podem representar desafios para a consolidação dos serviços locais.

A partir das concessões, percebe-se que esse arranjo é comumente estabelecido para a viabilização das seguintes atividades e serviços, apresentados em uma ordem por frequência com a qual eles são previstos pelos contratos referentes à modalidade de parceria em análise (Quadro 07):

**Quadro 07:** Ordem por frequência das atividades e serviços promovidos por meio de concessão nas UC federais.

<b>Concessão de Serviços</b>		
<b>Ordem por Frequência</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Número de Instrumentos Estabelecidos</b>
1°	Cobrança e controle de ingressos	10
2°	Transporte interno	9
3°	Estacionamento	8
3°	Serviços de alimentação	8
3°	Outras atividades e serviços	8
4°	Campismo e outros meios de hospedagem	7
5°	Lojas de conveniência	5

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

O que se percebe ao comparar as atividades e serviços previstos pelas concessões em relação àqueles previstos pelas autorizações, é que as concessões comportam variados objetos em um só contrato, incluindo-se aqueles de caráter mais complexo, que demandam

investimentos vultosos, como a cobrança e controle de ingressos e a construção e operação de meios de hospedagem.

Quanto às permissões de uso, em se tratando de 2 instrumentos formalizados (Quadro 03), foi descartada a necessidade de apresentação de uma ordem por frequência com a qual os seus objetos são oferecidos. Não obstante, é possível considerar que o ponto de convergência entre as atividades e serviços promovidos por meio desse arranjo na Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha e no Parque Nacional da Serra da Canastra, está na previsão da utilização, manutenção e operação das edificações já existentes nas UC.

Em se tratando de um único instrumento formalizado, também foi descartada a necessidade de apresentação de uma ordem por frequência com a qual os objetos do acordo de cooperação são oferecidos. Ademais, a julgar pelo modelo do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu (Quadro 02), pode-se dizer que se trata de um arranjo diversificado e abrangente, já que envolve desde atividades logísticas e administrativas, passando por serviços de manutenção predial à realização de eventos de cunho ambiental e cultural.

Assim, analisando as atividades e serviços apresentados até aqui, foi realizada uma seleção dos objetos que se relacionam com a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas, que, conforme sugerido no subcapítulo anterior, além da viabilidade econômica para a sua efetivação, deve levar em conta as possíveis motivações dos usuários à visitação de áreas naturais. Essa embrionária variedade de oportunidades recreativas está representada no quadro a seguir (Quadro 08):

**Quadro 08:** Atividades e serviços promovidos por meio de parcerias em UC federais que promovem a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas. (continua)

<b>Perspectiva da Diversidade de Oportunidades Recreativas</b>		
<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>	<b>Unidade de Conservação</b>
Divulgação do patrimônio histórico, cultural e ambiental do parque; organização de eventos com artistas locais, como festivais, exposições e concursos culturais	Acordo de Cooperação	Parque Nacional Cavernas do Peruaçu
Serviços de apoio à visitação em local de contemplação	Permissão de Uso	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha

**Quadro 08:** Atividades e serviços promovidos por meio de parcerias em UC federais que promovem a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas. (continuação)

<b>Perspectiva da Diversidade de Oportunidades Recreativas</b>		
<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>	<b>Unidade de Conservação</b>
na área denominada Mirante do Boldró	Permissão de Uso	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha
Redário; serviços de apoio à visitação ao atrativo cachoeira Paraíso	Permissão de Uso	Parque Nacional da Serra da Canastra
Operação dos abrigos de montanha	Concessão de Serviços	Parque Nacional da Serra dos Órgãos
Eventos; exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros	Concessão de Serviços	Parque Nacional da Tijuca
Construção do espaço do ciclista; instalação e manutenção de passarelas suspensas, instalação e manutenção de estruturas tipo “ <i>skywalk</i> ” nas bordas dos cânions do Itaimbezinho e instalação e manutenção de pontes e áreas para churrasco	Concessão de Serviços	Parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral
Desenvolvimento de atividades de <i>mountain bike</i> , triatlo, corrida e outras modalidades esportivas e para a promoção dos serviços de tirolesa, quadriciclo, <i>camping</i> , caiaque, <i>stand up paddle</i> , <i>slackline</i> e implantação de uma trilha de longo curso	Concessão de Serviços	Floresta Nacional de Canela
Atividades didáticas e contemplação da natureza	Concessão de Serviços	Floresta Nacional de São Francisco de Paula
Prestação de serviço de voo panorâmico; realização de caminhadas e navegação fluvial	Concessão de Serviços	Parque Nacional do Iguaçu

**Quadro 08:** Atividades e serviços promovidos por meio de parcerias em UC federais que promovem a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas. (continuação)

<b>Perspectiva da Diversidade de Oportunidades Recreativas</b>		
<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Modalidade de Parceria</b>	<b>Unidade de Conservação</b>
Espaço de ciclista; tirolesa e passarelas suspensas	Concessão de Serviços	Parque Nacional do Pau Brasil
Implantação e gestão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental, à recreação em contato com a natureza e à atividades de aventura	Concessão de Serviços	Parque Nacional de Itatiaia
Locação de bicicletas e acessórios de ciclismo para visitantes para fins turísticos	Autorização	Parque Nacional de Sete Cidades
Locação de bicicletas para visitantes para fins turísticos; transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos	Autorização	Parque Nacional da Serra do Cipó
Prestação de serviços comerciais de transporte aquaviário de passageiros	Autorização	Parque Nacional do Iguaçu
Prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros e de locação de equipamentos de mergulho livre	Autorização	Parque Nacional da Serra da Bocaina
Hospedagens em acampamento móvel, alimentação definida previamente pela comunidade Yanomami, transporte de equipamentos (carregadores) e serviço de condução durante a toda a caminhada no Parque Nacional do Pico da Neblina	Autorização	Parque Nacional do Pico da Neblina

Fonte: Elaboração própria baseada em ICMBio (2021b); OPAP (2021a).

A composição deste quadro se deu com base na perspectiva de que as parcerias, mais do que os serviços básicos de alimentação, transporte e hospedagem, devem promover a diversidade de oportunidades recreativas, como forma de atender, considerando os aspectos de vulnerabilidade ecológica das UC, as necessidades da comunidade e os objetivos sociais mais amplos (LEUNG et al., 2019). Ao se ater às atividades e serviços oferecidos pelos arranjos apresentados ao longo deste subcapítulo, é pertinente ressaltar que, para além deste recorte analítico, a experiência de visitação nas UC estudadas pode não se restringir àquilo que é promovido pelas autorizações, permissões, concessões e pelo acordo de cooperação, modelos de parcerias formalizados pelo ICMBio.

Ademais, se relacionadas as possíveis motivações dos visitantes à escolha de áreas naturais descritas pelo ROVUC com a diversidade de oportunidades recreativas apresentada no Quadro 08, pode-se dizer que as parcerias promovem atividades, serviços, infraestruturas e equipamentos com potencial para proporcionar um tipo de visitação que atenda algumas das diferentes expectativas previstas no documento, como a busca pelo descanso e sossego; a vontade de socializar; a busca por união familiar; o desejo de realizar aventuras e desafios e o interesse em conhecer lugares onde existam comunidades tradicionais e práticas culturais (ICMBIO, 2018b).

Contudo, diante do que foi apreendido no subcapítulo anterior, a gestão do turismo em UC no país ainda é incipiente no sentido de definir e promover variadas oportunidades recreativas para estes espaços. O primeiro aspecto a ser considerado é que, apesar de ter sido identificada a promoção de oportunidades recreativas por meio de parcerias, a perspectiva da diversidade só existe quando observada toda a conjuntura do Quadro 08, mas, quando observado aleatoriamente o caso de apenas uma UC, essa perspectiva deixa de existir.

Com exceção da concessão de serviços na Floresta Nacional de Canela e nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral, cuja perspectiva é promover uma pequena diversidade de oportunidades, para que os usuários desfrutem de variadas ofertas recreativas por meio de diferentes modelos de parcerias, eles precisam visitar as diferentes unidades de conservação mencionadas no Quadro 08.

É fato que cada UC possui a sua singularidade em termos de atratividade turística, podendo citar os exemplos do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, consagrado no século XXI como referência em montanhismo; do Parque Nacional da Tijuca, reconhecido internacionalmente por abrigar o monumento Cristo Redentor; do Parque Nacional do Iguaçu, conhecido pela exuberância das suas quedas d'água, dentre outros. Contudo, essas

particularidades não impedem que as UC tenham outros potenciais ecoturísticos explorados por meio do processo de delegação de serviços.

Os instrumentos que orientam e formalizam as parcerias, como os projetos básicos, os contratos e demais atos administrativos, deveriam colaborar nesse sentido, mas, quando consultados esses documentos, o que se percebe é que as responsabilidades delegadas ao particular estão comumente apoiadas em termos genéricos, como: “serviços de apoio à visitação”, “serviços de apoio ao turismo ecológico”, “serviços de apoio à interpretação ambiental”, “serviços de apoio à recreação em contato com a natureza” ou “serviços de apoio à atividades de aventura”, que raramente trazem a descrição de quais oportunidades recreativas podem ser promovidas para o uso público nas UC<sup>28</sup>.

Outro aspecto que chama a atenção nesse processo de levantamento é a primazia dada às concessões, pois, ao passo em que se destacam como promotoras de oportunidades recreativas, sendo mencionadas por oito vezes no Quadro 08, podem vir a comprometer a diversidade na medida em que o planejamento da UC prioriza as atividades ofertadas por meio desse arranjo e vinculadas ao pagamento de taxas e ingressos com valores onerosos para os visitantes.

Apesar do instrumento de concessão estar presente na gestão da visitação de 10<sup>29</sup> UC federais (Quadro 04), um número baixo se comparado ao da presença de autorizações, responsáveis por apoiar a visitação em 25 UC (Quadro 05), a agenda ambiental do atual governo pretende dobrar o número concessões em áreas protegidas (MMA, 2019b) e, diante da longevidade contratual e da complexidade e onerosidade dos objetos comumente comportados pelo arranjo, essa estratégia carece de um olhar mais aprofundado, a fim de compreender a definição, as normas e as possíveis implicações dessa partilha de gestão do patrimônio público com empresas concessionárias. É a isso que o próximo subcapítulo se propõe.

#### 2.4 O que a concessão tem: panorama de um arranjo em expansão nas áreas protegidas

Conforme apontado no subcapítulo anterior, apesar do número de contratos de concessão ser inferior ao número de autorizações, o modelo de parceria requer uma análise mais aprofundada, uma vez que envolve uma maior complexidade de operação, prazos longos de duração do contrato, um maior número de atividades e serviços, investimentos vultosos e o

---

<sup>28</sup> Concessão de serviços de apoio à visitação. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>>. Acesso em: 14 maio 2021.

<sup>29</sup> Diante do encerramento, em 30 de julho de 2021, do contrato de concessão de serviços do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, a experiência não foi contabilizada.

envolvimento de grandes grupos econômicos na gestão da visitação de espaços públicos. Além disso, estudar o tema das concessões se torna ainda mais urgente considerando a agenda ambiental do governo Bolsonaro (2019 - 2022) que, apesar dos vários arranjos existentes, têm defendido as concessões como a principal solução para amenizar os problemas de ordem financeira e de pessoal na gestão das unidades de conservação, em especial dos parques nacionais.

A começar pela academia, Braga (2013) define a concessão como um arranjo de parceria de natureza contratual, caracterizado por possuir prazo de vigência prolongado e por voltar-se para atividades de utilidade pública mais complexas e, portanto, mais onerosas ao particular. Já no âmbito normativo, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que trata de licitações e contratos administrativos, define a concessão de serviço público como:

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 2021).

E, aproximando a definição do arranjo do contexto no qual ele se insere nesta pesquisa, o ICMBio, por meio da Portaria n ° 289, de 3 de maio de 2021, define o contrato de concessão como:

O contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato (ICMBIO, 2021c).

O documento “Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento”, publicado pelo Secretariado da *Convention on Biological Diversity* (CBD) e pela *The International Union for Conservation of Nature* (IUCN), aponta que a concessão tem o potencial de gerar renda, contribuir com o desenvolvimento local, ordenar o uso, mitigar impactos, colaborar com a proteção dos recursos e contribuir com a conservação e a economia, podendo levar até mesmo ao empoderamento das comunidades do entorno dessas áreas (SPENCELEY et al., 2019). Contudo, apesar dos argumentos associados à potencial eficiência desse modelo de parceria, estudos chamam a atenção para aspectos como a transparência e o controle social no

processo de concessão, além da necessidade de monitoramento dos indicadores de qualidade ambiental, da implementação de infraestrutura e da operação dos serviços acordados em contrato (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019). Spenceley et al. (2019) complementa ainda que, anteriormente ao alcance dos potenciais de uma concessão e demais tipos de parcerias para o turismo, é preciso, sobretudo, observar a política nacional de gestão das áreas protegidas, bem como o contexto e as particularidades de cada um desses espaços.

No Brasil, os documentos institucionais nacionais, públicos e privados, costumam fazer referência ao modelo de concessões adotado em parques nacionais dos Estados Unidos como casos bem sucedidos de promoção do turismo. O primeiro marco regulatório no âmbito das parcerias nos Estados Unidos surge em 1965, quando é criada a *Concession Policy Act*<sup>30</sup>, uma lei que permite a operação de companhias privadas em parques nacionais. De início, por se tratar de uma novidade para o setor privado, os contratos eram elaborados de forma a favorecer sumariamente os concessionários, por meio de vigência longa e exclusividade da concessão e do direito à renovação (SEMEIA, 2014).

Passados trinta anos, com a percepção dos benefícios dos contratos de concessão para o *National Park Service* (NPS)<sup>31</sup>, atrair parceiros privados já não era mais um desafio e a lei de concessões foi reformada, eliminando alguns dos privilégios dados aos concessionários. Direitos como o de vigência longa e exclusividade de renovação foram substituídos por contratos curtos, com vigência de no mínimo dez e no máximo quinze anos, e foi aberta a possibilidade de concorrência. Até o ano de 2014, a entidade americana possuía 575 contratos de concessão em vigor (SEMEIA, 2014).

Já no caso brasileiro, é preciso considerar que as parcerias com o setor privado foram impulsionadas em diferentes setores econômicos, sobretudo a partir da década de 1990, quando os Estados Unidos passavam por uma fase de aprendizados alcançada após trinta anos de execução do modelo de parcerias em parques. No Brasil, a concessão de serviços começa a ser regulada por meio da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na qual foram estabelecidas a concessão de serviços públicos e a concessão para exploração de obra pública a ser edificada e já existente. A lei em comento também definiu, em seu artigo 6º, os critérios de serviço adequado, sendo eles: a satisfação das condições de regularidade, a continuidade, a

---

<sup>30</sup> Lei de concessões.

<sup>31</sup> “O Serviço Nacional de Parques foi criado em 1916, para garantir a gestão de todos os parques nacionais, monumentos naturais e outras propriedades culturais norte-americanas. Atualmente conta com mais de 400 áreas protegidas sob sua responsabilidade, recebendo aproximadamente 280 milhões de visitantes por ano” (SEMEIA, 2014, p. 2).

eficiência, a segurança, a atualidade, a generalidade, a cortesia na prestação e a modicidade tarifária (BRASIL, 1995).

A criação desse instrumento é um marco no tratamento do regime de concessões, mas, anteriormente a este, é importante mencionar que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, já havia definido as normas para licitações e contratos administrativos (BRASIL, 1993). Em 15 de dezembro 2010, este marco legal passou por algumas alterações e a licitação passou a ser interpretada pela Lei nº 12.349, da seguinte maneira:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2010).

Já o ato de licitar passou a ser regulamentado pela Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que também altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ao dispor sobre as normas para licitações e contratos administrativos. De acordo com o marco mais recente (2021), o processo para delegar serviços por meio de concessão pode envolver as seguintes modalidades de licitação: a concorrência ou o diálogo competitivo.

De acordo com Spinelli e Luciano (2018), as modalidades de licitação representam um conjunto de princípios que devem orientar a realização de um determinado procedimento licitatório. Como a modalidade diálogo competitivo<sup>32</sup> é utilizada para a contratação de obras, serviços e compras (BRASIL, 2021), mediante o eixo deste estudo, a modalidade concorrência será destacada, já que envolve a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia (BRASIL, 2021), um dos principais mecanismos utilizados para orientar o processo para conceder serviços de apoio à visitação em UC.

A lei em comento também dispõe sobre os critérios, dentro da modalidade concorrência, que possibilitam o julgamento da oferta mais adequada aos objetivos do órgão licitante, sendo eles o de: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto (BRASIL, 2021). Diante dessas opções, o que tem sido observado nos atos administrativos recentes, é que o critério utilizado

---

<sup>32</sup> “Ocasão na qual a administração pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades” (BRASIL, 2021).

para que uma empresa seja homologada vencedora para operar os serviços de apoio à visitação em uma UC é o de maior retorno econômico<sup>33</sup> (MMA, 2021b).

Autores como Furtado (2007 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013) argumentam ser inaceitável que o poder público utilize as concessões como um mecanismo para obter receitas e apontam para a necessidade de se atentar aos objetivos com os quais esse arranjo se deu no Brasil: para a prestação do serviço público adequado<sup>34</sup>. Contudo, na audiência pública<sup>35</sup> para apresentar a nova proposta de concessão de serviços no Parque Nacional do Iguaçu, realizada no dia 20 de maio de 2021, o elevado valor de outorga fixa foi justificado pelos proponentes da iniciativa como sendo um mecanismo de garantir a escolha da melhor empresa para operar no parque.

Além da observância do formato mais adequado para a contratação via licitação, é preciso se atentar ainda para as demais etapas que antecedem e que subsidiam este processo. Um dos estudos que deveria compor a tomada de decisão sobre o escopo e a envergadura de uma determinada parceria é a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). De acordo com Tetlow e Hanusch (2012), este estudo serve para avaliar os potenciais impactos de políticas, planos e programas (PPPs) e assim influenciar de maneira real através da escolha de desenvolvimentos alternativos ao longo de estágios anteriores à tomada de decisões. Contudo, apesar do potencial de prever possíveis impactos indesejados e orientar sobre possibilidades mais condizentes com os objetivos que se pretende alcançar através de PPPs, assim como denota o título do estudo “Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil” (LEMOS, 2011), o tema ainda é pouco explorado no país e, portanto, ainda não integra o processo de concessão em UC.

Ao consultar a Instrução Normativa nº 09, de 10 de julho de 2018, que trata do planejamento, da fiscalização e do monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UC federais (BRASIL, 2018b), verifica-se que o processo de concessão requer estudos preliminares, algo que, de acordo com Brumatti (2020), consiste na análise do plano de manejo da UC, a fim de identificar, essencialmente, os espaços apropriados ou as necessidades de adaptação para o uso público e as atividades correlatas. Ainda nesta etapa, é

---

<sup>33</sup> “A modalidade é definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo que obrigue a utilização do critério qualitativo” (SPINELLI; LUCIANO, 2018).

<sup>34</sup> De acordo com Rodrigues e Godoy (2013, p. 81), “Furtado sustenta que todos os atores envolvidos (Estado, concessionário, usuário) têm um objetivo comum, que é a prestação de um serviço de boa qualidade. Assim, o lucro almejado pelo investidor é legítimo, na medida em que o empreendimento atende aos padrões de qualidade e ainda gera lucro para compensar o investimento realizado”.

<sup>35</sup> Audiência pública. Parque Nacional do Iguaçu. 20 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=y3SE3N0DO3c>>. Acesso em: 20 maio 2021.

pertinente que sejam observados alguns documentos: portarias e instruções normativas do órgão gestor; o Plano de Uso Público (PUP)<sup>36</sup>, caso existente; o documento “Diretrizes para a visitação em UC”<sup>37</sup>; o “Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação”<sup>38</sup>; o ROVUC e demais documentos que orientam a gestão, o manejo e o uso público em UC.

O Decreto nº 4.340<sup>39</sup>, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC, dispõe que a autorização para exploração comercial de serviços de apoio ao turismo deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e consulta aos conselhos gestores da UC. Conforme destacado anteriormente, considera-se que o processo de concessão deveria estar pautado também na “Avaliação Ambiental Estratégica”, que, de acordo com Lemos (2011), se torna imprescindível no que tange às questões ambientais, tendo em vista que se destina a compreender as bases nas quais o projeto será implementado para apoiar a tomada de decisão.

Ademais, após o estudo de viabilidade econômica, que consiste em uma pesquisa para indicar parâmetros baseados em despesas e lucros, de tempo e do capital a ser investido pelo concessionário (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2019), chega-se à fase de elaboração do projeto básico, um documento que, de acordo com a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, consiste no:

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (BRASIL, 2021).

Elaborado o projeto básico, adentra-se a fase de consulta pública. Nesta etapa, o órgão gestor ouve a opinião das populações envolvidas a respeito daquilo que se deseja implementar (ICMBIO, 2018a). Em se tratando de um dos aspectos primordiais da gestão de

---

<sup>36</sup> O PUP consiste num documento estratégico, objetivo e padronizado, pensado para atender os desafios de gestão das diferentes categorias de UC e para dar celeridade e eficiência ao processo de elaboração e revisão dos planos de manejo (ICMBIO, 2019b).

<sup>37</sup> “Apresenta um conjunto de princípios, recomendações e diretrizes práticas com vistas a ordenar a visitação em Unidades de Conservação, desenvolvendo e adotando regras e medidas que assegurem a sustentabilidade do turismo” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, p. 11).

<sup>38</sup> “Documento elaborado com o objetivo de estabelecer um marco referencial comum e procedimentos orientadores para o aumento da qualidade da experiência dos visitantes e a proteção dos recursos naturais e culturais das Unidades de Conservação brasileiras” (ICMBIO, 2011).

<sup>39</sup> “Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e dá outras providências” (BRASIL, 2002).

um patrimônio coletivo, a participação social não deve se limitar apenas à fase de consulta pública, na qual o projeto de concessão já se encontra semiestruturado, mas deve se dar em todo o processo, já que, de acordo com Rodrigues e Abrucio (2020, p. 75), que discutem a responsabilização pelo controle social, “a participação nos espaços de comunicação entre a sociedade e o Estado funciona como um aprendizado para ambas as partes, que pode inclusive gerar a revisão de uma proposta ou mesmo a sua paralisação”. Dada a etapa de consulta pública, têm-se as fases de estruturação final do projeto e de abertura e divulgação do edital<sup>40</sup> (BRUMATTI, 2020), estágios estes que conduzem ao já mencionado processo de licitação.

Após o processo de licitação e de escolha da oferta mais adequada, é firmado o vínculo entre o poder público e o particular e o estabelecimento de responsabilidades recíprocas através do contrato administrativo (BRASIL, 1993). Neste momento, a empresa vencedora se torna responsável pela execução dos objetos contratuais e o poder concedente por fiscalizar o atendimento dessas atribuições. Pelo exposto, entende-se que a concessão não isenta o órgão gestor de suas responsabilidades, pelo contrário, no caso de espaços públicos como os parques nacionais, o Estado é desafiado a promover o equilíbrio entre os diferentes interesses sobre o espaço, a monitorar a prestação dos serviços de utilidade pública e prezar pela transparência e pelo *accountability* das ações do particular sobre o patrimônio coletivo (RODRIGUES; GODOY, 2013).

Como forma de organizar e ilustrar o processo de concessão em UC, o quadro 09 apresenta as etapas que o compõe:

**Quadro 09:** Processo de concessão em UC. (continua)

<b>Fluxo de passos: processo de concessão</b>
Passo 1: Estudos preliminares
Passo 2: Estudo de viabilidade econômica
Passo 3: Projeto básico
Passo 4: Consulta pública
Passo 5: Estruturação final do projeto e divulgação do edital

<sup>40</sup> “O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento” (BRASIL, 2021c).

**Quadro 09:** Processo de concessão em UC. (continuação)

<b>Fluxo de passos: processo de concessão</b>
Passo 6: Licitação
Passo 7: Assinatura do contrato

Fonte: Adaptado de Brumatti (2020) e Brasil (2018b).

O processo descrito no Quadro 09 torna pertinente a verificação da evolução jurídica no âmbito das parcerias (Quadro 10), sobretudo a respeito das concessões, a fim de identificar se há uma correspondência entre os dispositivos legais e os passos descritos no Quadro 09.

**Quadro 10:** Evolução jurídica dos arranjos institucionais para a gestão do turismo em unidades de conservação. (continua)

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 8.666	21 de junho de 1993	Define normas para licitação e contratos administrativos
Lei nº 8.987	13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
Lei nº 9.074	07 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões
Lei nº 9.985, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	18 de julho de 2000	Prevê a busca pelo apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas na gestão das UC

**Quadro 10:** Evolução jurídica dos arranjos institucionais para a gestão do turismo por meio de parcerias em unidades de conservação. (continuação)

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Decreto n° 4.340	22 de agosto de 2002	Dispõe que a autorização para exploração comercial de serviços de apoio ao turismo deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e consulta aos conselhos gestores da UC
Decreto n° 4.519	13 de dezembro de 2002	Indica como se regulamentará a gestão partilhada de uma UC com uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) e como deverá ser realizada a autorização para a exploração de bens e serviços
Lei n° 11.019	21 de dezembro de 2004	Dispõe sobre concessões administrativas e patrocinadas
Lei n° 11.079	30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública
Decreto n° 5.758 Plano Estratégico Nacional de APs	13 de abril de 2006	Prevê a mobilização e formalização de parcerias para a gestão das UC
Lei n° 13.019	31 de julho de 2014	Estabelece os critérios jurídicos para parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
Lei n° 13.668	28 de maio de 2018	Trata da concessão de serviços, áreas ou instalações de UC federais para o fomento de atividades de visitação em contato com a natureza

**Quadro 10:** Evolução jurídica dos arranjos institucionais para a gestão do turismo por meio de parcerias em unidades de conservação. (continuação)

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei n° 14.133	01 de abril de 2021	Lei de Licitações e contratos administrativos

Fonte: Elaboração própria.

O que se percebe no bojo dos instrumentos legais citados, é que cada um deles trata de uma peça de uma mesma engrenagem. É favorável, e até mesmo indispensável, considerar todas as etapas (estudos prévios, consultas públicas, contratos, editais, licitações e etc.) de um modelo complexo como o das concessões, mas o que deve ser salientado no processo é o escopo dos contratos, ou seja, o contexto no qual determinado serviço ou área é concedido. No caso de contratos geridos em UC, o desenho deve observar as particularidades específicas do apoio à gestão de um patrimônio, bem público de uso especial, além das características dos serviços prestados, no caso de atividades de lazer e turismo.

Relacionando os Quadros 09 e 10, verifica-se a carência de um dispositivo legal que oriente todo o processo de concessão, que contemple as etapas descritas (Quadro 09) e diretrizes específicas no que tange ao planejamento, implementação, monitoramento e controle da iniciativa. É necessário ainda que esse dispositivo assegure a soberania do interesse público e preconize a adaptabilidade do arranjo às transformações que podem ocorrer ao longo do tempo, podendo modificar o processo de visitação e, portanto, as demandas de uso pelo público.

Um aspecto positivo é que, se para autores como Neto (2011 *apud* MELO; BARCELOS, 2018), a Lei do SNUC deixou lacunas ao não mencionar a concessão de serviços públicos, a Lei n° 13.668, de 28 de maio de 2018, um dos marcos legais mais recentes no âmbito das concessões em UC, permite uma melhor interpretação do modelo, mesmo que tenha sido publicada dezoito anos mais tarde. Além de trazer novas diretrizes ao processo de formalização de parcerias em áreas protegidas, como a dispensa de chamamento público no âmbito da Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, para populações beneficiárias de UC (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019), a lei em comento estabelece que:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018) § 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido (BRASIL, 2018a).

Pode-se dizer também que este marco legal reforça a prioridade do governo federal pelo modelo de concessão em parques, dando aval para a publicação de mais editais em um período de quatro anos, de 2018 a 2021, do que em um período de dezenove anos, de 1998 a 2017. Com o avanço das concessões no país, é preciso observar, além da sua regulamentação extensa e esparsa, as controvérsias associadas à implementação do arranjo, como a declaração do ex-ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, que reforça a “entrega” de parques à iniciativa privada por meio do modelo do tipo “toma que o filho é teu” (PRIZIBISCZKI, 2019). Posicionamentos inspirados em soluções via mercado, de caráter neoliberal, como a do ex-ministro (até junho de 2021), colidem com um aspecto muito característico dos parques, o seu caráter público.

Para autoras como Rodrigues e Irving (2015), os parques nacionais representam a expressão máxima do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a sua previsibilidade de posse e domínio público<sup>41</sup> e os seus objetivos de criação e uso<sup>42</sup> consoantes à premissa constitucional de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. No entanto, além da ideologia política do atual governo (2021), o atendimento do que está previsto no artigo 225 da Constituição Federal encontra outra barreira:

---

<sup>41</sup> “Os parques nacionais são de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei” (BRASIL, 2000).

<sup>42</sup> “Os parques nacionais têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (BRASIL, 2000).

A visitação pública em unidades de conservação sujeita-se a normas e restrições próprias, como, por exemplo, eventual limitação ao número de visitantes ou a exigência de pagamento de ingresso. A necessidade de atendimento a essas condições legitimadoras, afasta essas áreas do conceito de bem de uso comum da população, enquadrando-as, de forma como bens de uso especial (NETO, 2011 *apud* MELO; BARCELOS, 2018, p.6).

Pressupõe-se que a visitação em UC deve ser precedida de um ordenamento, respeitando a capacidade de suporte da área protegida (BUCKLEY et al., 2019). Contudo, os mecanismos utilizados para a limitação do acesso, via exigência e/ou aumento de pagamento de ingresso, são excludentes, e deveriam ser planejados pelos órgãos ambientais sob uma perspectiva democrática, a fim de viabilizar o acesso a todos os segmentos sociais (MMA, 2006).

Baseando-se em Furtado (2007), Rodrigues e Godoy (2013) argumentam que a prestação de serviços de utilidade pública deve estar pautada em responsabilidades sociais, como a geração de trabalho e renda, e a ampliação e democratização do acesso acima do lucro. Por mais que, de acordo com o atual governo, a nova agenda de concessões se proponha a isso (MMA, 2019), o exemplo do Parque Nacional do Iguaçu demonstra como a ênfase na eficiência econômica é algo inerente aos processos de concessão, perspectiva que, de acordo com More e Manning (2004 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013, p. 82), “pode transferir os benefícios dos parques nacionais das classes baixa e média em direção à elite”.

Diante dessa possibilidade indesejável, este estudo ressalta que não só de concessões se mantém as UC. Enquanto a modalidade de parceria vem se expandindo nas estratégias de gestão do atual governo (2021), o próximo subcapítulo aborda, para além dessa iniciativa, as diferentes modalidades existentes para a promoção dos serviços de apoio à visitação em UC, a fim de ensejar o desenho de uma política em que diferentes arranjos de parcerias possam coexistir na gestão do turismo em áreas protegidas.

## 2.5 Para além das concessões: caminhos e desafios para um acesso amplo, diversificado e democrático

Quando autores levantam, como possíveis impactos negativos de uma concessão, o deslocamento da população local (WYMAN et al., 2011) e a possível transferência dos benefícios dos parques nacionais das classes baixa e média em direção à elite (MORE; MANNING, 2004 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013), se faz pertinente repensar determinados aspectos da formalização do arranjo que podem vir a gerar resultados socialmente excludentes.

A começar pelo cada vez mais elevado valor de outorga, privilegia-se uma concorrência restrita a grandes grupos econômicos, o que veda a participação de pequenos e médios empreendedores locais potencialmente familiarizados com o contexto da UC. Uma das justificativas do elevado valor de outorga leva a outro aspecto que pode propiciar a exclusão, o lote único, um modelo que coloca várias atividades e serviços sob a gestão de uma única empresa. Esse monopólio, além de desarticular mecanismos de incentivo à variedade e acessibilidade dos preços praticados, torna todo o sistema de uso público da UC altamente suscetível às instabilidades econômicas pelas quais o concessionário possa vir a passar.

E, em se tratando de instabilidades, outro aspecto da formalização das concessões que merece atenção é quanto à escala de tempo de longo prazo associada à iniciativa. Com a tendência atual de elaboração de contratos com duração de trinta anos, décadas podem ocorrer até que os efeitos da nova agenda de concessões possam ser observados, e, considerando as instabilidades que permeiam a economia e a política do país, isso pode vir a comprometer não apenas a proteção do patrimônio natural no longo prazo, mas a possibilidade das gerações futuras, que não tiveram poder de escolha sobre a implementação dessa iniciativa, desfrutarem dos benefícios associados a esses espaços.

A emergência da pandemia do novo coronavírus (COVID - 19) veio trazer uma certeza: a incerteza (ROMAGOSA, 2020). Nem os melhores estudos de viabilidade econômica que possam ter sido realizados ao longo das últimas décadas puderam prever um evento que afetaria a principal fonte de receita dos concessionários, o ingresso (informação verbal)<sup>43</sup>. Cabe considerar que qualquer parceiro responsável pela operação da bilheteria de uma UC poderia vir a ser afetado por uma crise multisetorial, ainda mais em se tratando de uma pandemia de escala global, contudo, no que se refere à grandes empresas, a suscetibilidade da gestão da visitação às vicissitudes econômicas e políticas pode também ser proporcionalmente grande.

Contratos de trabalho estão sendo suspensos, obras estão sendo paralisadas, linhas de crédito estão sendo solicitadas (informação verbal)<sup>44</sup> e, nos casos mais extremos, recorre-se ao processo de recuperação judicial a fim de não decretar falência, como é o exemplo da empresa Hope Recursos Humanos Eireli<sup>45</sup>, que atualmente é responsável pela gestão da

---

<sup>43</sup> Informação verbal de Fernando Henrique de Souza, Diretor Institucional de Sustentabilidade do grupo Cataratas (SEMEIA 2020a).

<sup>44</sup> Informações verbais de Rafael Ferraz, Diretor Executivo da empresa Parquetur, e de Plínio Ribeiro, Sócio e Presidente do Conselho da empresa Parquetur (SEMEIA, 2020b).

<sup>45</sup> Empresa Individual de Responsabilidade Limitada.

visitação em dois parques nacionais<sup>46</sup> (COMPRAS, 2021). Essa sucessão de eventos torna evidente uma premissa que o atual governo insiste em ignorar: a de que a eficiência econômica não pode mais ser considerada como um fator determinante à qualidade da gestão da visitação em áreas protegidas. Como alternativa a isso, este subcapítulo aborda como a diversidade de parcerias para a gestão da visitação em uma UC pode tornar o uso público mais resiliente a momentos de crise econômica e colaborar, ainda, para uma retomada pautada na autonomia, na valorização, na geração de renda direta para os moradores locais e na promoção de um acesso mais amplo, diversificado e democrático.

Vale ressaltar que alguns estudos reconhecem o importante papel desempenhado pelas concessões no âmbito da gestão do turismo em áreas protegidas, como o de gerar renda, contribuir com o desenvolvimento local, colaborar com a proteção dos recursos e contribuir com a economia (WYMAN et al., 2011; SPENCELEY et al., 2019). Destaca-se também que determinadas atividades e serviços, para atender um alto fluxo de visitantes, demandam as capacidades econômica e operacional de uma grande empresa, contudo, o que se pretende evidenciar é que diferentes arranjos podem não apenas funcionar de comum acordo na gestão de uma área protegida, mas podem se complementar. Dentre arranjos institucionais que podem ser adotados para a gestão de UC no país, tem-se: as concessões, as permissões e as autorizações, modelos de parceria com fins lucrativos; e os acordos de cooperação, termos de fomento e de colaboração e os termos de parceria, arranjos sem fins lucrativos (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Apesar de estabelecidas com maior frequência do que as concessões (Quadro 04), o número de autorizações ainda é incipiente. Tais atos administrativos decorrem de um procedimento simplificado, isento de exclusividade, que demanda pouco ou nenhum investimento e que não gera ônus para a administração pública (ICMBIO, 2012). Este modelo de parceria, que está presente na gestão da visitação de 25 unidades de conservação (Quadro 05), é comumente utilizado para a operação de serviços de condução de visitantes, associado ou não ao uso de serviço comercial de transporte de passageiros, e à comercialização de alimentos, por exemplo.

Nem a complexidade e onerosidade associada aos objetos abrangidos por uma concessão e nem o baixo nível de investimento demandado por uma autorização, a permissão de uso é o modelo de parceria que Braga (2013) descreve como intermediário. Este caráter

---

<sup>46</sup> Além de ter atuado na gestão da visitação do PARNASO ao longo de onze anos (de 30 de julho de 2010 a 30 de julho de 2021), a empresa foi homologada vencedora para operar atividades e serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais do Pau Brasil (2018) e de Itatiaia (2019) (ICMBIO, 2021a).

abre a possibilidade de concorrência entre pequenos e médios empreendedores locais para a gestão da visitação em UC, contudo, esse é um dos arranjos que, até o mês de janeiro de 2021, possuía apenas 2 instrumentos formalizados (Quadro 03).

Os acordos de cooperação, termos de fomento ou de colaboração e os termos de parceria são instrumentos que dão primazia à participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) na gestão das UC, cujo objetivo é o de consecução das finalidades de interesse público e recíproco, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014). O processo de levantamento desses arranjos apontou para a existência de apenas 1 acordo de cooperação formalizado no contexto da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Quadro 02).

Apresentadas as definições, o desenho de uma política de parcerias ampla e diversificada englobaria: as concessões, para atividades e serviços complexos para atender um fluxo expressivo de visitantes e viabilizar a construção e a operação de nova infraestrutura de apoio à visitação (BRASIL, 2018a); os acordos de cooperação, para apoiar as atividades de gestão relacionadas à pesquisa, educação ambiental e visitação, inclusive na realização de estudos de viabilidade de modelos de delegação de serviços (BRASIL, 2014); as permissões de uso, para a manutenção e operação das edificações já existentes; e as autorizações, que podem ser exploradas para além da oferta de serviços básicos de alimentação e condução de visitantes, incorporando diferentes oportunidades, simplificadas e de baixa onerosidade, ao escopo ecoturístico das UC onde é permitido o uso público (ICMBIO, 2012).

A combinação de diferentes instrumentos de parceria em uma mesma área protegida pode ser observada em parques nacionais da Argentina, por exemplo. O Parque Nacional de Nahuel Huapi tem registrado cerca de 900 guias para atuar na área, centenas de permissões para diferentes serviços prestados por empresas e profissionais locais e da região, e ainda 10 contratos de concessão para serviços de alimentação, atividades embarcadas, vendas de produtos regionais e de conveniência, campings e traslados (SISTEMA FEDERAL DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2021).

Diferente do caso argentino, as permissões de uso no Brasil envolvem um procedimento administrativo formal, por meio de licitação ou edital de credenciamento (BRASIL, 1995; RODRIGUES, 2009; BRASIL, 2018a; BRASIL, 2021). Pode ser que esse processo burocratize a implementação do arranjo, mas, além da necessidade de simplificação dos procedimentos administrativos, faz-se necessário o desenho e a adoção, por parte dos órgãos governamentais, de uma política de parcerias mais ampla e diversificada, o que pode

possibilitar não apenas a democratização da visitação, mas a democratização do acesso, pelos moradores locais e regionais, aos benefícios socioeconômicos das áreas protegidas.

É pertinente apontar também que a proposta de adoção de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática não deve visar apenas a repartição dos benefícios associados à utilização do patrimônio natural, mas, sobretudo, das responsabilidades de conservação do espaço. Ao realizar um estudo de caso das concessões no *Parque Nacional Torres del Paine*<sup>47</sup>, situado no Chile, Weiss (2020) aponta, como uma das principais lacunas do sistema de gestão da área protegida, uma política de concessões que não tem como perspectiva a responsabilização da concessionária por atividades de conservação. A autora aponta também que, quando uma gestão por concessão em uma área protegida focaliza apenas o turismo, fragiliza-se não apenas a oportunidade de fortalecimento da proteção ambiental, mas o próprio processo de visitação, que tem como principal motor a natureza.

Para refletir sobre a necessidade de adoção desse tipo de política, que amplie, diversifique e torne democrática a gestão e a visitação de UC, o próximo capítulo aponta as principais justificativas de escolha do estudo de caso no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), uma UC que, ao longo de onze anos, teve os seus serviços de apoio à visitação promovidos prioritariamente por meio de concessão.

---

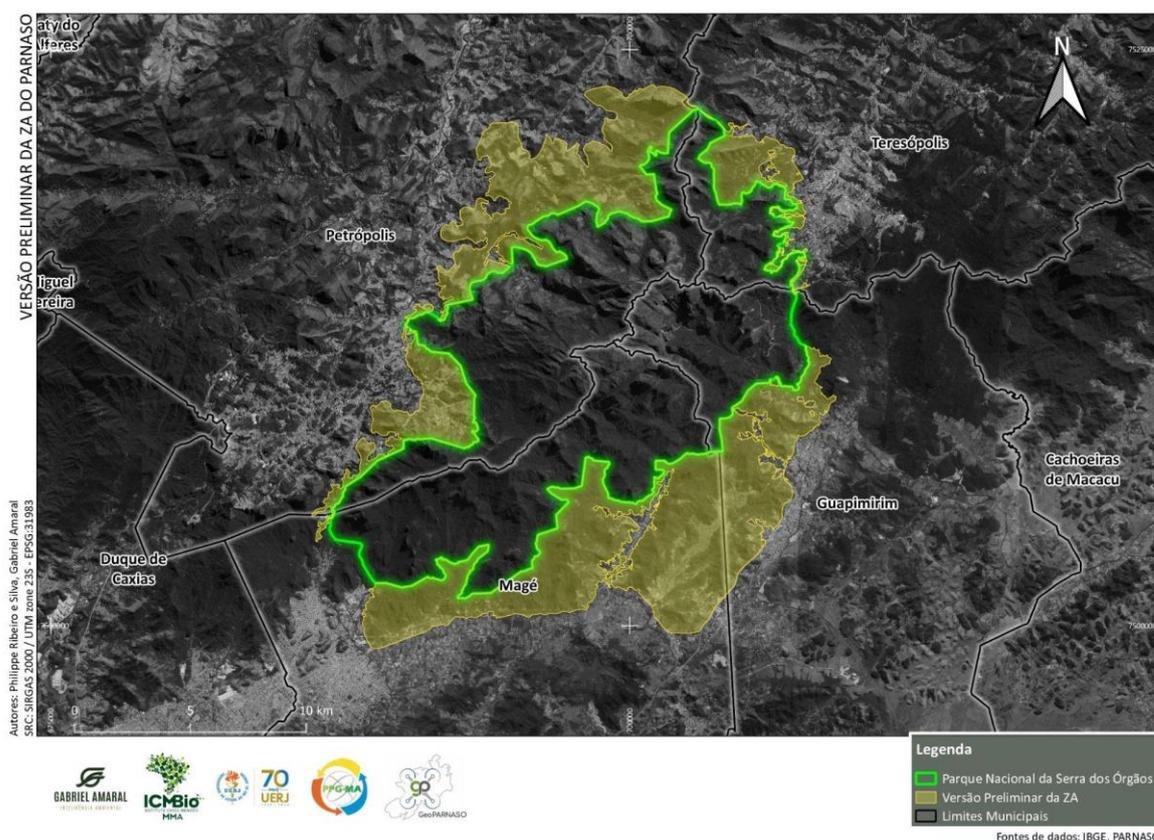
<sup>47</sup> De acordo com a autora, grande parte das concessões em parques chilenos estão concentradas no *Parque Nacional Torres del Paine*, totalizando 12 contratos com prazos de vigência entre 10 e 38 anos, envolvendo atividades e serviços de alimentação, hospedagem, transporte fluvial, caiaque e outros (WEISS, 2020).

### 3 POR QUE O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS?

No dia 30 de novembro de 1939, foi sucedida a criação do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), nos termos do Decreto n° 1.822. Anos mais tarde, se deu a redefinição dos seus limites, ação ancorada pelo Decreto n° 90.023, de 20 de setembro de 1984, e, no ano de 2008, se deu a sua ampliação, medida prevista pelo Decreto s/n°, datado de 13 de setembro. Este último evento fez com que a área abrangida pela UC, de cerca de 10.000 hectares, dobrasse, vindo a abranger mais de 20.000 hectares, o que representou um aumento de 88% do seu território (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

No mapa a seguir, na demarcação em verde, é possível verificar o limite atual da área protegida e a sua zona de amortecimento, destacada em amarelo (Figura 01):

**Figura 01:** Mapa de abrangência do PARNASO após os processos de redefinição e ampliação.

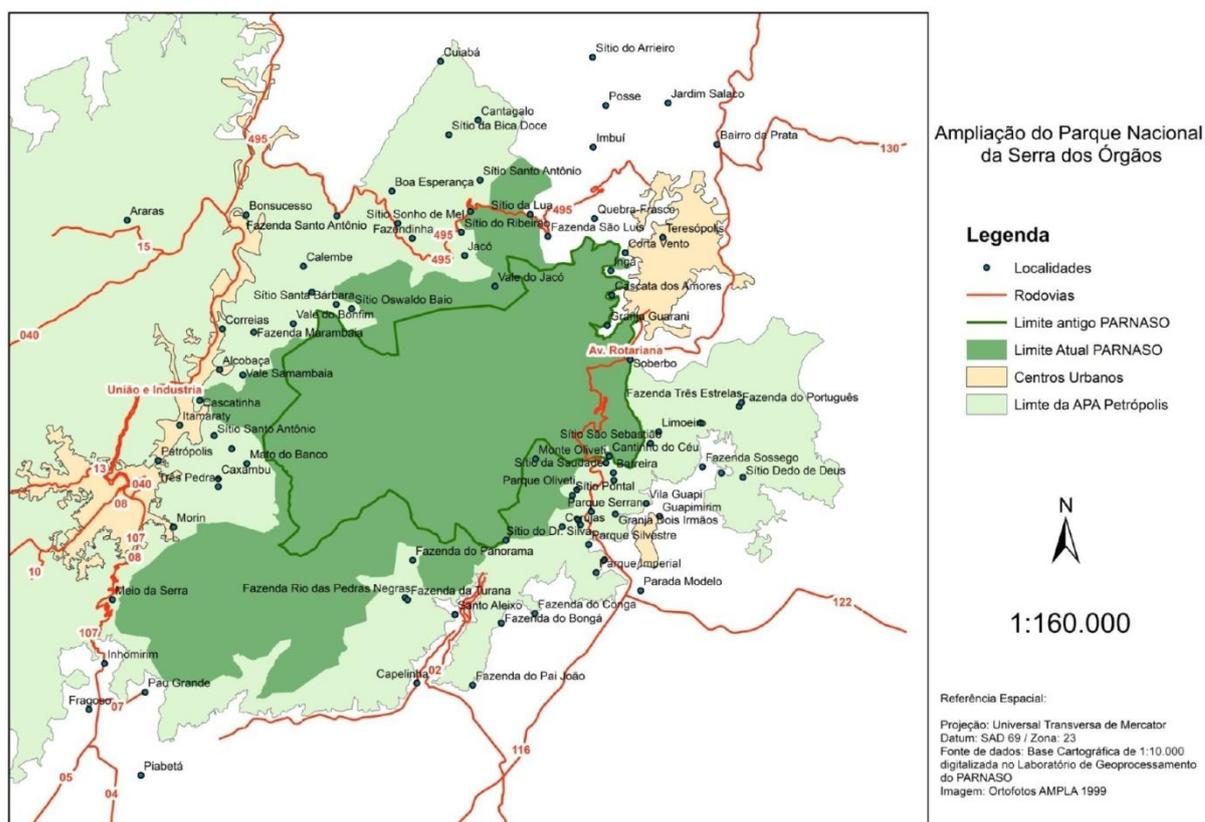


Fonte: PARNASO, 2020.

O segundo mapa também demonstra os efeitos da ampliação do PARNASO, que, após a implementação do Decreto s/n°, de 13 de setembro de 2008, passou a abranger toda a área destacada em verde escuro. Contudo, diferente do mapa anterior, que aponta apenas para os

municípios, o mapa a seguir traz os atributos que circundam a UC, como as localidades, as rodovias, os centros urbanos e o mosaico entre o parque e a Área de Proteção Ambiental (APA) de Petrópolis, destacada em verde claro (Figura 02):

**Figura 02:** Mapa de ampliação e dos atributos do entorno do PARNASO.



Fonte: PARNASO, 2009.

Presente nos municípios de Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim e Magé (Figura 01), sendo este último o único que ainda não possui uma sede, o parque se destaca por sua bio e geodiversidade e paisagem singular do trecho da Serra do Mar, onde se situa o monumento símbolo do montanhismo brasileiro, o Dedo de Deus, um dos principais motivadores à criação da área protegida. Logo, o cuidado conferido ao parque em termos de redefinição de limites e regularização de determinadas áreas aliado à abrangência territorial de outros atributos naturais de grande relevância ambiental e beleza cênica (BRASIL, 2000), não tardaram em consagrar a UC, no início do século XXI, como referência em ecoturismo e montanhismo (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

A reconstrução do Abrigo Quatro (Pedra do Sino) e a construção da Casa do Montanhista e do Centro de Operações também foram marcos determinantes ao título

atribuído à UC. Além disso, essa sucessão de eventos colaborou para que o parque atingisse um total de 123.419 visitas registradas em 2009, sendo 70% na sede Teresópolis, onde há maior infraestrutura de apoio ao uso público. Esse volume de visitação, de acordo com a gestão, manteve a tendência de crescimento dos quatro anos anteriores (2005; 2006; 2007 e 2008), o que representou mais do que o dobro da média de visitantes recebidos pelo parque até 2004 (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

Com o aumento da demanda de visitação, houve também o aumento da demanda por recursos que pudessem apoiar a sua gestão. Diante dessa necessidade, o governo da época optou por implementar, no dia 30 de julho de 2010<sup>48</sup>, uma iniciativa pouco explorada no âmbito da gestão de áreas protegidas, a concessão.

Com a existência de apenas um referencial, a experiência de concessão de serviços no Parque Nacional do Iguaçu, UC conhecida por atrair uma visitação em massa, cuja oferta turística envolve desde voo panorâmico de helicóptero até a estadia em um *resort* (ICMBIO, 2021a), o PARNASO passou a ter como parâmetro um modelo bastante diferenciado daquele que caracteriza um parque referência em montanhismo. Sob essa perspectiva complexa e desafiadora, a escolha do PARNASO para o estudo tem como justificativas:

- ser a segunda e, portanto, uma das experiências mais antigas e longas de gestão por concessão em parques do país, o que oportuniza a identificação dos principais desafios e lições aprendidas ao longo das fases de implementação e monitoramento do arranjo;
- ter registrado o processo de recuperação judicial da empresa Hope Recursos Humanos Eireli (COMPRAS, 2021) e os respectivos impactos sobre o estágio final da operação da concessão no PARNASO e sobre a fase inicial da gestão da visitação em outros dois parques nacionais pelos próximos 15 e 25 anos;
- ser um dos primeiros parques a vir a encerrar um contrato, gerando a oportunidade de deixar um legado para o aprimoramento de experiências futuras de gestão por concessão em UC;
- possuir estrutura administrativa de acompanhamento da concessão;

---

<sup>48</sup> Através da interlocução com um dos gestores do parque, foi informado que, com vigência de 10 anos, o contrato firmado entre o PARNASO/ICMBio e a empresa Hope Recursos Humanos Eireli atingiu caducidade em 30 de julho de 2020. Contudo, diante da pandemia do novo coronavírus (COVID - 19) somada à lista de UC qualificadas no âmbito do PPI, na qual o PARNASO é citado, o governo optou por colocar o parque na “fila de espera”, por meio da prorrogação do contrato de concessão por mais um ano, e priorizar as UC que ainda não têm os seus serviços de apoio à visitação concessionados. Logo, a concessão no PARNASO passou a vigorar até o dia 30 de julho de 2021.

- apresentar uma abertura, por parte dos gestores do parque, para novos modelos de parceria que possam ser testados para a promoção de atividades e serviços de apoio ao ecoturismo no futuro;
- atuação do conselho consultivo, composto por diversos setores da sociedade (sociedade civil socioambiental, associações de moradores, associações de produtores rurais, montanhistas, pesquisadores e outros);
- localização da sua administração principal, situada em Teresópolis, o que torna a pesquisa viável em termos de financiamento próprio;
- apoio da gestão do PARNASO para realização da pesquisa.

Além dessas justificativas, o estudo de caso do PARNASO torna-se pertinente mediante: a relevância do destino para o segmento de montanhismo no Estado do Rio de Janeiro; a qualificação da UC no âmbito do PPI e do Programa Nacional de Desestatização, com a indicação de possibilidade de uma nova concessão e as possibilidades de colaboração com a grande área das ciências ambientais e do turismo e de difusão dos resultados de um modelo de gestão público-privada por meio da interlocução com o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP).

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: análise documental

Mediante o que foi exposto neste estudo a respeito de um modelo de gestão por concessão, é necessário, para além dos benefícios associados ao potencial econômico da iniciativa (REYNAERS, 2013 *apud* RODRIGUES; ABRUCIO, 2020), que se verifique quais são as suas reais implicações para a gestão de um patrimônio que, além do seu inestimável valor ambiental, é público.

Conforme apontado anteriormente, o processo de concessão envolve várias etapas até permitir que o particular opere em uma área protegida. Assim, espera-se que o poder concedente, pautado nas especificidades e limites normativos da UC (ICMBIO, 2018b), defina objetivos consoantes para a então prestação de serviços públicos.

Dado esse consentimento, como as concessionárias, neste caso específico, a Hope Recursos Humanos Eireli, desempenham o seu papel diante dos objetivos definidos pelo poder concedente com a concessão? Objetivos esses que se supõe pautados em aspectos intrínsecos à UC, sendo eles: o ambiental, o social, o econômico e o institucional.

Para que se compreenda os principais objetivos da administração do PARNASO/ICMBio com a concessão de serviços de apoio à visitação à empresa Hope Recursos Humanos Eireli, segue abaixo o que consta no projeto básico que subsidiou o contrato firmado em 30 de julho de 2010, encerrado em 30 de julho de 2021 (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010):

- Garantir maior controle e segurança para a UC e visitantes por meio do aperfeiçoamento da operação do sistema de controle de acessos e cobrança de ingressos e demais tarifas;
- Oferecer alternativa de agendamento e pagamento antecipado das tarifas de ingresso, uso de trilha e outras relacionadas à visitação, facilitando o planejamento da visitação e evitando *overbooking* nas áreas com capacidade de suporte limitada;
- Operacionalizar sistema de transporte interno, reduzindo o trânsito de veículos particulares em áreas sensíveis da Sede Teresópolis do PARNASO e proporcionando melhores condições para o aproveitamento do potencial ecoturístico;

- Oferecer ao visitante que procura o PARNASO estrutura de apoio e alojamento no alto da montanha, além de abastecimento constante de água e disponibilização de sanitários, consolidando a imagem do PARNASO como polo de desenvolvimento do ecoturismo e montanhismo e reduzindo o impacto da visita nos campos de altitude;
- Garantir melhores condições para as atividades de controle da visita e segurança dos montanhistas através da intensificação da presença no alto da montanha.

Esses objetivos subsidiaram a definição das seguintes responsabilidades, divididas, para fins de organização, pelos seguintes aspectos: ambiental, social, econômico e institucional (Quadros 11, 12, 13, 14).

**Quadro 11:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto ambiental.

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Ambiental</b>
Possuir programa de recolhimento de lixo nas áreas naturais em cada passeio
Possuir programa de separação de lixo e reciclagem
Possuir profissional devidamente capacitado e autorizado para atuar na área objeto da contratação, interpretar e fornecer informações sobre a área, características da fauna local, regulamentos específicos e demais informações descritivas
O cumprimento das diretrizes dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente, SNUC, Plano de Manejo da Unidade e dos termos da Lei 6.938/81

Fonte: Adaptado de ICMBIO, 2021a.

**Quadro 12:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto social. (continua)

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Social</b>
Fornecer aos turistas as informações preliminares sobre as condições da operação, os aspectos de segurança, os procedimentos durante a visita e as recomendações para o conforto e bem estar, devendo ser realizado por meio de uma abordagem introdutória
Promoção de treinamento periódico de todos os funcionários que lidam com o público em boas práticas de atendimento ao visitante
Disponibilizar na internet a política tarifária, informações gerais e reservas de forma atualizada

**Quadro 12:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto social. (continuação)

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Social</b>
Receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas
Cumprir a norma ABNT 15331, que trata do sistema de Gestão da Segurança
Cumprir a norma ABNT 15286, que trata das informações mínimas preliminares a clientes
Promover a limpeza dos imóveis e instalações do objeto da concessão
Disponer de profissionais bilíngues (inglês ou espanhol) para estrangeiros
Promover a contratação preferencial de funcionários da região, em função da provisão de benefícios locais
Assegurar que a aparelhagem disponibilizada para aluguel ou venda esteja em condições seguras de trabalho e utilização
Atender as Normas de Segurança e Medicina do Trabalho e observar, nas suas relações de trabalho, o estabelecido no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal

Fonte: Adaptado de ICMBIO, 2021a.

**Quadro 13:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto econômico. (continua)

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Econômico</b>
A modicidade tarifária
Promover a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço, previamente autorizado pelo poder concedente e não implicando em relevante impacto ambiental
Possuir plano de marketing regional, nacional e internacional
Efetuar manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de operação
Efetuar o pagamento da concessão pontualmente
Responder por danos e desaparecimento de bens materiais e avarias causadas diretamente ao concedente ou a terceiros, por seus empregados ou preposto
Manter uma contabilidade segregada do empreendimento

**Quadro 13:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto econômico. (continuação)

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Econômico</b>
Prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato
Captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço e fornecer, anualmente ou sempre que solicitado, os balanços patrimoniais do empreendimento

Fonte: Adaptado de ICMBIO, 2021a.

**Quadro 14:** Das obrigatoriedades relacionadas ao aspecto institucional.

<b>Responsabilidades da Concessionária</b>
<b>Aspecto Institucional</b>
A satisfação das condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação
O atendimento de todas as especificações das atividades, inclusive, observando o quantitativo e a qualificação dos profissionais definidos no Projeto Básico
Providenciar e manter em vigor, no curso do contrato, o seguro e a garantia contratual
Acatar as orientações da Comissão de Fiscalização do Contrato, sujeitando-se a mais ampla e irrestrita supervisão e fiscalização, prestando os esclarecimentos solicitados e atendendo às reclamações formuladas
Coordenar a execução das atividades de comum acordo com o concedente, considerando-se a continuidade cronológica e física dos trabalhos, de maneira a evitar interrupções ou paralisações e observar, especialmente, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 8.987/95, a IN nº 02/2010 MP, o Código Civil Brasileiro, as Normas Técnicas da ABNT, a legislação ambiental e as leis e regulamentos pertinentes

Fonte: Adaptado de ICMBIO, 2021a.

Apresentados os objetivos do poder concedente (ICMBio) com a concessão, é preciso que se compreenda também a estrutura administrativa e a dinâmica de acompanhamento do contrato, já que o processo de fiscalização é algo determinante para que haja a prestação de contas e a melhoria contínua da operação da concessão.

A partir da interlocução com um dos gestores do parque, tomou-se conhecimento de que, logo que se iniciou a concessão no PARNASO, em 30 julho de 2010, a Unidade

Avançada de Administração e Finanças (UAAF)<sup>49</sup>, situada em Teresópolis, era a responsável pelo acompanhamento de licitações e contratos, por compras, pela tomada de decisão sobre as penalidades pertinentes às faltas e/ou irregularidades cometidas pela concessionária, dentre outras competências.

A UAAF, além das atribuições já mencionadas, era a responsável por designar a comissão de fiscalização e acompanhamento do contrato que, apesar da alternância de atores, sempre foi composta por servidores técnicos do próprio Parque Nacional da Serra dos Órgãos, onde é operada a concessão. Dentre as atribuições de uma comissão de fiscalização e acompanhamento contratual, destacam-se: a permanente fiscalização sobre a execução do contrato; a sustação dos serviços que não estiverem consonantes com o mesmo; o registro de ocorrências, irregularidades ou faltas e a verificação de ocorrências sob as quais tenham sido estipuladas penalidades (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

De acordo com o gestor, no ano de 2014, todas as atribuições da UAAF Teresópolis foram repassadas à UAAF Rio de Janeiro. Já no ano de 2017, essa estrutura se modificou novamente e a ideia inicial de descentralização de funções administrativas foi retrocedida através da criação de uma Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFAC), composta por um fiscal técnico, lotado no parque onde é operada a concessão, e por demais atores que, situados em Brasília, passaram a ser responsáveis pela tomada de decisões sobre os problemas registrados pelo fiscal técnico do parque com a concessão.

Conhecida as modificações na estrutura administrativa e na dinâmica de acompanhamento do contrato, em seguida serão apresentadas informações dos relatórios de fiscalização e acompanhamento contratual, que apontaram lacunas na operação da concessão a partir de 2012, quando a empresa Hope fez uma solicitação de reequilíbrio contratual por meio da modicidade dos valores dos ingressos. Apesar do seu pleito estar previsto no edital de concessão<sup>50</sup>, a solicitação ocorreu durante um momento crítico no contexto local, concomitante ao período pós tragédias devido às fortes chuvas que ocorreram na cidade de Teresópolis em janeiro de 2011. Das falhas registradas nesse período, constam: o número de funcionários inferior ao estimado pelo contrato; problemas com serviços de limpeza e

---

<sup>49</sup> De acordo com um dos gestores do parque, como forma de descentralizar determinadas funções administrativas que antes eram concentradas em Brasília, onde está situada a sede do ICMBio, foram criadas as UAAFs que, localizadas em algumas regiões do país, se dividem por áreas temáticas.

<sup>50</sup> “Item 10.5 Se procedente a arguição de desequilíbrio econômico financeiro, aplicar-se-á o fator de reequilíbrio sobre prestações vencidas e vincendas, até restabelecer-se a equação inicial de encargo-remuneração” (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

conservação do centro de visitantes da sede Petrópolis e problemas de drenagem nos campings da sede em Guapimirim (UAAF, 2012).

No volume referente ao ano de 2013, por meio do ofício n° 5, de 7 de janeiro de 2013, foi registrada a insatisfação da chefia do PARNASO em virtude do número expressivo de reclamações sobre a limpeza dos banheiros do centro de visitantes da sede em Teresópolis e pela falta de funcionários realizando controle de trânsito interno, constatado no livro de vigilância patrimonial. Ainda no mesmo volume, foram encontrados e-mails referentes à Hope ter alegado a possibilidade de rescindir o contrato com o PARNASO/ICMBio caso não ocorresse o reequilíbrio econômico solicitado pela empresa em 2012. Diante dessa alegação, a UAAF de Teresópolis solicitou à Coordenação Geral de Uso Público (CGUP), por meio do memorando n° 252, de 18 de setembro de 2012, o reajuste de valores referentes ao estacionamento, campings, ingressos e trilhas de montanha e solicitou também a alteração temporária do percentual do repasse da arrecadação ao ICMBio, na época de 14% para 4%. Outro episódio relatado neste volume é a celebração dos 74 anos de existência do PARNASO, que ocorreu no dia 30 de novembro de 2013, no qual a equipe gestora do parque apresentou a proposta de oferecer gratuidade, apenas neste dia, para que o público pudesse ter acesso às atividades de sensibilização que seriam promovidas, mas a Hope apresentou recusa, alegando risco de desequilíbrio financeiro. Somente após a autorização de desconto no repasse referente ao mês de novembro ao ICMBio, a empresa voltou atrás na sua decisão (UAAF, 2013).

Em 2014, através de processo aberto pela UAAF Teresópolis, o ICMBio, respaldando-se pela Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 87, e pela Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 38, que tratam da inexecução contratual (BRASIL, 1993; BRASIL, 1995), aplicou à concessionária Hope as penalidades de advertência e multa no valor de R\$878.609,05, referentes ao contrato de concessão de serviços de apoio à visitação nas sedes do PARNASO. Além do valor a ser pago pela empresa, foi aplicada também a penalidade de decretação de caducidade e suspensão de licitar e contratar com o ICMBio por dois anos, cabendo ao parque a decisão de manter ou não a continuidade do contrato (UAAF, 2014a).

Por meio da Informação Técnica n° 140, de 10 de novembro de 2014, a comissão de fiscalização informou que estas penalidades fizeram surtir efeito em alguns aspectos, que melhorias foram apresentadas e que isso se refletiu em um serviço de maior qualidade e em maiores níveis de satisfação por parte dos visitantes. Contudo, os problemas relacionados à infraestrutura e operação persistiram, levando a equipe de fiscalização a crer que a empresa

não possuía um plano de manutenção predial e equipe específica habilitada para a execução das ações de manutenção da UC. Os problemas relatados foram: falta de limpeza e conservação dos campings e dos centros de visitantes das sedes em Petrópolis e Teresópolis; falta de manutenção dos abrigos de montanha; falta de limpeza e manutenção das trilhas; sistema e site de vendas deficitários; falta de controle de estacionamento; número de funcionários da concessionária inferior ao estimado pelo contrato<sup>51</sup> e transporte interno e abrigo de montanha inoperáveis (UAAF, 2014b).

No volume 7, a comissão de fiscalização aponta, por meio do relatório referente ao primeiro semestre de 2015, que o parque chegou à metade do período do contrato de concessão com a Hope, cuja duração prévia era de dez anos, com lacunas na implementação dos serviços conforme as condições contratuais (UAAF, 2015).

No volume 8, o memorando nº 25, de 1 de março de 2016, trata do transporte interno no parque. A ideia inicial era a cessão de um trenzinho para a realização dos serviços descritos no contrato. Contudo, em virtude de problemas internos do ICMBio, o veículo não pôde ser utilizado pela empresa. A equipe gestora do parque recebeu dois micro-ônibus e os colocou à disposição da concessionária, mas, diante de uma avaliação das condições gerais dos veículos feita pela mesma, eles não puderam ser utilizados. Com isso, a Hope apresentou interesse pela utilização de uma van e solicitou a autorização do ICMBio para compra e personalização do veículo, bem como para o treinamento de pessoal capacitado para a execução do serviço (UAAF, 2016). Neste ponto, considera-se relevante destacar que, se aquilo que está previsto no contrato não coincide com o que é passível de ser realizado, o poder concedente deve rever os seus indicadores de viabilidade, considerando os objetos já disponíveis e aquilo que deverá ser implementado pelo privado, a fim de definir objetivos claros e factíveis nos documentos orientadores da concessão.

No relatório nº 1, de 2016, também foram constatadas faltas e irregularidades, desta vez o ICMBio solicitou providências no abrigo de montanha da Pedra do Sino. O documento apresentou 35 ocorrências, dentre elas a de que, até aquele momento, os funcionários dos abrigos não possuíam uniformes e as portarias, sem internet por longos períodos de tempo, estavam impossibilitando a venda de ingressos para a parte alta. Ao longo deste mesmo volume há o relato, via e-mail, de que mesmo após a emissão de diversos relatórios sobre

---

<sup>51</sup> Consta como objetivo específico do projeto básico: “6.1 O concessionário deverá contratar e capacitar o pessoal necessário para garantir o funcionamento adequado de todos os serviços objeto desta concessão e o cumprimento de todas as obrigações contratuais complementares incluídas neste Projeto Básico” (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010, p. 23).

problemas na execução contratual, a equipe gestora do parque continuou sem saber quais providências seriam tomadas pela empresa Hope. Vale ressaltar também que, ainda na data do e-mail, 6 de maio de 2016, o transporte interno não havia começado a ser operado (UAAF, 2016).

No relatório referente ao 2º semestre de 2016, foram apresentadas 33 irregularidades referentes ao abrigo de montanha do morro do Açú, em Petrópolis. Em resposta a este relatório e a uma reunião convocada pela UAAF Rio de Janeiro, no dia 1 de abril de 2016, a empresa ratificou que a obra necessária para a desinterdição do abrigo seria concluída no dia 23 de abril de 2016. A administração do parque ansiava que essa medida fosse tomada antes do dia 14 de maio de 2016, data de abertura da Temporada de Montanhismo. O volume se encerra com um e-mail do chefe do parque dizendo que, até o momento, 23 de maio de 2016, o abrigo não havia sido reaberto, o transporte interno não havia sido iniciado, o controle de visitantes estava altamente deficitário, as pulseiras não haviam sido implementadas (novo mecanismo de controle da visitação) e as cancelas das sedes não estavam funcionando (UAAF, 2016).

Considerando que, para o período de 2017 a 2019, não se teve acesso a documentos com maiores detalhes sobre a fiscalização e acompanhamento do contrato, apenas aos registros de ocorrências, não é possível apontar quais medidas foram tomadas, nesse decurso, para que a empresa corrigisse as falhas e irregularidades registradas pelo fiscal técnico do parque com a concessão. O que se pode afirmar é que, apesar da resolução de problemas como a falta de controle dos estacionamentos e da demora na operação do sistema de transporte interno na sede Teresópolis, o último relatório ao qual se teve acesso, referente ao ano de 2019, ainda se encerra com uma lista de faltas e irregularidades a serem solucionadas pela empresa Hope (Quadro 15):

**Quadro 15:** Faltas e irregularidades na prestação dos serviços por parte da empresa Hope registradas em relatório do ICMBio (2019). (continua)

<b>Lacunas na operação da concessão no Parque Nacional da Serra dos Órgãos</b>
Número de funcionários inferior ao estimado pelo contrato
Falta de limpeza e conservação das áreas objeto da concessão
Ausência de controle efetivo da venda e contabilização de ingressos e problemas com a infraestrutura alocada para o cumprimento das tarefas

**Quadro 15:** Faltas e irregularidades na prestação dos serviços por parte da empresa Hope registradas em relatório do ICMBio (2019). (continuação)

<b>Lacunas na operação da concessão no Parque Nacional da Serra dos Órgãos</b>
Problemas com a operação e instalações dos abrigos e das áreas de camping na montanha
Problemas com a operação das áreas de camping da parte baixa
Falta de manutenção dos prédios dos centros de visitantes
Falta de manutenção das trilhas de montanha
Não cumprimento da cláusula contratual que trata da obrigatoriedade da empresa possuir um programa de recolhimento de lixo nas áreas naturais em cada passeio e da obrigatoriedade de possuir um programa de separação de lixo e reciclagem

Fonte: PARNASO, 2019.

O conjunto de faltas e irregularidades que compõe parte do histórico da concessão no PARNASO, de 2012<sup>52</sup> a 2019, levou a comissão de fiscalização e acompanhamento dessa parceria a considerar o contrato celebrado com a empresa Hope Recursos Humanos Eireli como “ultrapassado e menos eficaz para o corrente cenário de governança e objetivos institucionais”<sup>53</sup> (PARNASO, 2019). Nesse sentido, a administração central do ICMBio, em conjunto com a Coordenação de Concessões e Negócios (CONCES) e a equipe gestora do PARNASO, começaram a envidar esforços para um novo projeto de concessão que respondesse aos desafios de gestão e investimento enfrentados pela UC. De acordo com os documentos disponibilizados pela equipe gestora do parque, este projeto, que começou a ser trabalhado em 2017, apontou para a necessidade de um tempo maior de contrato, de quinze anos, e com menor recolhimento via Guia de Recolhimento da União (GRU)<sup>54</sup> por parte do ICMBio.

<sup>52</sup> Ano em que foi registrada a primeira falha da concessionária por parte da comissão de fiscalização e acompanhamento contratual.

<sup>53</sup> De acordo com o que consta no relatório, o termo “menos eficaz” foi utilizado para se referir às lacunas no cumprimento de atribuições, como: estruturas físicas de controle de acesso; sistemas informatizados; mão de obra e demais itens presentes no Quadro 14; e o termo “ultrapassado” foi utilizado para se referir à necessidade de novos investimentos nas área de uso público da UC (PARNASO, 2019).

<sup>54</sup> “Subjacente à necessidade de novos investimentos, impera entre todos o entendimento de que há que se primar pela viabilidade econômico-financeira do negócio. Devido a isso, por meio das técnicas de modelagem econômica, os investimentos foram equilibrados com um maior tempo de contrato (15 anos) e com menor recolhimento via GRU ao ICMBio. Essas medidas de equilíbrio adotadas pelo ICMBio para um novo projeto de concessão não encontram possibilidade de amparo no atual contrato, conforme manifestado pela Procuradoria Federal Especializada em 2017” (PARNASO, 2019).

Além disso, o último relatório disponibilizado pela equipe gestora do parque para este estudo, referente ao ano de 2019, se encerra com a declaração da própria concessionária entendendo não ser de sua atribuição, por meio do contrato de número 02/2010, o atendimento das presentes demandas do parque<sup>55</sup>, e com a administração da UC se posicionando pela não prorrogação do contrato com a empresa, fato que mais tarde veio a ocorrer, já que o mesmo foi estendido de 30 de julho de 2020 a 30 de julho de 2021.

Os problemas registrados ao longo de oito anos de execução do contrato, de 2012 a 2019, sugerem que, antes de se pensar em um contrato mais longo acompanhado de um menor recolhimento via GRU pelo poder concedente, que seja realizado um estudo aprofundado, a fim de identificar quais foram as lacunas administrativas que ocasionaram a incidência de falhas, irregularidades e a inexecução dos serviços.

Por se tratar de uma das primeiras UC no país, após o Parque Nacional do Iguaçu (PR), a adotar o modelo de gestão por concessão, era de se esperar desafios ao longo do processo, já que se tratava de uma nova iniciativa sendo explorada. Contudo, os documentos referentes ao acompanhamento da concessão no PARNASO apontaram questões que não são pontuais, dizem respeito a falhas, irregularidades e falta de cumprimento de parte das responsabilidades previstas em contrato e dos serviços concessionados, vindo a acarretar multa sobre a empresa por inexecução contratual.

Não obstante, o órgão gestor, enquanto regulador da iniciativa, precisa definir claramente, com padrões de desempenho, os encargos que são atribuídos ao ente privado, a fim de que, após definidos os objetivos do contrato, eles possam ser realizáveis pelo particular. Essa necessidade se evidencia a partir do relato de que o poder concedente havia previsto a cessão de um trenzinho e em seguida de dois micro-ônibus para a operação do transporte interno no parque, objetos que, por questões técnicas, não puderam ser utilizados pela concessionária, atrasando assim a operação do serviço.

Seguindo nessa linha, outro aspecto da experiência de concessão no PARNASO que deve ser considerado como aprendizado para experiências futuras, é que os objetivos primordiais da visitação na UC devem orientar o poder concedente no desenho dos contratos, buscando a composição com a concessionária para o seu alcance. Contudo, alguns fatos registrados na execução do contrato não condizem com essa orientação. Exemplo disso está

---

<sup>55</sup> Consta como objetivo específico do projeto básico: "11.2 O Concessionário deverá promover a modernização, substituição, o aperfeiçoamento e ampliação da tecnologia, equipamentos e instalações objeto dos serviços e atividades a serem contratadas durante todo o período da concessão" (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010, p. 26).

no relato de recusa da empresa em permitir gratuidade no evento de celebração dos 74 anos do parque. Retomando Furtado (2007 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013), em um processo de concessão, é preciso considerar que se trata de um investidor buscando o maior retorno possível para o capital investido, cabendo ao Estado, portanto, regular o interesse comercial a fim de que este não se sobreponha aos interesses coletivos, tais como o de ampliação e democratização do acesso, associados a um espaço que é público.

Este estudo atenta também para o fato de que, mesmo após a comissão de fiscalização ter considerado o documento como “ultrapassado e menos eficaz” (PARNASO, 2019) e da própria empresa se eximir do atendimento das atuais demandas do parque, a autarquia do ICMBio optou pela prorrogação do contrato de concessão por mais um ano. Ou seja, além de uma revisão da composição dos documentos orientadores da iniciativa, é necessário que a instância superior à comissão de fiscalização contratual, que acompanha o dia a dia da operação da concessão no parque, assuma uma postura síncrona com esses atores, atendendo e buscando soluções céleres aos seus registros e creditando as suas opiniões a respeito de um modelo que eles, os servidores do parque, vivenciam na prática.

Em suma, para aprofundar o entendimento sobre os benefícios e os aprendizados no processo de concessão, foi realizada a interlocução com os servidores da UC<sup>56</sup> que lidaram de maneira direta e indireta com a fiscalização contratual da concessão e com os efeitos dessa iniciativa sobre a experiência de visitação no PARNASO. Nesta etapa, foram abordados os seguintes aspectos: os principais desafios de implementação, monitoramento e fiscalização; as lições aprendidas através de uma experiência de gestão por concessão de onze anos e as expectativas para a gestão do turismo no futuro.

#### 4.2 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a perspectiva dos servidores da UC

A análise da documentação que instruiu o processo de concessão no PARNASO possibilitou a identificação de questões que comprometeram a execução adequada do contrato no que diz respeito ao cumprimento dos objetivos da visitação na área. O processo de aprendizado da empresa em um ramo de atuação diferente do que estava acostumada, sem

---

<sup>56</sup> Refere-se aqui aos analistas ambientais e funcionários terceirizados da UC.

experiência prévia na gestão do turismo em áreas protegidas, rendeu algumas situações conflituosas na gestão do contrato, conforme aponta um dos gestores do parque:

A Hope sempre foi uma empresa voltada para a terceirização de serviços, fornecimento de mão de obra, e aí o nosso maior problema foi esse, ela demorou a entender que aqui ela não era apenas uma empresa de mão de obra. Isso criou vários embates em termos de cobrança do ICMBio em cima dela, então os serviços eram muito ruins no início e a execução deles era bem fraca, deixava muito a desejar e até hoje a gente ainda tem esse problema (Gestor público 01, 2021).

Por outro lado, a partir dos depoimentos dos analistas ambientais e de um dos funcionários que atuam no parque, foi possível também identificar aspectos que favoreceram a gestão da UC, como a cobrança e o controle de ingressos. Além disso, a experiência dos gestores também aponta para um conjunto de responsabilidades e ações a serem encaminhadas pelo próprio ICMBio, apresentado nos relatos a seguir.

Uma das funções do ICMBio, conforme salientado anteriormente, é a promoção do ecoturismo em articulação com os setores envolvidos na atividade. E, neste sentido, as entrevistas com os gestores buscaram também compreender o entendimento sobre o ecoturismo e sua repercussão em aspectos como a sensibilização e geração de conhecimento para os visitantes, o envolvimento das comunidades locais nas concessões e demais parcerias e a contribuição da concessão para o alcance dos objetivos de conservação.

As contribuições e os depoimentos dos entrevistados foram organizados em alguns aspectos principais, considerando também o roteiro de entrevista (Apêndices I e III), sendo o primeiro deles relacionado à interface entre a promoção do ecoturismo e a contribuição da concessão nesse processo (Quadro 16).

**Quadro 16:** Opinião dos entrevistados sobre a promoção do ecoturismo e a contribuição da concessão. (continua)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>O conceito de ecoturismo e a relação com as parcerias</b>	- “Quando eu penso no termo ecoturismo, me vem dois pilares à cabeça, um, é que é uma oportunidade de lazer e recreação que as pessoas buscam em meio à natureza; outro, é que é uma atividade econômica que se dá de maneira estruturada e normalmente

**Quadro 16:** Opinião dos entrevistados sobre a promoção do ecoturismo e a contribuição da concessão. (continuação)

Aspectos analisados	Perspectiva dos entrevistados
<b>O conceito de ecoturismo e a relação com as parcerias</b>	está vinculada à cadeia do turismo” (Gestor público 01).
<b>Conhecimento e interpretação ambiental</b>	<p>- “É claro que nessa década a gente foi experimentando muitas experiências pedagógicas, mas não foi com o apoio da concessionária. O apoio da concessionária, na minha opinião, foi pouco, foi pontual” (Gestor público 03).</p> <p>- “Na qualidade da visitação, de informa�o, foi pouco o investimento da concessionária nesse sentido. O parque qualificou muito a visita�o, a parte de educa�o e de informa�o ao visitante, quando houve uma reforma do centro de visitantes e nessa reforma a gente atualizou, já precisamos de uma nova atualiza�o, painéis com informa�es do parque, folders e o próprio site do parque, mas, sendo franco, � mais esforço da própria equipe do parque e do ICMBio do que da concessionária em si” (Gestor público 02).</p>
<b>Qualidade ambiental/conserva�o</b>	<p>- “Eu creio que o principal ganho a partir da opera�o da concessão foi na parte alta, na questão do ordenamento. Na parte baixa, a concessionária s� assumiu obras que o ICMBio já havia realizado, a parte de saneamento e tudo mais até são pontos de conflito, porque precisa de manuten�o e a empresa não faz” (Gestor público 01).</p> <p>- “Teve um avanço ali na qualidade dos banheiros secos, na gestão dos resíduos também deu uma melhorada, mas, por outro lado, eu vi também que algumas questões pontuais retrocederam: teve uma bromélia enorme que eles tiraram para ter só mais duas ou três vagas de carro, quatro no máximo, e eu acho que isso não � correto” (Gestor público 03).</p>

**Quadro 16:** Opinião dos entrevistados sobre a promoção do ecoturismo e a contribuição da concessão. (continuação)

Aspectos analisados	Perspectiva dos entrevistados
<p><b>Benefícios socioeconômicos e bem estar das comunidades locais</b></p>	<p>- “A contratação direta é o principal impacto socioeconômico local da concessão; sobre aumentos em escala da visitação pós concessão, eu não percebo que houve um aumento muito significativo para a gente considerar um efeito renda no município; e sobre a participação depois da concessão, embora reiterados convites foram feitos à concessionária para que ela indicasse representantes para participar do conselho consultivo do parque, a empresa nunca veio a manifestar interesse” (Gestor público 02).</p>
	<p>- “Gerou-se renda, gerou-se empregos, mas um emprego de baixa qualidade porque é precarizado, porque as pessoas não têm direitos, porque as pessoas têm medo, porque as pessoas não entendem o parque como delas, entendem o parque como um local de trabalho do qual elas querem chegar e ir embora rápido para sair daquela opressão” (Gestor público 03).</p>

Fonte: Elaboração própria.

Itens como o do ordenamento na parte alta, a qualidade dos banheiros secos, a gestão dos resíduos e a contratação de moradores locais são apontados pelos gestores como benefícios gerados a partir da concessão, contudo, esses benefícios são apresentados com algumas ressalvas. Há o ordenamento na parte alta aliado à diminuição da contaminação próxima de corpos hídricos, mas há também a ausência de manutenção do saneamento na parte baixa, e há a contratação de moradores locais, mas há também relatos sobre a falta de remuneração compatível, atraso no pagamento, condições de trabalho precarizadas e funcionários insatisfeitos.

Estes relatos colidem com dois aspectos fundamentais do ecoturismo: a utilização sustentável do patrimônio natural e a promoção do bem-estar das populações (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010a). Sobre este último item, um dos funcionários terceirizados da UC expressa sobre a Hope:

É uma empresa grande, o que não seria o ideal nesse momento, uma empresa que no momento não está pagando funcionários, e às vezes, assim, até uma água para beber não tem. Embora tenham pessoas ali para ver isso, é complicado, são coisas até que deixam a gente indignado. Até um lugar para esquentar uma comida, uma coisa assim, isso a empresa não forneceu nada, quem forneceu foram os próprios funcionários, fazendo até vaquinhas para comprar determinado equipamento para aquecer uma comida. Então, eu não vejo com bons olhos, realmente, uma empresa grande. A não ser que se faça uma fiscalização muito rigorosa em cima, o que não acontece (Funcionário terceirizado, 2021).

O depoimento acima evidencia as condições precárias de trabalho e também uma situação que diz respeito à própria gestão da concessão, pois traz à tona a dinâmica e os itens de fiscalização do contrato.

Também foram abordadas as atividades e os serviços que poderiam ser promovidos no PARNASO a fim de atender a perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas e as estratégias que poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes (Quadro 17):

**Quadro 17:** Opinião dos entrevistados sobre o tema da diversidade de oportunidades e da qualidade da experiência dos visitantes. (continua)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>Diversidade de oportunidades e qualidade da experiência dos visitantes</b>	- “Na minha opinião, o que melhorou na experiência do visitante é a maior facilidade para comprar ingressos e para reservar vagas em campings e nos abrigos via internet” (Gestor público 03).
<b>Atividades e serviços que poderiam ser promovidos no PARNASO a fim de atender a perspectiva da diversidade de oportunidades para a visitação</b>	<p>- “Ter um guia ali para poder fazer uma determinada atividade, uma educação ambiental numa trilha, num rio, ou mesmo ali dentro do centro de visitantes” (Funcionário terceirizado).</p> <p>- “A gente sonha muito com uma pousada escola, onde as universidades possam dividir a gestão e colocar estudantes para aprenderem situações de hotelaria, de pesquisa em turismo e oferecer produtos inovadores” (Gestor público 03).</p>

**Quadro 17:** Opinião dos entrevistados sobre o tema da diversidade de oportunidades e da qualidade da experiência dos visitantes. (continuação)

Aspectos analisados	Perspectiva dos entrevistados
<p><b>Estratégias que poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes</b></p>	<p>- “Material informativo bem ilustrado, bilíngue, contendo a malha de trilhas da UC; sinalização nas trilhas; centro de visitantes bem estruturado, com recepcionistas bilíngues, banheiros limpos, lanchonete; abrigos de montanha com boa estrutura e manutenção; bem especificamente em relação ao PARNASO: interrupção do fluxo de carros a partir do Centro de Operações” (Gestor público 02).</p>
	<p>- “Possuir instrumentos mais eficazes para monitorar os serviços que são oferecidos e isso passa por duas abordagens: uma é o olhar direto do gestor e outra é o olhar indireto através do olhar do visitante. Hoje a gente não tem isso como um instrumento de rotina” (Gestor público 01).</p>

Fonte: Elaboração própria.

Além dos benefícios pontuados, como a facilitação da aquisição de ingressos e a possibilidade de reservar vagas em campings e nos abrigos via internet, considera-se relevante destacar uma das falas do gestor público 02, quando questionado sobre as melhorias na qualidade da experiência de visitação após a concessão:

Eu tenho dificuldade de identificar se o que melhorou é decorrente da concessão ou não. Ou se é decorrente do próprio esforço dos servidores do parque, dos conselheiros, dos parceiros do parque. Porque na verdade, a relação com a concessionária aqui é historicamente conflituosa, carente em oferecer alguns serviços que eram previstos em contrato e há queixas significativas dos visitantes em relação à própria qualidade desses serviços ofertados (Gestor público 02, 2021).

Um dos funcionários da UC, ainda a respeito da qualidade da experiência de visitação, argumenta que:

Sobre a qualidade da experiência do visitante: não vejo. O que eu vi, uma outra empresa pequena poderia fazer o mesmo trabalho e até melhor. Eu acredito que com pequenas empresas, você tem mais contato com

funcionários, aquela coisa a mais... Não vejo essa melhora não (Funcionário terceirizado, 2021).

O gestor público 03 também toca em outro aspecto da visitação, que diz respeito à falta de divulgação dos casos de gratuidade oferecidos pelo parque, que beneficiam pessoas cadastradas no bolsa família e em outros programas sociais, pessoas idosas e crianças de até doze anos. Além disso, há também o relato a respeito da onerosidade sobre o valor do ingresso, sobretudo no acesso à parte alta, já que o desconto para moradores do entorno se restringe à visitação à parte baixa da UC.

Quando eu era criança, eu lembro que famílias inteiras vinham para o parque, vinham muito, subiam a Pedra do Sino e isso meio que foi se perdendo. Hoje, o parque ou não é conhecido na comunidade do entorno ou o pessoal acha que é coisa cara, eu já ouvi comentários a respeito disso nas nossas atividades e nas nossas pesquisas (Gestor público 03, 2021).

E se o desconto para moradores do entorno no acesso à parte baixa da UC representa um avanço em direção à democratização, essa é uma medida que ainda carece de um olhar atento, já que, em um dado momento, a equipe gestora do parque decidiu pela sua suspensão. De acordo com o gestor público 03, essa decisão foi tomada após os vigilantes terem relatado possíveis casos de comercialização de drogas e problemas com bebidas alcoólicas no interior da UC. Temendo que o problema se agravasse, a equipe gestora do parque optou por realizar uma “seleção da visitação”, suspendendo o desconto para os moradores do entorno no período de alta temporada e excluindo, assim, os possíveis causadores dos problemas relatados pela vigilância.

Ancorada pelas ordens de serviço de nº 07 e de nº 10, de 2015, e pela informação técnica de nº 92, de 2015, a decisão foi tomada sob duas justificativas principais: a falta de estrutura e de capacidade operacional para controlar um grande fluxo de visitantes (CONSELHO CONSULTIVO DO PARNASO, 2015). Essa medida, de acordo com o gestor público 03, colaborou para uma publicidade reversa, pois, na mesma época em que houve a suspensão (2015), ele identifica que houve uma diminuição da visitação, mas, por outro lado, o aumento da arrecadação, caracterizando uma mudança no perfil do visitante.

Neste ponto, é pertinente ponderar que os procedimentos de cobrança de ingressos não devem ser utilizados como medida de limitação, diminuição e/ou modificação do perfil dos visitantes e de minimização de impactos. O estabelecimento dos valores dos ingressos precisa ser amplamente discutido, de forma clara e transparente, buscando critérios sobre descontos para a democratização do acesso, valorização da diversidade de oportunidades e prestação de

contas para a sociedade a respeito do retorno desses recursos para as UC, a fim de que “os benefícios dos parques nacionais não sejam transferidos das classes baixa e média em direção à elite” (MORE; MANNING, 2004 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013, p. 82).

Observados os aspectos do desenvolvimento do ecoturismo e da qualidade da experiência de visitação após a concessão no PARNASO, o quadro a seguir destaca a opinião dos gestores sobre a gestão da concessão no que se refere aos aspectos institucionais e de monitoramento do contrato. A partir desse aspecto principal, foram abordados os elementos fundamentais no desenho de um contrato de concessão, o tempo de duração recomendável e o formato de parceria mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no PARNASO (Quadro 18).

**Quadro 18:** Opinião dos entrevistados sobre os aspectos institucionais e de monitoramento do contrato. (continua)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>Aspectos institucionais e monitoramento do contrato</b>	- “Como a gente meio que foi cobaia desses processos de concessão, o projeto básico e o contrato não carregam os serviços que deveriam ser comportados pela concessionária e isso dá a chance dela se eximir de algumas coisas que a gente acha que é de obrigação e ela diz que não é” (Gestor público 01).
<b>Sobre os aspectos fundamentais no desenho de um contrato de concessão e o tempo de duração recomendável</b>	- “Eu acho que dez anos deveria ser o tempo máximo, mais do que isso fica muito complicado, a gestão fica com um caráter muito privatista. Mas o que é importante ressaltar diante dessa pergunta, é que a maior parte dos problemas que eu tenho verificado não está na redação dos termos de referência, mas na fiscalização do termo, que vai além daquela que é feita in loco, mas a supra local, que é feita em Brasília” (Gestor público 02).
<b>Sobre o formato de parceria mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no PARNASO</b>	- “Eu acho que seria um mosaico de instrumentos de parceria, passando por: autorizações, modelo que fazemos com os condutores de montanha; permissões, para a operação de algumas lojas ou serviços; além disso, o incremento através da contratação direta de servidores temporários, treinados e

**Quadro 18:** Opinião dos entrevistados sobre os aspectos institucionais e de monitoramento do contrato. (continuação)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>Sobre o formato de parceria mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no PARNASO</b>	capacitados para trabalhar no apoio ao uso público” (Gestor público 02).

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que o tema da fiscalização foi um dos que mais esteve presente na fala dos entrevistados, tal aspecto significa uma das principais lacunas no processo de concessão, levando em conta, sobretudo, os princípios com os quais se deu a sua formalização. Essa problemática, que se fez evidente já na análise documental, demanda ainda mais atenção ao considerar que, a partir de 2017, o processo de monitoramento foi modificado, passando parte das funções para uma instância de fiscalização em Brasília, o que, de acordo com os gestores, pode comprometer a capacidade de resposta para as faltas e irregularidades registradas pelo parque com a concessão.

Quando a gente tem uma fiscalização mais local, a gente tem um imediatismo, no momento em que a gente vê uma falha operacional, a resposta do ICMBio em cima da concessionária é mais rápida, porque a gente tá direto aqui perto do gestor. Ainda quando era no Rio de Janeiro, o gestor, a capacidade de resposta entre a verificação de uma falha e o acionamento da Hope era mais rápida. Mas quando você centraliza isso em Brasília, quando você distancia o gestor e a maior parte da comissão de fiscalização do contrato, a gente tem a demora da capacidade de resposta (Gestor público 01, 2021).

Complementando-se à fala do gestor público 01, o gestor público 02 aponta que:

Frequentemente, essas correções que se espera que sejam feitas em Brasília não costumam ser feitas na intensidade que precisam, porque sabemos também que são operadores econômicos de grande porte, que tem, naturalmente, uma influência política de grande porte e, muitas vezes, acaba prevalecendo tal influência político-econômica sobre as próprias cláusulas que estavam ali previstas nos contratos de concessão (Gestor público 02, 2021).

Contando com uma equipe reduzida, com a ausência de instrumentos simplificados para realizar o acompanhamento do contrato e diante da assimetria entre a fiscalização feita in loco e aquela que é realizada em Brasília, é preciso retomar os princípios descritos por

Thompson et al. (2014) para uma parceria público-privada, como transparência, tomada de decisões clara e justa e melhoria contínua dos processos.

Por fim, o Quadro 19 destaca a opinião dos entrevistados a respeito dos aprendizados que foram gerados a partir de uma parceria que durou onze anos, as perspectivas futuras e o contexto de COVID-19 na UC.

**Quadro 19:** Os aprendizados, as perspectivas futuras e o contexto de COVID-19 na percepção dos entrevistados. (continua)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>Aprendizados</b>	“O primeiro aprendizado é que a gente precisa melhorar e tornar mais rápido o processo de fiscalização, monitoramento e cobrança em cima da concessionária quando verificadas falhas na operação” (Gestor público 01).
	- “O aprendizado principal é que é importante o Poder Público ter essas parcerias privadas para ampliar o escopo de atuação, para envolver a sociedade na gestão do parque, mas com uma ênfase cada vez maior para que o retorno econômico seja um retorno local” (Gestor público 02).
	“Outro ponto é que a gente precisa ter algum instrumento que permita uma maleabilidade maior em termos de investimento, que permita, ao longo desses contratos, que ele se adeque, que ele se acomode tanto em cenários favoráveis quanto em cenários desfavoráveis” (Gestor público 01).
<b>Perspectivas futuras</b>	- “A alimentação a gente pretende implementar nas três sedes via autorização; a gente também está trabalhando em um novo edital de credenciamento para os condutores de visitantes e o modelo de delegação desse serviço também será a autorização; para a reativação da pousada em Teresópolis, já que a permissão voltou a ser um instrumento viável e menos burocrático, a gente pretende adotar esse modelo; e já os abrigos, envolvendo uma despesa muito alta e uma arrecadação muito baixa, pode ser que eles continuem a ser

**Quadro 19:** Os aprendizados, as perspectivas futuras e o contexto de COVID-19 na percepção dos entrevistados. (continuação)

<b>Aspectos analisados</b>	<b>Perspectiva dos entrevistados</b>
<b>Perspectivas futuras</b>	incluídos em um contrato de concessão” (Gestor público 01).
	- “Eu acho que tem esses dois níveis de percepção: localmente, uma ideia de que a Hope não prestou bons serviços e que o próprio regime de concessão merece ser repensado, contrapondo-se a uma orientação macro-política-institucional que aponta para um contrato grande de concessão com a Hope ou com outra empresa, isso a gente não consegue ler nesse momento” (Gestor público 02).
	- “Eu acho que as perspectivas são mais fáceis para grandes empresas, mas eu também tenho a perspectiva de que o conselho ali organizado e buscando novos caminhos com o apoio de pesquisadores pode fortalecer sim formas mais interessantes de parceria, parcerias mais horizontais, parcerias com organizações mais engajadas no território. Mas acho que pelo ambiente institucional, a gente pode esperar aí uma grande empresa, talvez a Cataratas” (Gestor público 03).
<b>COVID-19</b>	- “Em vários momentos o parque ficou fechado e eu acredito que a empresa tenha passado momentos difíceis neste contrato. Eles têm contratos com várias outras grandes empresas também, então eu não sei porque eles estão em recuperação judicial. Não podemos dizer que é por causa do parque, né? Mas esse período de pandemia paralisou vários processos, em alguns momentos até a pesquisa científica teve que parar. O parque ficou muito deserto de ser humano, mas, por outro lado, a fauna está fazendo a festa!” (Gestor público 03).

**Quadro 19:** Os aprendizados, as perspectivas futuras e o contexto de COVID-19 na percepção dos entrevistados. (continuação)

Aspectos analisados	Perspectiva dos entrevistados
<b>COVID-19</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Olha, afetou diretamente, porque, com o parque fechado, não tem arrecadação nenhuma. Aí é complicado, teve até um auxílio do governo, a empresa pagou parte durante a pandemia, a outra foi o governo. Enfim, afetou demais” (Funcionário terceirizado).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Todos os atores entrevistados reconheceram aspectos positivos da concessão, como a geração de empregos, apesar das ressalvas, e a operação de serviços que, inclusive, sobrecarregavam a equipe gestora do parque, como a cobrança e controle de ingressos. Contudo, as lacunas identificadas na perspectiva dos gestores e do funcionário terceirizado da UC, apontam para a necessidade da empresa “saber como fazer”. A expansão das concessões no contexto atual parece desconsiderar a complexidade que envolve a gestão do turismo em áreas protegidas. A atuação privada nestas áreas ainda é incipiente, representando uma novidade para o setor privado no país. Além disso, essa falta de expertise se depara com um contexto de fiscalização que não vem surtindo os efeitos de adequação e melhorias esperadas pela equipe gestora da UC. De acordo com o gestor público 01, essa lacuna já é alvo de atenção pela autarquia:

Mas isso é algo que está sendo modelado pela Coordenação Geral de Uso Público (CGUP), assim como o modelo de edital de concessão evoluiu e está evoluindo, a fiscalização contratual também está nesse processo, então eu espero que isso vá melhorar (Gestor público 01, 2021).

Neste contexto, após mais de dez anos de uma experiência de gestão que agregou diferentes aprendizados, foi possível notar que os gestores e o funcionário que lida diretamente com a experiência de visitação possuem o interesse em explorar e/ou lidar com novos modelos de parceria na UC. Pois, antes de se pensar na expansão de um arranjo sobre o qual já foi dito que possui inúmeras potencialidades, como de gerar renda, contribuir com o desenvolvimento local, colaborar com a proteção dos recursos e com a conservação e a economia (SPENCELEY et al., 2019), é necessário que o Estado garanta uma estrutura

compatível de acompanhamento do contrato e dos efeitos da concessão para as áreas protegidas e sociedade. Além disso, verificar o histórico de atuação da empresa concessionária, sobretudo no que tange ao atendimento de responsabilidades ambientais e sociais, deve ser uma premissa do órgão gestor antes da formalização de uma parceria público-privada.

E, em se tratando de responsabilidades sociais, outro aspecto do desempenho da concessionária foi a ausência de participação em uma das principais instâncias de diálogo da UC com a sociedade, o conselho gestor. O PARNASO possui um conselho composto por diversos atores sociais engajados, sobretudo no que tange a temática da delegação de serviços, algo que vem sendo discutido por meio da criação de uma Câmara Temática Temporária.

Sendo assim, utilizando como referências a metodologia da observação-participante (VALLADARES, 2005) e o modelo conceitual da escada da participação de Arnstein (1969), no próximo subcapítulo será apresentada a experiência de interação desta pesquisa em algumas atividades do conselho consultivo do PARNASO (CONPARNASO), considerando também a percepção de alguns conselheiros sobre o desempenho da empresa Hope e as perspectivas de influência sobre os resultados de gestão no parque, especialmente no que tange à delegação de serviços de apoio ao turismo.

#### 4.3 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: contribuições a partir das atividades do conselho consultivo

Antes de abordar o conteúdo e as questões levantadas nas reuniões e atividades do conselho consultivo sobre a experiência de concessão de serviços no PARNASO, considera-se necessário descrever a sua estrutura. O conselho consultivo, conforme disposto no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, deverá ser presidido pelo chefe da UC (BRASIL, 2002).

Em 22 de março de 2021, ocorreu a mudança da chefia do PARNASO, e o conselho passou a ser presidido pelo militar reformado Sr. Marco Antonio Campos. O conselho é composto por representantes das seguintes instituições: Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense; Órgão Estadual de Meio Ambiente; prefeituras municipais de Petrópolis, Teresópolis, Magé e Guapimirim; representantes das áreas de turismo, comércio e serviços, produção rural e montanhismo; organizações da sociedade civil e associações de moradores; e

universidades e instituições de ensino, pesquisa e extensão (Anexo III)<sup>57</sup>. Tal composição reúne mais de cinquenta representações, isso sem contar a participação de convidados, já que as reuniões do conselho são abertas ao público em geral (CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS, 2019).

Essa estrutura administrativa, motivada pelo compartilhamento de experiência realizado por um dos analistas do parque, vem servindo de referência para a gestão participativa em outras UC do país, tendo em vista não só o número considerável de conselheiros, mas o engajamento desses atores com os assuntos que dizem respeito à gestão do patrimônio natural.

De acordo com o regimento interno do conselho consultivo do PARNASO (CONPARNASO), esta instância também conta com a organização de câmaras temáticas (CT) permanentes e temporárias. As CT têm por objetivo tratar de temas específicos e propor soluções pertinentes, que deverão ser levadas à assembleia geral. Diferente das CT permanentes, as CT temporárias podem ser criadas pelo conselho sempre que considerado necessário, vindo a dissolver-se quando a temática for encerrada ou por decisão da presidência do conselho.

O CONPARNASO é constituído por quatro câmaras temáticas permanentes: Câmara Temática de Controle e Recuperação Ambiental, Câmara Temática de Cultura e Educação Ambiental, Câmara Temática de Pesquisa e Câmara Temática de Turismo e Montanhismo (CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS, 2019); e conta, atualmente (2021), com uma câmara temática temporária: Câmara Temática de Delegação de Serviços.

No dia 10 de março de 2021, este estudo passou a realizar o acompanhamento das reuniões do conselho e da câmara temática de delegação de serviços. Nesse sentido, com a pauta “esclarecimentos sobre o edital para a contratação de estudos das concessões no PARNASO, anunciado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Ministério do Turismo (MTUR)”, o analista ambiental Leonardo Gomes fez uma apresentação destacando pontos como: das atividades e serviços comportados pela concessionária; das falhas atuais da operação e do posicionamento, por parte da equipe gestora do parque, contrário à prorrogação do contrato de concessão por mais um ano e do não acolhimento dessa decisão por parte da administração central do ICMBio; da insuficiência de recursos, por parte do órgão gestor, para operar atividades e serviços de maior complexidade e onerosidade; da apresentação de

---

<sup>57</sup> Foram mantidas no documento apenas as informações de interesse da pesquisa: a natureza, a composição, a participação e a organização do conselho.

algumas propostas de parceria como alternativas às concessões, como a utilização da mão-de-obra de brigadistas e a formalização de permissões e autorizações (CONPARNASO, 2021a).

Após situar os conselheiros sobre o contexto e as perspectivas para a gestão do turismo no parque, o analista ambiental retomou a pauta e esclareceu que a notícia de qualificação de nove UC no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), instituído pela Lei nº 13.334, de 13 setembro de 2016, não se trata de privatização, mas de concessão, e completou ainda que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) está financiando alguns estudos para subsidiar a concessão em alguns parques. O analista também informou que estes estudos devem contemplar diferentes modalidades de parcerias e envolver os gestores e o conselho consultivo do PARNASO.

Finalizada a sua explanação, foi iniciado o momento para perguntas e comentários por parte dos conselheiros, no qual, um dos representantes do Instituto de Estudos, Pesquisas e Ações Socioambientais (INEPAS), comentou sobre a divisão de responsabilidades entre a concessionária e o órgão gestor ser completamente injusta, sugerindo que a empresa deve ter maior participação na manutenção de estruturas que impactam a visitação. A representante da prefeitura de Petrópolis informou que, em trabalho anteriormente realizado pelos conselheiros, já haviam sido identificadas inúmeras falhas operacionais, como abrigos sem água quente, manutenção predial precária, coleta de lixo nas trilhas deficiente, dentre outras. O analista do parque aproveitou para pontuar a necessidade de aproximar o conselho e suas câmaras temáticas (CT) da operacionalização da concessão (CONPARNASO, 2021a).

A professora Clara Lemos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) de Teresópolis, sugeriu a reativação de uma CT temporária para formular propostas para serem levadas à equipe de consultoria a ser contratada pela UNESCO, em parceria com o MTUR e com o MMA. Uma das representantes da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), além de proposições, trouxe elementos que contam um pouco do histórico da concessionária sob o olhar de uma conselheira:

A Hope é o braço de uma grande empresa petrolífera e tem forte capacidade operacional, entretanto, esta e outras empresas tinham expectativas de lucros bem maiores nos parques, o que não se mostrou na realidade, gerando uma série de problemas como serviços mal prestados até o pedido de recuperação judicial que vemos hoje (CONPARNASO, 2021a).

A conselheira lembrou a primeira CT criada pelo CONPARNASO para realizar o acompanhamento da concessão e falou da prestação de contas insatisfatória apresentada pela

empresa na época. De acordo com a representante da FIOCRUZ, é preciso que se faça um acompanhamento mais estreito do balanço financeiro e dos investimentos das futuras concessionárias, com atenção também ao cumprimento das leis trabalhistas, já que, conforme relembra a conselheira, a empresa Hope não queria pagar horas extras aos funcionários dos abrigos (CONPARNASO, 2021a).

A professora Clara Lemos (UERJ) abordou o tema da diversidade de oportunidades e usos e da sua importância e legitimidade para a democratização do acesso ao bem público.

Um dos conselheiros, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEC - UNIRIO), sugeriu a priorização, dentro da UC, da comercialização de produtos e artesanatos do Circuito Tere-Friburgo<sup>58</sup>, lembrou que o parque é um vetor de desenvolvimento regional, com foco na sustentabilidade e na geração de renda, e argumentou que tais decisões não devem, portanto, ser livres para empresas que são “braço direito de petroleira”. Além da proposição de serem comercializados, especialmente, os produtos de origem local, também foi citado como um exemplo a ser seguido: o da contratação de mulheres das comunidades locais, em situação de violência e vulnerabilidade, pela empresa que atualmente opera o turismo no Parque Nacional da Serra da Capivara (CONPARNASO, 2021a).

A representante da FIOCRUZ, além de citar o exemplo acima, deu continuidade à sua fala apontando para a importância do ICMBio se inspirar em outras experiências, como a australiana, a sul-africana e a chilena de gestão de parques e completou ainda que o modelo estadunidense, tido, comumente, como referencial pelo órgão gestor, não comporta as comunidades locais. E, considerando que apenas três modalidades de parceria foram mencionadas pelo analista como sendo os únicos arranjos com os quais o ICMBio trabalha hoje, sob motivação deste estudo, foi questionado se não seria de interesse da gestão a formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), por meio de acordos de cooperação, termos de fomento e de colaboração e/ou termos de parceria para a operação do turismo no parque, e o mesmo informou que “há uma complexidade na sua instauração, já que a assinatura desses termos não é feita, atualmente, pela chefia da UC, mas pela presidência do ICMBio, o que torna o processo demorado e o desfecho imprevisível” (CONPARNASO, 2021a).

---

<sup>58</sup> O circuito Tere-Friburgo está localizado na estrada que liga as cidades de Nova Friburgo e Teresópolis.

O tema da pousada-escola também surgiu por parte de um dos conselheiros, o que demonstra que mais do que um ideal da equipe gestora do parque, se trata de uma iniciativa de interesse por parte do próprio conselho (CONPARNASO, 2021a).

Esses foram apenas os comentários, questionamentos e proposições iniciais a respeito de uma pauta que gerou inúmeras discussões e a decisão, pelo coletivo, de reativação da CT temporária de acompanhamento da concessão, voltada, desta vez, para o tema da delegação de serviços de apoio ao uso público no PARNASO, cujo objetivo definido foi o de acompanhar e propor critérios para parcerias no parque após a concessão (CONPARNASO, 2021a).

No mês subsequente, ocorreu a primeira reunião da CT de delegação de serviços, datada de 28 de abril de 2021. Neste encontro, foi definido quem coordenaria a Câmara, algo que ficou a cargo de um dos representantes da Federação de Esportes de Montanha do Rio de Janeiro (FEMERJ), e foram discutidos os seguintes tópicos:

- Procedimentos para encerramento do contrato com a Hope em 30 de julho de 2021, classificado pela equipe gestora do parque como “em andamento”;
- O edital de autorização para a comercialização de alimentos nas três sedes, classificado pela equipe gestora do parque como “em preparação”;
- O edital de credenciamento dos condutores, classificado pela equipe gestora do parque como “em preparação”;
- E os estudos via UNESCO para futuras delegações de serviços, cuja previsão de início havia sido mensurada para o mês de maio de 2021, a depender do processo de licitação e contratação executado pela UNESCO.

Os representantes da FEMERJ e da União de Caminhantes e Escaladores do Rio de Janeiro (UNICERJ) apresentaram suas preocupações a respeito da continuidade dos serviços após a concessão e o analista ambiental do parque falou sobre o cenário ainda ser incerto e que viria a depender da disponibilidade de mão-de-obra. O analista informou também sobre a pretensão do ICMBio de não cobrar ingressos neste período e da possibilidade de um plano mínimo para a manutenção dos abrigos, para controle de acesso e agendamento, contando com a mão-de-obra de uma parte da Brigada de Prevenção e Combate à Incêndios Florestais.

Como, de acordo com a gestão, o tema do encerramento do contrato de concessão se trata de algo mais complexo, envolvendo demandas mais burocráticas, o analista sugeriu que essa pauta fosse deixada a cargo da Câmara Temática de Turismo e Montanhismo do CONPARNASO. A CT de delegação de serviços também se absteve do terceiro tópico da

reunião, já que o analista informou que se trata de uma demanda que está sendo atendida por um servidor do parque junto a um Grupo de Trabalho (GT) criado, especificamente, para tratar do tema do credenciamento de condutores no âmbito, também, da CT de Turismo e Montanhismo.

Ficou definido, portanto, que esta CT deveria concentrar os seus esforços em pautar os estudos contratados pela UNESCO e contribuir com a definição dos critérios de autorização para a comercialização de alimentação. As sugestões apresentadas ao longo da reunião foram as seguintes (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021a):

- Que as empresas concorrentes apresentem seus respectivos planos de negócio e que a CT fique responsável por convidar pessoas da área de gastronomia e alimentação para auxiliar no processo de escolha;
- Que o parque dê espaço para os produtos agroecológicos e da agricultura familiar;
- Que a parte de alimentação se relacione com os estudos que já existem sobre o perfil de visitação;
- Conferir bonificações às delegatárias que comercializarem produtos da cadeia produtiva local ou realizarem a contratação de atores locais;
- Interlocução entre a CT e a empresa a realizar a consultoria;
- Exigir das delegatárias a expertise de operação em UC.

O analista informou que até aquele momento havia se dado a fase de abertura de propostas e que a empresa vencedora, após firmar o contrato, teria 120 dias, de maio a agosto de 2021, para cumprir o cronograma de caracterização do parque. Demandando visitas à UC, o analista também informou que esta poderia ser uma oportunidade de interação da empresa consultora com a CT. Ainda no mês de abril, através da troca de mensagens via *whatsapp*, o analista informou à CT que haviam sido enviadas propostas de consultoria pelas seguintes empresas e instituições: a Fundação Getúlio Vargas; a Elemental; a Natureza Urbana Planejamento Integrado LTDA e a Vallya, e que haviam sido aprovadas na análise técnica as empresas: Natureza Urbana Planejamento Integrado LTDA e Vallya.

Após essa primeira reunião, ocorreram outros dois encontros, nos dias 19 e 26 de maio de 2021, somados aos diálogos via grupo de comunicação do *whatsapp*. Por iniciativa da professora e conselheira Clara Lemos (UERJ) e em conjunto às finalidades deste estudo, foi elaborada uma planilha para organizar as discussões sobre o tema da delegação de serviços no

parque, considerando os seguintes itens: 1. manutenção, alteração ou exclusão dos serviços; 2. instrumentos de delegação (concessão, permissão, autorização e acordo de cooperação) e 3. possíveis prestadores de serviços (Apêndice V). A CT aprovou a utilização da planilha para orientar seus estudos, debates e formulações. Na ocasião, os conselheiros lembraram os casos em que a concessionária ofereceu resistência em permitir o acesso gratuito ao parque, como no evento de comemoração dos 80<sup>59</sup> anos da UC, e quando foi cobrado o pagamento de ingressos aos palestrantes do Encontro de Educação Ambiental e Pesquisa. Diversos membros da CT foram concordantes quanto à necessidade das gratuidades e demais obrigações estarem claramente definidas nos editais, contratos e demais documentos orientadores da concessão (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021b).

Ainda na reunião de 19 de maio de 2021, a professora e conselheira Clara Lemos (UERJ) propôs a interlocução com o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), a fim de expandir os horizontes do conselho a respeito de experiências exitosas, nacionais e internacionais, de parcerias com pequenas entidades por meio do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que regulamenta as parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e demais arranjos. A reunião foi encerrada com a decisão, por parte da CT, de solicitar ao CONPARNASO a inclusão de uma pauta de apresentação da professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e coordenadora do OPAP, Camila Rodrigues, sobre modalidades de parceria para a prestação de serviços de apoio à visitação (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021b).

No terceiro encontro, realizado em 26 de maio de 2021, foi questionado, por um dos conselheiros, se múltiplos contratos poderiam gerar sobrecarga para a equipe do ICMBio que realiza a fiscalização. Um dos servidores do parque argumentou que pode ser mais fácil gerenciar muitos contratos simples do que um único contrato de alta complexidade. Outro servidor informou que gestores do ICMBio sempre consideraram mais fácil acompanhar uma única relação contratual, mas que, por outro lado, é muito difícil estabelecer uma relação totalmente satisfatória entre o ICMBio e ente privado e que, portanto, a multiplicidade de prestadores aumenta a chance de obter contratos com bom funcionamento, já que ter uma concessionária operando de maneira insatisfatória compromete todos os serviços concedidos (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c).

---

<sup>59</sup> Situação que veio a se repetir, já que, a partir da análise documental, identificou-se que a mesma resistência foi apresentada pela empresa no evento de celebração dos 74 anos da UC (subcapítulo 4.1).

Mesmo diante dessas colocações por parte dos servidores do parque, o representante da FEMERJ se posicionou alegando que, atualmente, não considera interessante a pulverização dos serviços entre diversos delegatários. O representante da Associação Carioca de Turismo de Aventura (ACTA) concordou com essa colocação, alegando que a “pulverização dos serviços” pode acarretar riscos de desequilíbrio aos operadores que não são especializados. Mediante o exposto, um dos analistas ambientais sugeriu que fosse acrescentada à planilha, apresentada na segunda reunião da CT, uma aba contendo a avaliação de receitas e despesas das atividades e serviços a serem delegados, como forma de se pensar em modelagens que melhorem as suas rentabilidades (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c).

Além da perspectiva dos potenciais parceiros, foi discutida a necessidade de levantar a opinião dos visitantes a respeito do grau de importância de determinado serviço para a qualidade da experiência de visita. Sobre isso, o analista do parque informou que o ICMBio ainda não possui um método consagrado para definir os serviços necessários e desejáveis e que seria interessante, portanto, utilizar instrumentos de pesquisa para captar opiniões e sugestões advindas de variados segmentos.

No dia 09 de junho de 2021, ocorreu mais uma reunião ordinária do CONPARNASO, ocasião na qual foi dada a oportunidade, por parte de um dos gestores do parque, de apresentação desta pesquisa e de seus objetivos para os conselheiros. Os mesmos se mostraram receptivos, parabenizaram a iniciativa e alguns deles, como um dos servidores da UC e os representantes da ACTA e da empresa Notur Travel, colaboraram, inclusive, na divulgação do formulário elaborado para os condutores, guias e operadores de turismo sobre a concessão no PARNASO. O novo chefe da UC e do conselho, Marco Campos, também se mostrou receptivo, fazendo o convite para que este estudo interagisse com os atores da administração central do ICMBio, de Brasília, que, naquela ocasião, estavam na UC para dialogar a respeito da proximidade do término do contrato e da operação do turismo no parque após a concessão.

A reunião também contou com a palestra da professora Camila Rodrigues (UFRRJ/OPAP), sobre “modalidades de parcerias para a prestação de serviços de apoio ao turismo: potencialidades e limitações”, iniciativa proposta pela CT de delegação de serviços. A professora apresentou os variados arranjos, os seus significados e os diferentes argumentos e perspectivas que os permeiam. Sobre os potenciais parceiros, Camila Rodrigues mencionou as instituições de ensino e pesquisa; as organizações da sociedade civil; os voluntários; as

iniciativas de base comunitária; as empresas e os órgãos públicos gestores de UC. Sua fala também abordou a pertinência de se pensar nos objetos de parceria, no tempo de duração e na defesa dos interesses e direitos, tanto públicos quanto privados. A professora elucidou sobre os arranjos de autorização, permissão, concessão e abordou o MROSC, trazendo como exemplo desse marco regulatório a possibilidade de gestão compartilhada com instituição qualificada como OSCIP, via termo de parceria. A palestrante apresentou exemplos nacionais de implementação desses diferentes arranjos e mencionou os aspectos a serem considerados no momento de se pensar no desenho de parcerias mais adequado para uma área protegida, aspectos estes que vão desde os objetivos da categoria de manejo da UC ao monitoramento e análise dos impactos ambientais e socioeconômicos das parcerias já formalizadas.

Considera-se oportuno destacar que, embora realizada em um curto período de tempo, a observação participante em atividades e comunicações do conselho consultivo, a partir da abordagem do tema da delegação de serviços, possibilitou a compreensão do processo de concessão por meio das diferentes abordagens dos conselheiros. A participação nas reuniões do conselho e da CT não demandou um período de negociações prévio e nem mesmo foram registrados entraves por parte dos conselheiros que, ao contrário, se mostraram receptivos às perguntas, comentários e contribuições deste estudo para a temática da delegação de serviços no PARNASO.

Nesse sentido, diante da ausência de entraves, mas reconhecendo, contudo, as limitações de um olhar externo em comparação ao do grupo estudado, considera-se que tanto a UC, quanto a sua equipe gestora, se beneficiam com o engajamento de variados atores sociais que, a julgar pelos relatos acima, possuem preocupações para além daquilo que toca os interesses das instituições e empresas que representam, já que, na maioria dos casos, suas colocações envolvem o cuidado com as questões ambientais, sociais, econômicas e até mesmo institucionais da UC. A preocupação com o aspecto institucional aparece com ainda mais evidência por parte da CT, que, apesar do interesse em novos modelos de parceria para o PARNASO, vem ponderando questões como: a possibilidade de sobrecarga sobre a equipe que será responsável pela fiscalização desses arranjos; o risco de desequilíbrio econômico por parte dos potenciais parceiros; a captação de recursos no caso de parcerias com OSC e OSCIP e a capacidade dessas organizações para estarem gerindo o turismo na UC.

A partir deste estudo, foi possível observar que, apesar de cautelosos, os conselheiros, da mesma forma que os gestores e um funcionário da UC, também têm se mostrado

favoráveis a adotar novos modelos de parceria no parque e, mais do que isso, alguns desses atores vêm se prontificando até mesmo a gerir e colaborar com atividades e serviços da UC.

O próprio representante da FEMERJ, que havia se posicionado contrário à “pulverização dos serviços” entre diversos delegatários na reunião datada de 26 de maio de 2021, mobilizou a CT de delegação de serviços para um novo encontro, realizado no dia 26 de outubro de 2021, a fim de discutir possíveis modelagens de parcerias para o parque.

Apesar do futuro da gestão dos serviços de apoio ao turismo no PARNASO ainda ser incerto e da impossibilidade dessa dissertação, diante do prazo de defesa<sup>60</sup>, de acompanhar a continuidade das discussões acerca do tema, este estudo considera que, até o momento, pautando-se pelos oito degraus da escada da participação de Arnstein (1969)<sup>61</sup>, conceito no qual, quanto mais elevado for o degrau, maior o poder de influência sobre os resultados de gestão, a participação do CONPARNASO pode ser caracterizada no nível de “parceria”, correspondente ao degrau 6:

Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão através de estruturas, tais como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos (ARNSTEIN, 1969, p. 11).

Vale ressaltar que a classificação da participação não é estática e que esta análise foi realizada em um curto período de tempo e se restringe à interação entre o CONPARNASO e a equipe gestora do parque. Pois os próprios gestores respondem a uma instância superior que já se mostrou, em alguns casos, indiferente à própria avaliação técnica desses atores, como na ocasião em que não foi acolhida a decisão dos gestores da UC pela não prorrogação do contrato de concessão com a empresa Hope por mais um ano. Partindo desse pressuposto, é importante que a administração central do ICMBio, situada em Brasília, se torne receptiva aos olhares técnico e social de quem acompanha o dia a dia do PARNASO, a fim de que, do degrau 6, o nível de participação do conselho, e da própria equipe gestora da UC, não retroceda para o degrau 4, no qual a participação se dá em um nível chamado por Arnstein (1969) de “consulta”:

---

<sup>60</sup> 16 de dezembro de 2021.

<sup>61</sup> Os oito tipos de participação cidadã descritos por Arnstein (1969), são organizados como uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados, sendo eles: 1. Manipulação; 2. Terapia (a autora descreve esses dois degraus como níveis de “não-participação”); 3. Informação; 4. Consulta; 5. Pacificação (estes três degraus são descritos pela autora como “níveis de concessão mínima de poder”); 6. Parceria; 7. Delegação de Poder e 8. Controle Cidadão (estes três últimos degraus são descritos pela autora como “níveis de poder cidadão”), ou seja, quanto mais elevado o degrau, maior o poder de influência sobre os resultados.

Solicitar a opinião dos cidadãos, assim como informá-los, pode ser um passo legítimo rumo à participação. Mas se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau da escada continua sendo uma vergonha na medida em que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão levadas em consideração (ARNSTEIN, 1969, p. 6).

No primeiro encontro da CT de delegação de serviços, um dos gestores havia informado que o estudo encomendado pela UNESCO ocorreria de maio a agosto de 2021, por um período de 120 dias. No entanto, no dia 07 de julho de 2021, através de mensagem no grupo de *whatsapp* da CT, o mesmo informou que a seleção, que até então estava entre as empresas Natureza Urbana Planejamento Integrado LTDA e Vallya, ainda não havia sido finalizada, pois o valor do contrato ficou acima do esperado pela UNESCO. De acordo com o gestor, se tratava de uma questão externa ao ICMBio e que restaria à equipe aguardar os próximos encaminhamentos.

Após a reunião trimestral do CONPARNASO, realizada no dia 09 de junho de 2021, não foi definida uma nova data de encontro da CT. Esse aspecto, somado à proximidade da data de defesa desta dissertação e ao atraso na previsão inicial de chegada do estudo da UNESCO, impossibilitou a investigação do nível de participação que a equipe gestora do parque e o CONPARNASO teriam sobre a política de parcerias a ser implementada na UC.

De acordo com os gestores, os editais de autorização para a comercialização de alimentos, bem como o de credenciamento dos condutores, se encontram em fase de preparação. Contudo, conforme salientado anteriormente, as autorizações podem ser exploradas para além da oferta de serviços básicos de alimentação e condução de visitantes, incorporando diferentes oportunidades, simplificadas e de baixa onerosidade, ao escopo ecoturístico das UC (ICMBIO, 2012).

Consistindo em um tema dinâmico, no dia 12 de julho de 2021, através de um dos conselheiros da UC, esta pesquisa tomou conhecimento de que a consultoria que seria financiada pela UNESCO, para se pensar a delegação de serviços do PARNASO no futuro, foi cancelada pelo ICMBio, e a responsabilidade pelo financiamento foi repassada ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). O BNDES está coordenando um programa de concessões, com o apoio estratégico do Instituto Semeia, a fim de desenvolver um estudo setorial e atrair potenciais investidores para a gestão de futuros contratos de concessão em UC (BNDES, 2021).

Ademais, diante do término do contrato, datado de 30 de julho de 2021, o ICMBio passou a assumir a operação dos serviços de apoio à visitação no parque. Para tanto, foi feita a

contratação de 36 agentes ambientais temporários para colaborar na tarefa de controle de acesso e ordenamento da visitação, o horário de entrada foi modificado para as 7 horas da manhã e o pernoite se manteve suspenso, com previsão de breve retorno. Ainda de acordo com a publicação institucional do PARNASO/ICMBio, realizada através das mídias sociais, serão ofertados novos serviços de apoio à visitação ainda em 2021 (PARNASO, 2021).

Esse encerramento e o início das operações pelo ICMBio configuram uma novidade para a gestão. Além disso, o contrato entre a empresa Hope e o PARNASO/ICMBio foi encerrado sem a concessionária ter apresentado solução ou perspectiva de reembolso para os visitantes que compraram ingressos antecipadamente e, por conta da pandemia de COVID-19, não puderam usufruir dos mesmos.

Tentou-se contato, via Lei de Acesso à Informação, para obter esclarecimentos sobre o número de ingressos vendidos e não usufruídos pelos visitantes e sobre a perspectiva da gestão para a resolução deste caso. A solicitação foi encaminhada no dia 15 de outubro de 2021, mas, até o momento atual (16 de dezembro de 2021), não foi obtido retorno.

#### 4.4 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a opinião dos condutores, guias e operadores de turismo

Conforme destaca o Ministério do Turismo (2010), os trabalhos de condução e guiamento exercem papel fundamental no segmento de ecoturismo, pois auxiliam e promovem a educação ambiental. Já o operador de turismo é responsável por realizar o planejamento das atividades pertinentes ao segmento, como a elaboração de pacotes, a contratação e a promoção de serviços de viagens. Apesar das diferenciações, o ponto de convergência entre essas atividades profissionais é a dependência de que o atrativo cumpra com os requisitos com os quais ele foi ofertado, como forma de não apenas colaborar com a qualidade das atividades e serviços prestados pelos condutores, guias e operadores que, no que tange a visitação às UC, se tornam a “vitrine” desses espaços, mas de proporcionar, sobretudo, qualidade para a experiência do visitante que pagou por aquele serviço.

Dos 17 respondentes, 11 exercem duas ou mais atividades profissionais na área de turismo, considerando a atuação como guia, condutor e operador. Deste universo de 17 respondentes, 5 atuam no parque há menos de 5 anos (29,4%); 8 atuam no parque entre 5 e 10 anos (47,1%) e 4 atuam na UC há mais de 10 anos (23,5%). Os dois últimos dados têm um caráter ainda mais relevante para este estudo, já que envolvem os profissionais que

acompanharam boa parte da operação da concessão e aqueles que acompanharam o período antes e durante a concessão.

Quando questionados a respeito da gestão do turismo no PARNASO, 16 (94,1%) afirmaram ter conhecimento de que alguns serviços são operados por meio de concessão para a empresa Hope, enquanto que 1 dos respondentes alegou não ter conhecimento deste tipo de gestão.

A pergunta 4 solicitou aos participantes uma avaliação dos serviços operados pela empresa Hope, sob os conceitos de: “excelente”; “muito bom”; “bom”; “regular”; “ruim”; “péssimo” e “não posso avaliar”<sup>62</sup>. O quadro a seguir contém a descrição das atividades e serviços, os conceitos já mencionados e o número de avaliações por conceito para cada item (Quadro 20):

**Quadro 20:** Número de avaliações por conceito, dos condutores, guias e operadores de turismo, sobre as atividades e serviços concessionados. (continua)

<b>4. Qual é a sua avaliação sobre os serviços prestados pela empresa Hope no parque (sede Teresópolis)?</b>							
<b>Atividades e serviços concessionados</b>	<b>Excelente</b>	<b>Muito bom</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Não posso avaliar</b>
Serviço de atendimento da bilheteria	-	1	8	7	1	-	-
Serviço de reservas e compra de ingressos online	-	1	3	6	3	3	1
Estacionamento	-	3	5	4	-	3	2
Transporte interno	-	4	2	8	1	1	1
Limpeza e conservação do Centro de Visitantes	1	4	7	4	-	1	-
Limpeza e conservação da área de camping da parte baixa	2	4	4	4	2	-	1

<sup>62</sup> Devido à extensão do gráfico gerado pelo *google forms*, os dados foram transferidos para o Quadro 20, sem que sofressem qualquer alteração, apenas como forma de facilitar a leitura e a interpretação.

**Quadro 20:** Número de avaliações por conceito, dos condutores, guias e operadores de turismo, sobre as atividades e serviços concessionados. (continuação)

<b>4. Qual é a sua avaliação sobre os serviços prestados pela empresa Hope no parque (sede Teresópolis)?</b>							
<b>Atividades e serviços concessionados</b>	<b>Excelente</b>	<b>Muito bom</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Não posso avaliar</b>
Serviço de atendimento na área de camping da parte baixa	-	2	3	3	4	1	4
Limpeza e conservação do Abrigo 4 (Pedra do Sino)	1	2	6	2	2	1	3
Serviço de atendimento do Abrigo 4 (Pedra do Sino)	-	3	7	1	2	1	3
Limpeza e conservação do Abrigo do Açú	1	1	5	3	2	1	4
Serviço de atendimento do Abrigo do Açú	-	3	4	4	2	1	3
Limpeza e conservação das áreas de camping próximas dos abrigos	-	1	5	4	3	-	4
Serviço de atendimento nas áreas de camping próximas dos abrigos	-	-	3	6	4	-	4
Manutenção da trilha da Travessia Petrópolis-Teresópolis (poda de vegetação, manutenção e limpeza de canaletas e drenos, fechamento de atalhos)	-	1	5	4	2	1	4
Segurança e controle dos usuários na montanha	-	3	3	4	5	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Conforme as respostas dos participantes, a qualidade da maioria dos serviços prestados pela empresa Hope não chega a ser excelente, tendo em vista que apenas 4 itens: a limpeza e a conservação do centro de visitantes; a limpeza e a conservação da área de

camping da parte baixa; a limpeza e a conservação do abrigo 4 e a limpeza e a conservação do abrigo do Açú; receberam essa avaliação e por um baixo número de respondentes.

Os serviços também não chegam a um número muito elevado de avaliações como “muito bom”, 4 foi o máximo atingido e para 3 serviços apenas: transporte interno; limpeza e conservação do centro de visitantes e limpeza e conservação da área de camping da parte baixa. O conceito “bom” ganha mais destaque em relação aos que já foram mencionados.

Por outro lado, as avaliações do tipo “regular” foram atribuídas principalmente para os itens como: serviço de transporte interno; serviço de atendimento da bilheteria; serviços de reservas e de compra de ingressos online e o atendimento nas áreas de camping próximas a abrigos. A classificação “ruim” predominou para alguns serviços como a manutenção da trilha da travessia Petrópolis-Teresópolis, a segurança e o controle dos usuários na montanha e os serviços de atendimento nas áreas de camping próximas dos abrigos e na área de camping da parte baixa.

Para além de uma avaliação que busca identificar a opinião sobre os serviços prestados pela concessionária no parque, este estudo buscou também compreender a opinião dos condutores, guias e operadores de turismo sobre o impacto dessa iniciativa sobre a prestação dos seus serviços (Quadro 21). Dentre as respostas, destacam-se aquelas associadas ao controle do número de visitantes e à limpeza de alguns equipamentos.

**Quadro 21:** Interferências positivas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa. (continua)

<b>Respondentes</b>	<b>5. Você poderia citar as 3 principais interferências positivas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?</b>
01	O atendimento na bilheteria e no centro de visitantes
02	Controle do acesso de visitantes principalmente para pernoite. Possibilidade de poder pernoitar num abrigo seguro (principalmente em caso de chuvas e ventos fortes). Assistência prestada pelos funcionários
03	Não
04	Ter uma pessoa na recepção dos abrigos, controle de visitantes e reservas antecipadas
05	Os abrigos sempre limpos, os rapazes sempre com boa vontade de ajudar e a cozinha excelente

**Quadro 21:** Interferências positivas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa. (continuação)

<b>Respondentes</b>	<b>5. Você poderia citar as 3 principais interferências positivas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?</b>
06	A Piscina Natural está limpa todas as terças em diante! <sup>63</sup> A segurança é boa e comunicativa <sup>64</sup>
07	Controle de número de pessoas, marcações nas trilhas, manutenção de trilha
08	Prestação de informações e suporte
09	Orientação/conscientização de visitantes, difundir atrativos, passar conhecimento local
10	Nenhuma
11	Exceto pela amizade e profissionalismo de alguns de seus funcionários, não tenho nada de positivo para citar
12	A possibilidade de aluguel e uso de barracas do parque facilita muito
13	Nada de positivo, trilhas largadas, com lixo, sem manutenção, ingresso caro e sem retorno
14	Centro de visitantes, bilheteria organizada e manutenção das trilhas
15	Cordialidade dos operadores dos abrigos - cordialidade dos atendentes
16	Nunca tive boas experiências com a Hope
17	Gás na cozinha dos abrigos / água quente para banho / organização dos abrigos

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos aspectos negativos e que precisam ser melhorados, os participantes da pesquisa destacaram (Quadro 22):

<sup>63</sup> Item de responsabilidade do ICMBio.

<sup>64</sup> Item de responsabilidade de empresa terceirizada pelo ICMBio.

**Quadro 22:** Interferências negativas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa. (continua)

Respondentes	<b>6. Você poderia citar as 3 principais interferências negativas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?</b>
01	Péssima conservação do mobiliário urbano no Bosque Sta. Helena, não ter recipientes adequados para separação de resíduos, cobrança de estacionamento para os guias de turismo em serviço. A gestão da Hope, no geral, é péssima. Não ter loja de <i>souvenirs</i> e artigos com a marca do PARNASO, não ter lanchonete. Há muito o que melhorar
02	Problemas na compra de ingressos pelo site, descaso com os abrigueiros que se doam demais tendo péssimas condições de trabalho. Sobem com gás e outros equipamentos pesados sem condições ideais num esforço desumano. Não possuem uma boa mochila para transporte ou botas adequadas
03	Demora no atendimento, atendimento presencial no caixa muito ruim. Dificuldade no fornecimento de informações
04	Falta de organização, a limpeza dos abrigos e campings poderia ser melhor e sistema de reservas antecipadas poderia ser mais organizado
05	Falta de um banho quente, nem sempre tem, quem fica nos campings são discriminados e a marcação da trilha em certos locais não são claras
06	Ausência de um planejamento de melhoria contínua na logística de coleta dos resíduos em cada setor do parque (parte baixa, alta, escritório, etc.)
07	Saneamento ecológico de fachada na parte alta; desvalorização dos funcionários (fazendo eles não serem felizes no serviço que prestam, refletindo isso para os clientes) e falta de investimento nas sedes (exceção Teresópolis)
08	Dificuldade para mudar informações no site, baixa capacidade de comunicação sobre informes importantes e canal de comunicação direta com a empresa
09	Não
10	Não cumpriu nada como deveria
11	Falta de preparo e conhecimento de alguns funcionários para o atendimento aos visitantes / falta de EPI <sup>65</sup> e meio de comunicação para os funcionários que trabalham nos abrigos de montanha / salários não condizentes com a função que deixam os funcionários insatisfeitos,

<sup>65</sup> Equipamento de Proteção Individual.

**Quadro 22:** Interferências negativas da concessão nas atividades profissionais dos participantes da pesquisa. (continuação)

<b>Respondentes</b>	<b>6. Você poderia citar as 3 principais interferências negativas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?</b>
11	fato que acaba refletindo no atendimento aos visitantes
12	1. Dificuldade em aceitar ticket digital e fazer os visitantes imprimir o ingresso quando não estamos mais na era do papel, numa UC!; 2. Não oferecer o serviço de vans da barragem até a entrada até mais tarde (17:30); 3. Não oferecer o serviço de vans em horários que favoreçam aos montanhistas (a partir das 6 da manhã, horário de abertura do parque)
13	Trilhas sem manutenção, lixo, falta de sinalização, banheiro sem água, portaria deveria ter venda após as 6:00
14	Site deficitário na hora da compra de ingressos online, falta de participação da concessionária nas reuniões do conselho do parque e nas reuniões das câmaras técnicas
15	Acessibilidade online precária - péssimo monitoramento das trilhas - despreparo na manutenção dos abrigos
16	Sistema de reservas falho, <i>overbooking</i> nos abrigos, dificuldade em cancelar reservas, burocracia elevada
17	Vendas de ingressos online e a burocracia do estorno em caso de desistência

Fonte: Elaboração própria.

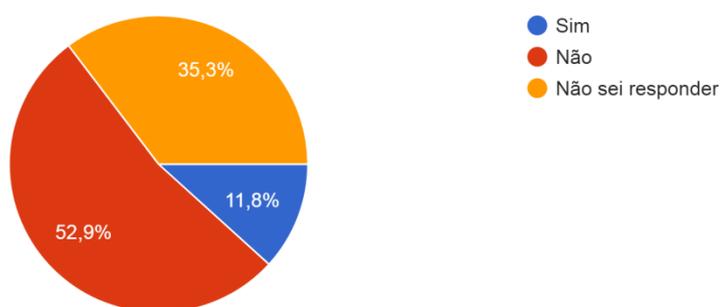
Compreender a opinião de condutores, guias e operadores de turismo reforça que, além desses atores serem, assim como os visitantes, usuários dos serviços do parque, as suas percepções são constituídas de um caráter diferenciado, já que esses profissionais possuem também uma relação de dependência da qualidade dos serviços prestados na UC, algo que interfere diretamente na satisfação dos seus clientes. A avaliação desses participantes coincide com alguns aspectos já apresentados pelos funcionários da UC (subcapítulo 4.2), como: a ausência de separação de resíduos; problemas com o sistema de venda de ingressos online e com a bilheteria; condições de trabalho precarizadas e etc.

Mas, além de apontarem falhas semelhantes às percebidas por outros perfis de participantes da pesquisa, esses profissionais apontam novos relatos, como: a obrigatoriedade de impressão do ingresso por parte dos visitantes em uma era que, nas palavras do ator 12

(Quadro 22), não é mais a do papel; a ausência de um horário de venda de ingressos e de transporte interno que atenda o público da parte alta; a falta de clareza na marcação da trilha da travessia Petrópolis-Teresópolis; a falta de informação sobre o funcionamento da UC, dentre outros.

Na opinião da maioria dos respondentes (Figura 03), a qualidade da experiência do visitante não melhorou com os serviços prestados pela concessionária.

7. Na sua opinião, houve melhorias na qualidade da experiência do visitante após a concessão de serviços à empresa Hope? \*Se tiver dúvida quanto...a empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.  
17 respostas



**Figura 03:** Opinião dos participantes sobre a qualidade da experiência de visitação após a concessão. Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito às melhorias percebidas na qualidade da experiência do visitante, foram levantadas as seguintes opiniões:

- “Melhorou, mas falta organização”;
- “Segurança, explorar novos roteiros, gerar pertencimento ao lugar quando se vivencia uma experiência”.

Os participantes que não verificaram melhorias na qualidade da experiência do visitante destacam alguns aspectos que precisam ser ajustados na operação dos serviços (Quadro 23):

**Quadro 23:** Sugestões de melhorias para a qualidade da experiência de visitação.

<b>Respondentes</b>	<b>9. Se sua resposta foi negativa, cite 3 aspectos principais que poderiam ser melhorados nos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope a fim de colaborar com a qualidade da experiência do visitante.</b>
01	A conservação e manutenção do mobiliário urbano, implementação de lixeiras adequadas de acordo com o tipo de lixo a ser descartado, diferenciação de valores dos ingressos para turistas nacionais e internacionais. Qual é a lógica dessa política?
02	Ausência de implementar as sinalizações existentes, ausência de rota de fuga, em caso de emergência
03	Melhorar a qualidade de vida dos próprios funcionários (melhorando seus salários, ferramentas, alimentação e acomodações); Funcionário feliz: cliente bem assistido; Fazer um abrigo modelo em sustentabilidade (com compostagem local, tratamento do esgoto ecológico planejado que suporte o número de visitantes) e melhoria nos abrigos e valores de ingresso
04	Não atendeu praticamente quase todos os serviços da questão 4.
05	Não exatamente através de 1 única empresa concessionária, mas poderia ser oferecido: 1. Aluguel de outros equipamentos: Bastões, isolantes, mochilas, sacos de dormir; 2. Refeições nos abrigos
06	Fazer algo em prol da conservação
07	Compra de ingressos online, participação da concessionária nas reuniões do conselho e das câmaras técnicas
08	Flexibilidade aos montanhistas de clubes associados, cursos de qualificação profissional
09	Trocar de empresa
10	Permitir compras de ingressos de forma PRESENCIAL / Melhorar a qualidade do sistema de vendas de serviços / Melhorar o sistema de energia solar dos abrigos

Fonte: Elaboração própria.

Além do caráter técnico e logístico dos pontos levantados pelos respondentes, foi possível notar alguns problemas enfrentados pelos funcionários da empresa Hope. Assim como abordado por um dos gestores, uma das respostas dos operadores apontou para a problemática dos abrigueiros terem que se deslocar até os seus locais de trabalho carregando um botijão de gás e se referiu a essa função como sendo desumana. Acrescentou também o fato dos abrigueiros não possuírem mochila para transporte ou botas adequadas. O

respondente 11 (Quadro 22) também se atentou para as falhas da empresa em relação aos EPI dos profissionais, além da ausência de equipamentos de comunicação.

Retomar alguns dos relatos dos participantes da pesquisa pode indicar as possibilidades de melhorias no processo de prestação de serviços pela UC e concessionárias. Além das demandas do que gostariam que fosse melhorado e/ou implementado na UC, há também a preocupação sob a perspectiva de gestão, aspecto evidenciado no comentário de um dos respondentes, ao sugerir a participação da concessionária nas reuniões do conselho e das câmaras técnicas.

A pergunta 10 buscou identificar se foram verificadas melhorias no que tange à gestão da visitação no parque após a concessão. Em resposta, 7 atores disseram “não saber responder” (41,2%); 6 atores disseram que “não” (35,3%) e outros 4 atores alegaram que “sim” (23,5%). Acredita-se que talvez falte conhecimento ou clareza sobre os procedimentos de gestão por parte daqueles que indicaram não saber responder. Os respondentes que identificaram aspectos positivos, citaram alguns pontos, tais como:

- “O manejo das trilhas e o controle de visitantes. Mas ainda falta um pouco de organização e atendimento aos visitantes. No caso das reservas e cancelamento, deve ser melhorado”;
- “Facilidade na compra do ingresso, manejo da trilha e limpeza dos abrigos”;
- “Indicações e manutenção da trilha, controle de visitantes”.

São pontos de convergência, na fala dos atores entrevistados no subcapítulo 4.2 e de alguns dos participantes que responderam a este formulário, que as melhorias na gestão da visitação após a concessão ocorreram no que tange à facilidade da aquisição de ingressos, ao controle da visitação, ao manejo da trilha da travessia Petrópolis-Teresópolis e à limpeza dos abrigos. Contudo, esses mesmos itens que são indicados como melhorias, são também alvos de críticas, o que indica inconstância na qualidade da prestação dos serviços, como pode se notar a partir da indicação dos pontos que poderiam ser melhorados da operação pela empresa Hope (Quadro 24):

**Quadro 24:** Aspectos que poderiam ser melhorados na gestão dos serviços concessionados.

<b>Respondentes</b>	<b>12. Se sua resposta à pergunta 10 foi negativa, indique 3 aspectos na gestão dos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope que poderiam ser melhorados.</b>
01	Melhoria do sistema de venda de ingressos
02	Nunca tive boas experiências com a Hope
03	Trilhas mal conservadas, falta de uma melhor sede em Petrópolis, monitoramento das áreas de nascentes, tipo o Ajax
04	Em alguns casos a limpeza dos abrigos fica a desejar, sinalização de trilhas!
05	Melhorar a qualidade de vida de seus funcionários (principalmente os abrigueiros); saneamento ecológico que realmente trate o esgoto e reforma do abrigo
06	Atendimento na recepção, fornecimento de informações e melhor monitoramento das trilhas
07	1. Melhorar o sistema de compra de ingressos pelo site (muito confuso, já dividindo por atividades a serem realizadas); 2. Instalar placas em pontos estratégicos da trilha orientando os usuários a carregarem consigo seu próprio lixo e dejetos adequadamente; 3. Fornecer mapas e informações orientativas e educativas ambientalmente aos visitantes

Fonte: Elaboração própria.

Na última questão, foi sugerido que os respondentes utilizassem o espaço para fazer comentários, críticas ou sugestões a respeito da gestão dos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope no PARNASO (Quadro 25):

**Quadro 25:** Comentários, críticas e sugestões sobre a gestão dos serviços concessionados.  
(continua)

<b>Respondentes</b>	<b>13. Utilize esse espaço para fazer comentários, críticas ou sugestões sobre a gestão dos serviços prestados por meio de concessão no PARNASO.</b>
01	A concessionária precisa capacitar seus colaboradores em idiomas (inglês e espanhol) para atendimento ao turista, história e geografia, meio ambiente do Parnaso, visitas de campo com estes colaboradores, história, geografia e atrativos turísticos dos municípios no entorno

**Quadro 25:** Comentários, críticas e sugestões sobre a gestão dos serviços concessionados.  
(continuação)

Respondentes	<b>13. Utilize esse espaço para fazer comentários, críticas ou sugestões sobre a gestão dos serviços prestados por meio de concessão no PARNASO.</b>
02	Sugestão: Maior interatividade com os guias por meio de canais de comunicação para receber sugestões, críticas e enviar informes importantes sobre o parque, como eventos, manutenções na área de visitação, site, entre outros
03	Acho que o sistema de controle dos ingressos como pessoal e intransferível não é justo, pois como os ingressos tem que ser comprados com antecedência, fica complicado no caso de ter algum problema e não poder ir no dia
04	É muito ruim não ter uma loja de conveniências e uma lanchonete ao término de um passeio com os clientes
05	Eu também acho justo que o mesmo desconto de morador do entorno seja aplicado às trilhas de 1 dia da parte alta, não entendo porque somente se aplica à parte baixa. Isto gera uma revolta e inimizade da comunidade do entorno em relação ao parque e não motivo de orgulho em ser privilegiado com uma área tão linda, como era antes
06	Não entendo a cobrança diferenciada para turistas nacionais e estrangeiros. Não concordo com a cobrança de estacionamento para Guias de Turismo em serviço com turistas. Não ter a loja de <i>souvenirs</i> e artigos com a marca do PARNASO; em várias oportunidades que estive no parque, o filme sobre o mesmo não estava disponível; a péssima conservação do mobiliário urbano, principalmente no Bosque Sta. Helena e calçadas quebradas Obrigado

Fonte: Elaboração própria.

De uma maneira geral, foram observadas, pelos condutores, guias e operadores de turismo, melhorias oriundas da operação da concessão. Tais melhorias correspondem às atribuições e responsabilidades previstas no contrato, como: a venda de ingressos via bilheteria e *website*; a manutenção e operação do estacionamento; a limpeza do centro de visitantes; o manejo da trilha da travessia Petrópolis-Teresópolis; a operação dos abrigos de montanha; a operação dos campings da parte alta e das sedes em Teresópolis e Guapimirim e a operação do transporte interno na sede em Teresópolis.

No entanto, considerando o incentivo governamental pela implementação das concessões, para além do mínimo exigido em contrato, a iniciativa deveria promover o

aprimoramento dos serviços, a eficiência e a qualidade para o ecoturismo e a proteção ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019a), características que, de acordo com os respondentes, não fizeram parte da operação da empresa Hope no PARNASO.

Ao passo em que foi cumprida a responsabilidade de venda de ingressos via bilheteria e *website*, os respondentes apontaram algumas reclamações que reforçam a necessidade de melhorias e as lacunas na operação dos serviços. Sobre a burocracia em caso de estorno do valor do ingresso, este foi um problema relatado, inclusive, por um dos funcionários da UC, que, conforme exposto no subcapítulo anterior, informou que os visitantes que haviam comprado ingressos antes da pandemia (início de 2020), até o momento da realização da entrevista (maio de 2021), não haviam recebido o estorno.

No que diz respeito ao manejo da trilha e à operação dos abrigos, por exemplo, estas responsabilidades também foram cumpridas, mas, de acordo com as respostas dos participantes, de maneira insatisfatória.

Sob a perspectiva desses atores, pode-se dizer que a eficiência e a qualidade para o ecoturismo de que fala o governo (MMA, 2019a), não se fizeram presentes na operação da concessão no PARNASO. E, quando se trata da proteção ambiental, a perspectiva é a mesma, já que os respondentes reclamam de lixo, de um saneamento ecológico “de fachada” e da falta de orientações educativas sobre a UC para os visitantes. Outro apelo governamental para a implementação das concessões está na promessa de geração de emprego e renda por meio da iniciativa (MMA, 2019a). Mas, na visão dos respondentes, a inserção dos trabalhadores locais se deu por condições precárias de trabalho e salários incompatíveis com as responsabilidades e demandas da função, sobretudo para os funcionários dos abrigos.

Os condutores, guias e operadores de turismo que participaram da pesquisa também fizeram um conjunto de sugestões para o incremento das atividades e dos serviços da UC, como a adoção de modelos de abrigos baseados em indicadores de sustentabilidade, a possibilidade de aluguel ou compra de equipamentos de montanhismo dentro do parque e a contratação de colaboradores bilíngues, para a realização de trabalhos de interpretação e sensibilização ambiental com os visitantes.

A opinião desses atores sobre a experiência de concessão no parque demonstrou que, além das lacunas na prestação dos serviços e na relação da empresa com seus próprios funcionários, essa iniciativa, através da onerosidade sobre o valor do ingresso, da sua omissão quanto à participação no conselho consultivo e da falta de abertura de um canal de diálogo com aqueles que também operam o turismo na UC, vem distanciando a sociedade da gestão e

do acesso ao bem público e comprometendo a sua função de desenvolvimento regional. Nesse caso, cabe ao Estado “rever os limites da dinâmica mercadológica no âmbito da gestão de parques nacionais” (RODRIGUES; GODOY, 2013, p. 84) e, diante do término do contrato de concessão, o PARNASO se encontra em um momento favorável de reorientação da operação do turismo, com vistas a favorecer a qualidade da prestação dos serviços e, assim, beneficiar a experiência dos visitantes na área protegida.

#### 4.5 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a perspectiva de um dos gestores da concessionária

Até este ponto do trabalho foram registrados os benefícios a respeito da concessão no PARNASO, como o ordenamento e controle da visitação, a contratação de moradores locais, a gestão dos resíduos, a qualidade dos banheiros secos e outros. Por outro lado, também foram identificadas lacunas a respeito da operação da concessionária nos documentos que contém os registros e as ocorrências da operação da concessão e a partir da percepção dos servidores da UC, das atividades do conselho consultivo e da opinião dos condutores, guias e operadores de turismo.

Nesse sentido, com o objetivo de compreender a dinâmica da operação da concessão e a repercussão na gestão da visitação do ponto de vista da empresa concessionária, foi realizada uma entrevista (Apêndice II) com um dos gestores do contrato pela empresa Hope. Conforme salientado anteriormente, a empresa Hope foi vencedora da licitação e está operando serviços de apoio à visitação em outros dois parques nacionais: Itatiaia (RJ/MG) e Pau Brasil (BA). Na opinião do gestor privado, a decisão de operar os serviços de apoio à visitação por meio de concessão nestas duas áreas pelos próximos 15 e 25 anos, se deve à “melhoria do desempenho do próprio PARNASO” (Gestor privado, 2021).

Contudo, conforme relatado pelos analistas ambientais do ICMBio (subcapítulo 4.2), o próprio gestor privado reconhece que o perfil mais administrativo da empresa, com foco na área de gestão de recursos humanos, dificultou a tratativa da concessão no PARNASO, sobretudo nos primeiros anos de experiência. Mas, em sua análise, destaca também os aprendizados no processo, uma vez que foi a primeira experiência da Hope na gestão de serviços com este perfil em uma área protegida.

A seguir, destacam-se algumas informações e depoimentos do gestor da concessionária. A começar pela qualidade da experiência de visitação, o gestor privado aponta que:

Do ponto de vista da qualidade da visitação, da perspectiva do perfil que a gente analisava do centro de visitantes e tudo mais, ele melhorou bastante, apesar de ter umas travas contratuais com relação a lista de preços. O visitante reclamava muito em relação ao valor do ingresso, mas o ingresso realmente é o filtro para quem está indo visitar e para quem está indo fazer algazarra (Gestor privado, 2021).

Após se referir a alguns dos benefícios associados à gestão por concessão no PARNASO, como a segurança<sup>66</sup>, o ambiente “mais familiar e mais fácil de trabalhar” (Gestor privado, 2021), é preciso ponderar a perspectiva do entrevistado de que o ingresso funciona como um “filtro”. Esse aspecto, que se evidencia sobretudo no acesso à parte alta do PARNASO, onde o desconto para moradores do entorno não se aplica, de acordo com o gestor privado, tem a sua justificativa na perspectiva da diretoria e do conselho da *holding*, que consideram que “o melhor perfil de visitante é aquele que gera uma maior rentabilidade para a concessionária” (Gestor privado, 2021).

Essa estratégia de lidar com os diferentes perfis de visitantes via aumento e ou pagamento do ingresso reforça o que foi exposto no subcapítulo das concessões a respeito dos mecanismos utilizados para a limitação do acesso serem excludentes.

Mediante os objetivos de “desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental” (BRASIL, 2000) previstos nos parques nacionais, é importante considerar a diversidade de perfis que visitam estas áreas e diferentes estratégias de sensibilização para cada público. Neste sentido, as parcerias de apoio à visitação devem buscar atividades e aprendizados que valorizem princípios éticos da sociedade para com a natureza (NEIMAN; RABINOVICI, 2010) por meio da interface entre turismo e educação ambiental.

E esses princípios éticos devem permear o conjunto da gestão de um patrimônio público, incluindo o debate sobre o estabelecimento do valor dos ingressos, já que a prestação de serviços de utilidade pública deve prezar pela ampliação e democratização do acesso acima do lucro (FURTADO, 2007 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013). Contudo, o tempo de “retorno” das atividades de educação ambiental, no entendimento do gestor da concessionária, influencia a atuação da empresa, que busca priorizar o fornecimento de serviços e atividades de turismo.

---

<sup>66</sup> Apesar de ter colaborado nesse sentido através do ordenamento e controle da visitação, o serviço de vigilância nas portarias e áreas de visitação é de responsabilidade do ICMBio (CONPARNASO, 2021a).

Quando você envolve essas partes, você tem um retorno muito empírico, né? Não tem como você definir o quanto aquilo vai te dar de retorno dentro do valor que você está agregando, leva um tempo para aquilo se maturar e a diretoria não quis esperar o tempo (Gestor privado, 2021).

No ponto de vista de um dos gestores do parque, o apoio da concessionária para atividades de educação ambiental foi muito pontual, e na sua opinião, teve “um caráter mais de chamar público e aumentar a arrecadação” (Gestor público 03, 2021).

O apoio da concessionária, na minha opinião, foi pouco, foi pontual e, quando aconteceu, ele teve um caráter mais de chamar público e aumentar a arrecadação, o que eu acho totalmente legítimo né, a empresa precisa. Para não dizer que eles não fizeram nada, houve uma época em que eles promoveram uns teatrinhos ali perto da piscina, mas como isso não se refletiu no público de maneira imediata, eles pararam (Gestor público 03, 2021).

Além do retorno financeiro direto por meio da arrecadação via ingressos e serviços, o interesse da concessionária em investir no parque é expresso também em outras estratégias de marketing e de mercado, conforme aponta o gestor da concessionária:

Ao longo dessa concessão, a Hope começou a voltar os olhos, na verdade não foi a Hope, mas a diretoria *holding* começou a olhar as concessões de parques com um olhar diferente, antes era um contrato que dava prejuízo, mas era bom ter ele na carteira porque era um contrato com o governo federal e tudo mais. Em uma *holding*, você tem contratos que são benéficos e outros não, mas às vezes um contrato que não é benéfico é bom constar na sua carteira porque ele incorpora sua carteira em determinadas situações ou te dá um atestado técnico (Gestor privado, 2021).

Sobre a geração de emprego e renda, o gestor explicou que a empresa tinha um nível de funcionários flutuante e que, em épocas de sazonalidade, era realizada a expansão contratual, medida que, de acordo com o entrevistado, gerou benefícios para a região porque todos os empregos foram diretos. Quando questionado a respeito das condições de trabalho dos funcionários, sobretudo daqueles que atuam nos abrigos, o gestor privado argumenta que:

Sobre as condições de trabalho, sempre vai haver reclamação em relação a isso. Por final, a gente tinha boas condições, até porque algumas características eram complicadas, por exemplo, o trabalho de um abrigueiro é como se fosse um trabalho embarcado, a pessoa fica alocada sete dias no abrigo, então não tem aquela comodidade, “acabou o meu horário de trabalho, eu vou ali e etc.” e isso é muito ruim depois de um tempo (Gestor privado, 2021).

E quando questionado a respeito dos relatos dos participantes deste estudo sobre falta de comunicação, de Equipamento de Proteção Individual (EPI) e de salários compatíveis com a função dos funcionários dos abrigos, o gestor privado argumenta que:

Você via perfis de visitantes que vinham com materiais ultra melhores, então, para efeito de comparação “pô, o que a empresa tá me dando não é igual ao que o cara tá trazendo, eu quero aquele dali que é bem melhor” e tudo mais, então teve esses conflitos, mas as condições não eram precárias. Elas foram analisadas para que atendessem a todos os requisitos legais e de condições favoráveis para que a pessoa tivesse um bom desempenho dentro do seu local de trabalho, mas nem sempre isso consegue satisfazer a todos (Gestor privado, 2021).

Neste ponto, é pertinente lembrar que a falta de uniforme para os funcionários dos abrigos foi registrada no relatório referente ao acompanhamento da concessão no ano de 2016 (subcapítulo 4.1).

Já sobre a participação da concessionária nas reuniões e demais atividades do conselho gestor, o entrevistado argumentou que a falta de entendimento dos conselheiros sobre o funcionamento da concessão e a cobrança por ações que não eram de atribuição da empresa dificultaram a interação entre o setor privado e a sociedade civil (Gestor privado, 2021).

A inexperiência com relação à gestão da concessão afetou os diferentes envolvidos, como os gestores do ICMBio, a concessionária e os conselheiros do parque. Mas, o fato de ter sido uma das primeiras experiências do modelo de concessão em parques no país, também significou um aprendizado para os representantes do conselho gestor do PARNASO. Neste sentido, conforme destaca Rodrigues e Abrucio (2020), a responsabilização pelo controle social por meio de diferentes instrumentos é uma das premissas básicas de uma parceria público-privada, mecanismo pelo qual a população regula o cumprimento ou não das responsabilidades previamente assumidas pelos seus representantes, e essa dinâmica, no caso do PARNASO, deve ocorrer também por meio do conselho.

Além disso, os conselheiros possuem um histórico de acompanhamento da operação da concessionária, o que levou uma conselheira e representante da FIOCRUZ a ponderar que:

É preciso que se faça um acompanhamento mais estreito do balanço financeiro e dos investimentos das futuras concessionárias, com atenção também ao cumprimento das leis trabalhistas, já que, conforme lembra a conselheira, a empresa Hope não queria pagar horas extras aos funcionários dos abrigos (CONPARNASO, 2021a).

Mediante o exposto, percebe-se que um dos principais aspectos a serem trabalhados entre o poder concedente e uma empresa que, após onze anos de gestão por concessão no PARNASO, foi homologada vencedora para operar os serviços de apoio à visitação em outros dois parques nacionais, é o da responsabilização em suas diferentes dimensões (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020). Pois este não é um princípio que deva ser abandonado por conta da sociedade não entender o funcionamento de uma concessão, ao contrário, já que representa a oportunidade e o compromisso da empresa tornar público os benefícios e os desafios da gestão de um patrimônio público.

Não obstante, é pertinente considerar que a empresa também enfrentou desafios de gestão e, muitos deles, comuns à própria equipe gestora do parque. De acordo com o gestor privado, umas das soluções para a melhoria dos contratos seria torná-los mais flexíveis, considerando a gestão mais ampla das atividades de apoio à visitação, além da possibilidade do privado gerir serviços e atividades como receitas acessórias, em consonância com as demandas de mercado e previamente aprovadas pelos ICMBio.

Outra sugestão apresentada pelo gestor para a melhoria dos contratos diz respeito à flexibilização da tarifação:

Se a concessão no PARNASO permanecesse, isso geraria um problema de tarifação<sup>67</sup>, porque o índice de atualização das tarifas de ingresso que foram tabeladas pelo próprio ICMBio representa um entrave. Essas taxas de flexibilização das tarifas precisam ser bem pensadas pelo ICMBio, porque se a concessionária tem essa flexibilidade de atenuar determinadas coisas, esse custo vai ser reduzido para o visitante (Gestor privado, 2021).

Além da demanda pela flexibilização da tarifação, outro aspecto que vem sendo discutido pelo ICMBio no desenho dos novos contratos diz respeito às responsabilidades e obrigações de investimentos das concessionárias nos parques, o que tende a influenciar o valor final da outorga devida para o Estado. Na perspectiva do gestor privado, essa engrenagem tende a favorecer o governo, pois:

O governo é um ótimo financiador, mas ele não é um ótimo administrador e fazer com que o concessionário faça essa gestão na parte de uso público, isso facilita e desonera o governo em n questões, não só na questão orçamentária,

---

<sup>67</sup> “Hoje a gente tá com o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) na faixa de 33% do acumulado de 12 anos, e a tarifa do ingresso do PARNASO é baseada no IGP-M, então, você chega agora nesse período, que é o de fazer a mudança de escopo, um ingresso que já custava R\$57, R\$60, você vai aplicar 30% de aumento. Isso, na visão do visitante que vai chegar para a próxima tarifa, seria extremamente ruim” (informação verbal do gestor privado, 2021).

mas na questão do efetivo, do corpo técnico e tudo mais. Fora a velocidade que o concessionário tem em determinadas ações e estratégias que o governo em si não tem, justamente por conta da burocracia (Gestor privado, 2021).

Essa perspectiva do gestor privado torna pertinente retomar a fala de Rodrigues e Godoy (2013, p. 84), ao apontarem para a necessidade do Estado “rever os limites da dinâmica mercadológica no âmbito da gestão de parques nacionais”, pois uma parceria público-privada não exime o Estado do seu papel de administrador, ao contrário, já que, além dos objetos concessionados continuarem, em última instância, sob sua responsabilidade, é preciso, ainda, que se administre a própria gestão por concessão através de um monitoramento efetivo, que surta o efeito de melhoria contínua dos serviços prestados. Sobre esse tema, é pertinente apontar a opinião do gestor privado a respeito das multas e advertências sofridas pela empresa ao longo da operação da concessão no PARNASO: “eu acho que uma penalização dessa é ruim, porque você tem um contrato longo e você vai continuar vendo o concessionário ali. No final, quem sai perdendo é o próprio ICMBio junto com o visitante e as relações ficam fragilizadas” (Gestor privado, 2021).

A opinião do gestor privado evidencia a necessidade de atenção por parte da administração pública, visto que, se firmado o compromisso, determinadas cláusulas não são cumpridas e as multas e advertências não repercutem no efeito esperado, o caráter regulatório do Estado passa a ficar comprometido.

Por fim, a perspectiva do gestor privado, somada aos relatos anteriores dos analistas ambientais, dos operadores, guias e condutores, evidenciam a complexidade associada às concessões e a necessidade de reafirmação dos diferentes papéis desempenhados nesse processo, além da observância de princípios como transparência, tomada de decisões clara e justa e melhoria contínua da gestão (THOMPSON et al., 2014).

Conforme argumenta Justen Filho (2006 *apud* RODRIGUES; GODOY, 2013, p. 79) “o concessionário não é um inimigo da administração pública”. Nesse sentido, apesar das lacunas no desempenho da empresa concessionária, aspectos estes que precisam ser observados nas atividades que estão sendo iniciadas em outros dois parques nacionais, a perspectiva do gestor da empresa Hope também torna evidente que não há como esperar que a gestão privada apresente preocupações de caráter genuinamente públicos, como de ampliação e democratização do acesso e o atendimento das necessidades da comunidade e dos objetivos sociais mais amplos (LEUNG et al., 2019).

É por isso que, mesmo em se tratando de um subcapítulo dedicado a percepção do gestor privado, tem-se responsabilidades a serem encaminhadas pelo próprio ICMBio,

responsabilidades estas que envolvem o desenho e a adoção de uma política de parcerias ampla e diversificada, que possibilite não apenas a democratização da visitação, mas a democratização do acesso, pelos moradores locais e regionais, aos benefícios socioeconômicos das áreas protegidas.

#### 4.6 A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a avaliação dos visitantes sobre a qualidade dos serviços prestados

##### *Visitação na parte baixa*

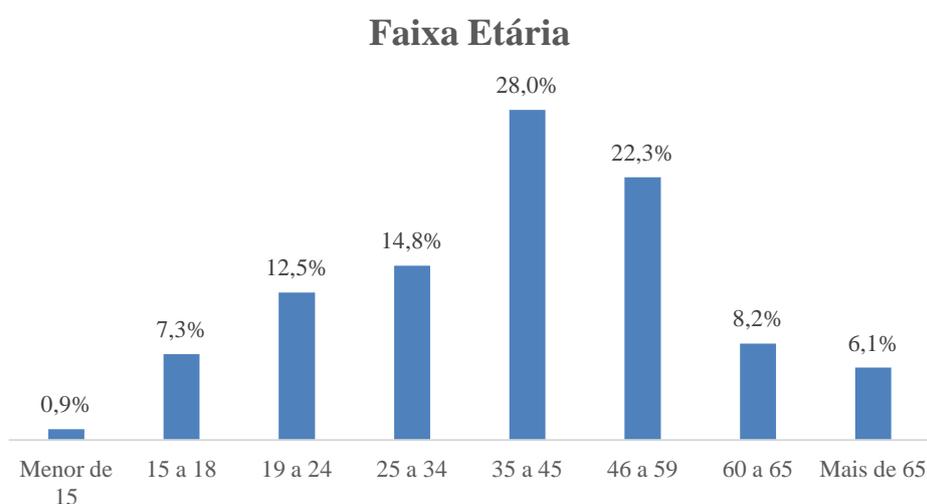
Nos meses de janeiro a abril de 2019, a partir do estudo coordenado pela professora Clara Lemos (UERJ), financiado pela Faperj (Nº 210.305/2018) e realizado em parceria com o ICMBio, foram aplicados 440 questionários com os visitantes da parte baixa do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, sede em Teresópolis. A pesquisa (Anexo I) buscou levantar, além do perfil de visitação, a avaliação da qualidade dos serviços prestados na UC, dados de elevado interesse para este estudo, já que envolvem a avaliação dos usuários sobre a operação de alguns serviços pela empresa Hope.

Cumprе salientar também que, com o impacto da pandemia de COVID-19 sobre o fluxo de visitantes nos parques nacionais e a necessidade de adaptação da presente pesquisa ao contexto de isolamento social, a utilização dos dados da pesquisa desenvolvida por Lemos (2019) tornou-se relevante para compor a análise sobre a experiência do visitante no contexto das parcerias e concessões em áreas protegidas.

É importante ressaltar que o parque possui dois perfis de visitação: o público da parte alta e o público da parte baixa. De acordo com um dos gestores da UC, é pertinente compreender esses dois perfis para se pensar o impacto da concessão na qualidade da experiência do visitante, pois, de acordo com ele, o perfil de público da parte baixa, que é aquele que costuma permanecer por apenas um dia na UC, buscando trilhas pequenas, cachoeiras, piscina natural e outros atrativos da parte baixa, talvez tenha sido o menos beneficiado pela concessão (Gestor público 01, 2021).

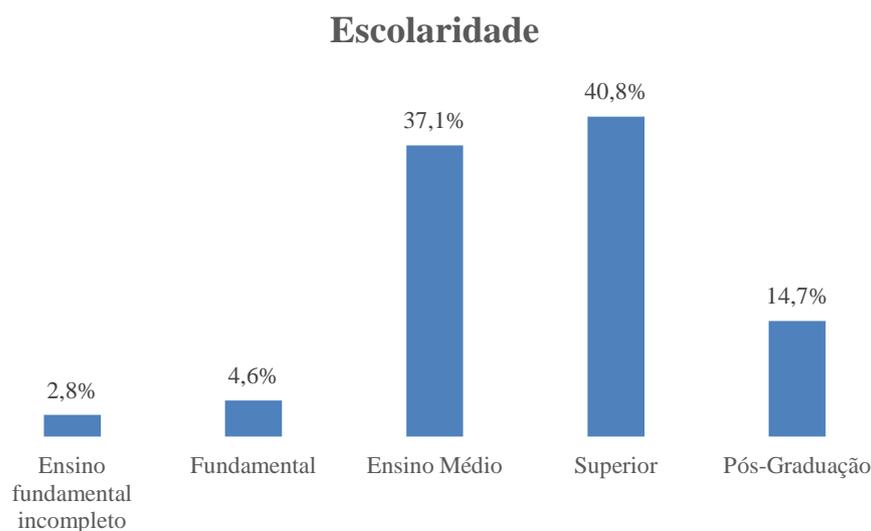
Sobre o perfil dos visitantes da parte baixa (Sede Teresópolis) que participaram da pesquisa, destacam-se as seguintes informações:

- 54,8% dos participantes residem no município de Teresópolis e outros 45,2% residem em outras regiões;
- preponderância de visitantes do gênero feminino, 58,5%, sobre visitantes do gênero masculino, 41,5%;
- a maioria, 28,0%, possui entre 35 e 45 anos; 22,3% possuem entre 46 e 59 anos; 14,8% possuem entre 25 e 34 anos; 12,5% possuem entre 19 e 24 anos e as demais faixas etárias apresentaram porcentagem abaixo dos 10,0%, conforme mostra a figura a seguir (Figura 04):



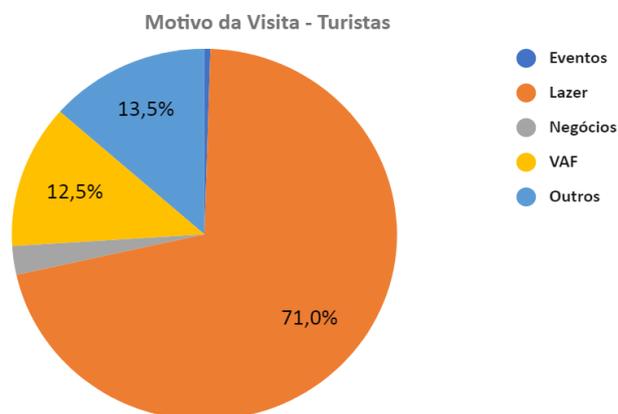
**Figura 04:** Faixa etária dos visitantes da parte baixa. Fonte: Lemos, 2019.

- quanto à escolaridade, há uma preponderância com ensino superior, 40,8%; seguida por um elevado número daqueles que possuem ensino médio, 37,1%, e 14,7% referentes aos que possuem pós-graduação. Os níveis fundamental completo e incompleto apresentaram baixa representatividade, 4,6% e 2,8% respectivamente (Figura 05):



**Figura 05:** Escolaridade dos visitantes da parte baixa. Fonte: Lemos, 2019.

No que tange à motivação da visita ao município de Teresópolis, 71,0% indicaram “lazer”; outros 13,5% indicaram “outros” e 12,5% indicaram “visita à família ou amigos” (Figura 06):



**Figura 06:** Motivação dos visitantes da parte baixa.

Fonte: Lemos, 2019.

Sobre o tempo de permanência no município de Teresópolis, a maioria, 44,3%, indicou 2 pernoites; 20,9% indicaram mais de 3 pernoites; 20,0% indicaram 3 pernoites e 14,8% indicaram 1 pernoite. Além do tempo de permanência, foi questionado a esses visitantes sobre seus respectivos locais de hospedagem, o que apontou para: 25,2% em hotel;

23,5% em casa de amigos; 21,7% em pousada; 17,4% em segunda residência e 12,2% indicaram “outro”.

Neste ponto, é importante discutir alguns aspectos do perfil de visitação. O primeiro deles é que a visitação da parte baixa, conforme destacado anteriormente, é predominantemente constituída por moradores do próprio município de Teresópolis, um aspecto que pode ser motivado pelo desconto para residentes desta localidade.

Outro aspecto a ser considerado é quanto à faixa etária dos questionados, pois o número de visitantes que possui até 24 anos e que possui mais de 60 anos, se comparado aos que possuem de 35 a 59 anos, é baixo. Essa disparidade, considerando o relato do gestor público 03 (subcapítulo 4.2), pode ter a sua justificativa: na falta de divulgação dos programas de gratuidade da UC para crianças de até 12 anos e para pessoas com mais de 65 anos; na ausência de atividades de educação e interpretação ambiental, realizadas pela concessionária, voltadas para o público das escolas, o que poderia motivar o retorno dos jovens à UC por motivos de lazer, e, ainda, no episódio em que os vigilantes alertaram sobre uma possível atividade de comercialização de drogas entre os jovens que frequentavam o parque, o que levou à suspensão do desconto para moradores do entorno por um determinado período de tempo e pode ter inibido o retorno dos jovens ao parque quando da retomada do desconto.

Sobre a figura 06, a maioria dos questionados (71,0%) apontou o lazer como a principal motivação de suas visitas e, criando uma relação com os dados apresentados sobre o tempo de permanência no município de Teresópolis, onde a maioria (44,3%) indicou 2 pernoites, a reativação da pousada, ideal apresentado pelos gestores públicos (subcapítulo 4.2), poderia servir de incentivo à permanência desses visitantes não apenas na cidade, mas na própria UC. Além disso, os dados levantados sobre o local de hospedagem apontam que 25,2% dos questionados estavam hospedados em hotéis e 21,7% em pousadas, totalizando 46,9% de oportunidades da gestão assentar essa demanda no próprio parque. A “intenção de retorno” é um dado que também se mostra favorável à reativação da pousada, já que 99,3% dos questionados indicaram ter a intenção de retornar à UC.

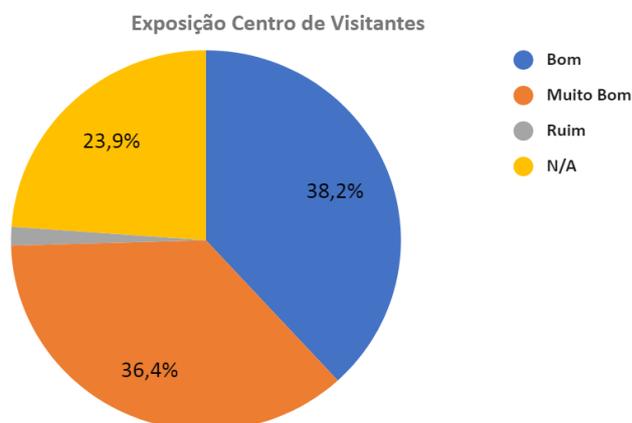
Neste ponto, antes de conhecer a opinião dos visitantes sobre a qualidade de alguns dos serviços prestados na UC, é pertinente lembrar quais são os objetos operados pela concessionária na parte baixa do parque (Quadro 26):

**Quadro 26:** Atividades e serviços operados pela concessionária no PARNASO.

<b>Atividades e serviços concessionados</b>
Serviço de atendimento da bilheteria
Estacionamento
Transporte interno
Limpeza e conservação do Centro de Visitantes
Limpeza e conservação da área de camping da parte baixa
Serviço de atendimento na área de camping da parte baixa

Fonte: Elaboração própria.

A começar pela avaliação da exposição do centro de visitantes, 38,2% dos questionados a avaliaram como “boa”; 36,4% a avaliaram como “muito boa”; 23,9% indicaram “não poder avaliar” e 1,6% a avaliaram como “ruim”, conforme mostra a Figura 07:



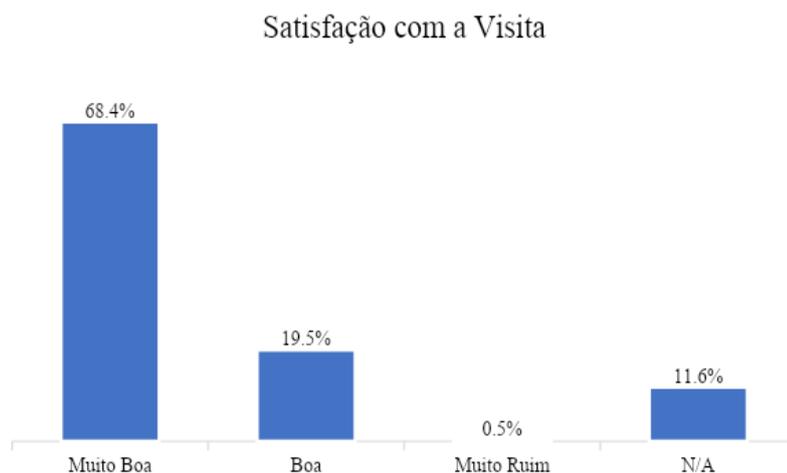
**Figura 07:** Avaliação da exposição do centro de visitantes.

Fonte: Lemos, 2019.

Apesar de não fazer parte dos objetos da concessão, a avaliação dos visitantes sobre as lojas e cafeteria é pertinente para a fase de busca por novos modelos de delegação de serviços em que se encontra o PARNASO. Nesse sentido, 40,5% dos questionados avaliaram esses serviços como “bons”; 36,1% indicaram “não poder avaliar”; 13,9% avaliaram esses serviços

como “muito bons”; 8,2% avaliaram esses serviços como “ruins” e 1,4% avaliaram esses serviços como “muito ruins”.

Quanto à satisfação com a visita, 68,4% avaliaram como “muito boa”; 19,5% avaliaram como “boa”; 11,6% não puderam avaliar e 0,5% consideraram a experiência como “muito ruim” (Figura 08):



**Figura 08:** Satisfação do público da parte baixa com a visita.

Fonte: Lemos, 2019.

É notável, nos itens apresentados acima, a preponderância de avaliações como “bom” e “muito bom”, o que não anula as avaliações negativas, mas estas, no caso de cada item, não chegam a corresponder nem a 10,0% dos questionados. Contudo, é pertinente considerar que o item da exposição do centro de visitantes, que contou com elevados índices de avaliações positivas (figura 07), também contou com um número considerável daqueles que “não souberam avaliar” (23,9%), um dado intrigante, já que este espaço deveria representar o início da experiência de visita à UC, como forma de informar e orientar os usuários sobre as condutas pertinentes a uma área protegida.

Outro aspecto a ser considerado sobre este item é que a exposição foi implementada pelo próprio ICMBio, e a sua manutenção, algo concernente à Hope, a mesma não realizou de maneira satisfatória, de acordo com o que foi relatado pelo gestor público 02 (subcapítulo 4.2). Além disso, é importante verificar como o olhar se modifica dependendo da perspectiva, pois aquilo que para os turistas pode parecer bom (38,2%) ou muito bom (36,4%), uma novidade, aos olhos de quem está gerindo:

O parque qualificou muito a visitação, a parte de educação e de informação ao visitante, quando houve uma reforma do centro de visitantes e nessa reforma a gente atualizou, já precisamos de uma nova atualização, painéis com informações do parque, folders e o próprio site do parque, mas, sendo franco, é mais esforço da própria equipe do parque e do ICMBio do que da concessionária em si (Gestor público 02, 2021).

A sinalização das trilhas, outro item bem avaliado pelos visitantes, configura mais um dos objetos abrangidos pela concessão<sup>68</sup>. No entanto, para se chegar ao elevado índice de avaliações positivas, como “muito bom” (40,0%) e “bom” (31,1%), de acordo com um dos gestores públicos: “é isso, eu não vi, nessa década, nenhuma contribuição quase deles (a concessionária) para essa parte de divulgação científica, nem mesmo na sinalização foi fácil fazer” (Gestor público 03, 2021).

Quanto ao atendimento pelos funcionários, além de ter essa responsabilidade dividida com o ICMBio, já que a recepção no centro de visitantes é terceirizada pelo órgão gestor, mesmo em se tratando do atendimento por aqueles que são contratados pela concessionária, os elevados índices de avaliações positivas, como “muito bom” (50,9%) e “bom” (33,6%), devem ser atribuídos aos esforços dos próprios funcionários, já que, de acordo com um dos entrevistados (subcapítulo 4.2):

Existe ali alguns funcionários dedicados, que gostam de falar, que gostam de mostrar alguma coisa, mas não necessariamente que a empresa passou isso. Isso é o amor que já tem pelo parque, entende? A gente tá ali e a gente ama aquele ambiente, então, ao longo do tempo ali trabalhando, eu vi que eles passam alguma coisa, mas não é algo que a concessionária em si tenha estimulado neles (Funcionário terceirizado, 2021).

Sobre a limpeza, avaliada por 52,0% dos participantes como “muito boa” e por 32,7% como “boa”, a falta de clareza dos documentos orientadores da concessão dificulta a gestão e o monitoramento adequados, pois no contrato consta que a concessionária deverá “possuir programa de recolhimento de lixo nas áreas naturais em cada passeio” e, como não são especificados os locais, entende-se que essa responsabilidade deve abranger todas as áreas naturais onde são realizados passeios. Já os relatórios de fiscalização e acompanhamento contratual apontam, como uma das principais lacunas na operação da empresa Hope, a “falta de limpeza e conservação das áreas objeto da concessão”, no entanto, como essas áreas não foram especificadas no item contratual anteriormente mencionado, esse é um aspecto que

---

<sup>68</sup> Faltou clareza nos documentos orientadores da concessão a respeito da responsabilidade pela sinalização das trilhas da parte baixa da UC, no entanto, como o gestor público 03 se referiu a este item como sendo de atribuição da concessionária, a avaliação do mesmo pelos visitantes foi considerada neste subcapítulo.

dificulta tanto a operação da concessão quanto a fiscalização por parte dos servidores do parque.

Entende-se, com isso, que diante do desafio de cobrar da empresa aquilo que não foi bem definido no contrato, o ICMBio acabou por assumir a limpeza dos objetos que passaram a ser identificados como “ruas internas e áreas verdes” (CONPARNASO, 2021a) e, de acordo com a apresentação que um dos gestores públicos realizou para o conselho consultivo da UC, no que tange a parte baixa do parque, a concessionária se limitou a realizar a manutenção e a limpeza do centro de visitantes<sup>69</sup>. Neste ponto, é importante considerar, mais do que uma revisão de redação contratual, a pertinência de um grande contrato de concessão no contexto do PARNASO, pelo menos no que tange a parte baixa da sede em Teresópolis, tendo em vista que os serviços analisados foram bem avaliados pelos visitantes e sob uma contribuição mínima da concessão.

#### *Visitação na parte alta*

Nesta etapa do estudo, foram utilizados os dados dos 244 questionários aplicados por meio remoto nos meses de junho e julho de 2019, também no âmbito da pesquisa coordenada pela professora Clara Lemos (UERJ), sobre o perfil e a experiência dos visitantes da parte alta do PARNASO (Anexo II). Como o próprio nome sugere, a parte alta do parque é constituída por montanhas, atrativos que desafiam os visitantes por meio de longos percursos, níveis de dificuldade elevados<sup>70</sup> e opções de escalada, o que, conforme relatado pelo gestor público 01, demanda um maior planejamento do passeio, onde o visitante tenha a possibilidade de verificar a disponibilidade em campings ou abrigos e até mesmo nas trilhas, a fim de respeitar a capacidade de suporte no percurso.

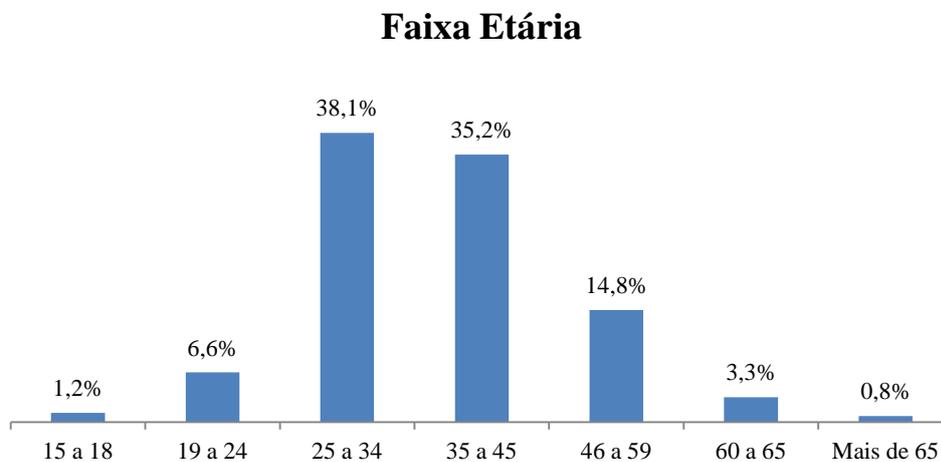
No que tange às atividades realizadas na parte alta da UC, a maioria, 54,1%, indicou a travessia Petrópolis-Teresópolis; 19,3% indicaram a trilha da Pedra do Sino; 10,2% indicaram a trilha da Pedra do Açú; 9,0% indicaram “outros”; 4,5% também indicaram a travessia, mas com uma inversão da ordem, realizando o percurso Teresópolis-Petrópolis e 2,9% indicaram visita ao atrativo Portais de Hércules.

---

<sup>69</sup> Reunião do CONPARNASO, realizada no dia 10 de março de 2021.

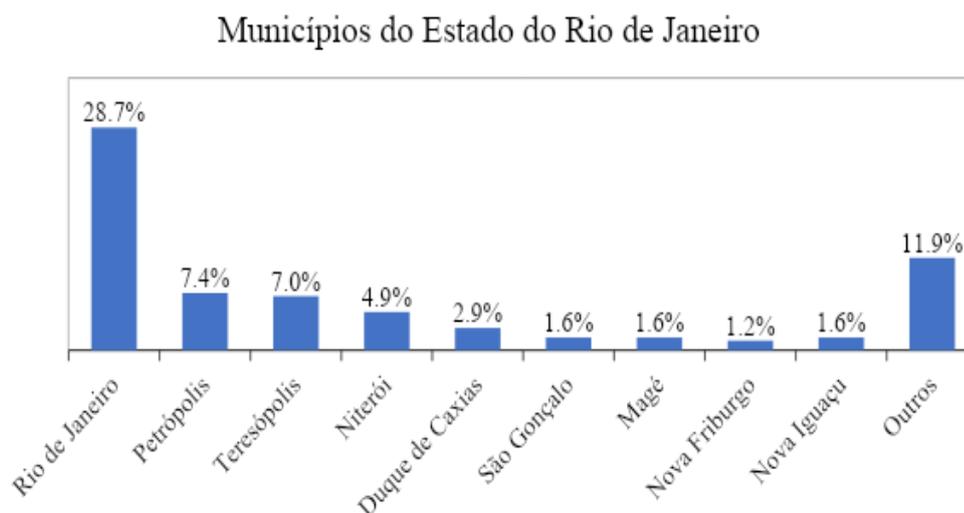
<sup>70</sup> “Grau B: Requer alguma atividade física. Se for necessário pernoitar na trilha, é recomendado (mas não exigido) experiência de camping; Grau C: Requer condicionamento físico, pois as trilhas podem ser longas, acidentadas e/ou cansativas. Em geral envolve pernoite na trilha e Grau D: Requer bom condicionamento físico e experiência básica em montanhismo: camping, caminhadas em clima adversos, manuseio de equipamentos” (INSTITUTO ECOBRASIL, 2021).

Quanto à idade dos participantes, predomina a faixa de 25 a 34 anos, conforme indicado na Figura 09:



**Figura 09:** Faixa etária dos questionados. Fonte: Lemos, 2019.

Sobre a residência dos participantes, a maioria, 68,9%, indicou o Estado do Rio de Janeiro, enquanto que outros 31,1% indicaram outras regiões do Brasil. Para efeito de comparação com os dados apresentados sobre a residência dos visitantes da parte baixa, o gráfico a seguir apresenta os municípios de residência dos visitantes da parte alta no Estado do Rio de Janeiro.



**Figura 10:** Municípios de residência dos questionados. Fonte: Lemos, 2019.

Quanto ao gênero dos participantes, há uma preponderância de visitantes do gênero masculino na parte alta, 69,1%, sobre visitantes do gênero feminino, 30,9%.

Diferente da visitação na parte baixa, a parte alta se mostrou ser frequentada, em sua maioria, por visitantes que possuem de 25 a 34 anos (38,1%), mas mostrou similaridade à visitação na parte baixa no sentido de também atrair um elevado número de visitantes de 35 a 45 anos (35,2%) e de 46 a 59 anos (14,8%). Os desafios que envolvem a visitação à parte alta do parque<sup>71</sup> podem justificar o baixo número de visitantes de 60 a 65 anos (3,3%) e com mais de 65 anos (0,8%), no entanto, este aspecto não justifica o baixo número de visitantes de 19 a 24 anos (6,6%) e de 15 a 18 anos (1,2%).

Sobre a residência dos usuários, se a visitação da parte baixa apresenta uma preponderância de moradores locais (54,8%), essa realidade se modifica quando se trata da parte alta (Figura 10), já que a maioria dos questionados, 28,7%, indicaram residência no município do Rio de Janeiro, enquanto que 7,4% indicaram residir no município de Petrópolis; 7,0% indicaram residir no município de Teresópolis e 1,6% indicaram residir no município de Magé, regiões abrangidas pelo parque. Esses dados remetem à fala de um dos gestores, ao relembrar que:

Quando eu era criança, eu lembro que famílias inteiras vinham para o parque, vinham muito, subiam a Pedra do Sino e isso meio que foi se perdendo. Hoje, o parque ou não é conhecido na comunidade do entorno ou o pessoal acha que é coisa cara, eu já ouvi comentários a respeito disso nas nossas atividades e nas nossas pesquisas (Gestor público 03, 2021).

E, complementando-se à fala do gestor público 03, um dos operadores de turismo argumenta que (Quadro 25):

Eu também acho justo que o mesmo desconto de morador do entorno seja aplicado às trilhas de um dia da parte alta, não entendo porque somente se aplica à parte baixa. Isto gera uma revolta e inimizade da comunidade do entorno em relação ao parque e não motivo de orgulho em ser privilegiado com uma área tão linda, como era antes (Operador de turismo, 2021).

Pode ser que as observações do gestor público 03 e do operador de turismo justifiquem o baixo número de moradores locais visitando a parte alta, já que o acesso a esta área do parque não prevê o desconto que é concedido na parte baixa aos residentes das regiões abrangidas pela UC; talvez justifique também o baixo número de usuários com idades de 15 a 18 anos (Figura 09), o que poderia onerar ainda mais a visita, caso acompanhassem seus familiares com idades mais elevadas, e pode ser que justifique até mesmo o baixo

---

<sup>71</sup> Longos percursos, níveis de dificuldade elevados e opções de escalada.

número de visitantes com idades de 19 a 24 anos, que, em muitos casos, ainda não possuem recursos financeiros que os permita arcar com o custo do ingresso e dos equipamentos necessários à atividades na montanha.

A escolaridade é outro indicador que se diferencia daquele apresentado na parte baixa (Figura 05), no caso da parte baixa, há uma proximidade entre o número de questionados com ensino médio (37,1%) e com ensino superior (40,8%), e um baixo número de respondentes com pós-graduação (14,7%). Já na parte alta, a maioria dos questionados são aqueles que possuem pós-graduação (40,9%), seguida por 36,8% de questionados com ensino superior e 20,4% com ensino médio. Apesar da ausência de dados sobre o perfil socioeconômico dos visitantes da parte alta, as informações sobre o nível de escolaridade e sobre a visita a áreas protegidas fora do Brasil, pergunta na qual a maioria (52,4%) indicou já ter visitado, podem estar relacionadas ao que é entendido pelo gestor público 03:

A visitação diminuiu e a arrecadação aumentou, então, no meu entendimento, a visitação se tornou um pouco mais elitizada. Eu não sei se as pesquisas sobre o perfil dos visitantes estão mostrando isso, mas eu acho que a gente deixou de ser uma atração que já foi muito popular e barata (Gestor público 03, 2021).

Sobre a hospedagem, os dados apontaram para um elevado número de usuários que pernoveram no próprio parque (70,9%). Como esses dados dizem respeito à visitação na parte alta durante todo o decurso de 2018, não é possível verificar quantos usuários pernoveram na UC no mesmo período de tempo, mas, o que este estudo quer evidenciar é o elevado número de visitantes da parte alta dependentes das infraestruturas e serviços de pernoite oferecidos no PARNASO, o que remete a uma das problemáticas apresentadas por um dos atores questionados no subcapítulo 4.4 (Quadro 22): o *overbooking* nos abrigos.

Nesse sentido, o ideal de reativação da pousada e a utilização das demais instalações disponíveis na UC poderiam ampliar a capacidade de pernoite, atendendo assim o público da parte baixa, a fim de manter essa demanda por um maior período de tempo no parque, e o público da parte alta, que já busca, na maioria dos casos (70,9%), opções de pernoite dentro da área protegida. Em síntese, assim como no processo de visitação da parte baixa, o índice de retorno à parte alta (98,8%) também se mostra favorável a essa expansão da capacidade de pernoite, a fim de abrigar um maior número de usuários e evitar possíveis casos de *overbooking*.

Os dados a seguir dizem respeito à avaliação dos usuários sobre os aspectos que compuseram suas experiências de visita. Em se tratando de um estudo cuja maioria dos participantes (54,1%) indicou a realização da travessia Petrópolis-Teresópolis, esta pesquisa tem a oportunidade de verificar a opinião dos respondentes sobre boa parte da operação da concessão, já que, além de alguns serviços da parte baixa, a empresa Hope também é responsável pelas atribuições descritas no Quadro 27:

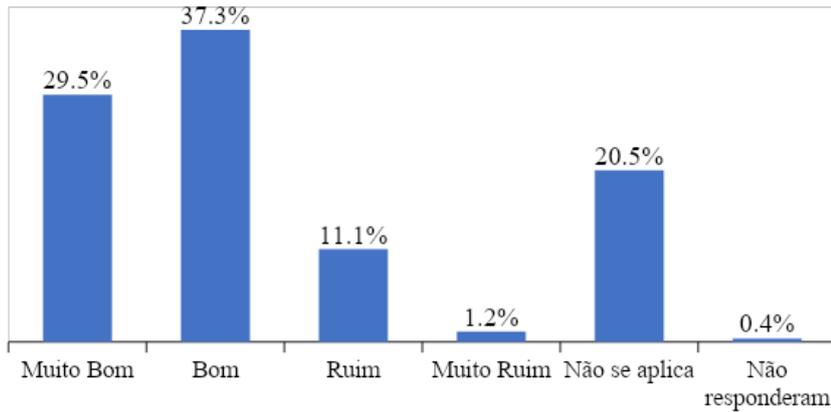
**Quadro 27:** Atividades e serviços operados pela concessionária na parte alta do PARNASO.

<b>Atividades e serviços concessionados</b>
Serviço de atendimento da bilheteria
Serviço de reservas e compra de ingressos online
Limpeza e conservação do Abrigo 4 (Pedra do Sino)
Serviço de atendimento do Abrigo 4 (Pedra do Sino)
Limpeza e conservação do Abrigo do Açú
Serviço de atendimento do Abrigo do Açú
Limpeza e conservação das áreas de camping próximas dos abrigos
Serviço de atendimento nas áreas de camping próximas dos abrigos
Manutenção da trilha da Travessia Petrópolis-Teresópolis (poda de vegetação, manutenção e limpeza de canaletas e drenos, fechamento de atalhos)
Segurança e controle dos usuários na montanha

Fonte: Elaboração própria.

No que tange ao tempo de espera na bilheteria, 37,3% dos questionados classificaram este aspecto como “bom”; 29,5% classificaram como “muito bom”; 20,5% indicaram “não se aplicar”; 11,1% classificaram este aspecto como “ruim”; outros 1,2% classificaram este aspecto como “muito ruim” e 0,4% não responderam (Figura 11):

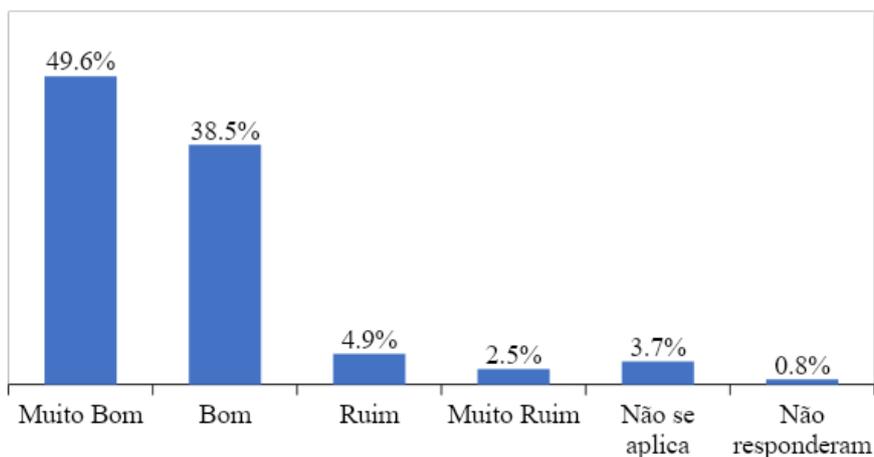
Tempo de espera em fila



**Figura 11:** Tempo de espera em fila. Fonte: Lemos, 2019.

Quanto ao relacionamento com os colaboradores da bilheteria, 49,6% dos questionados classificaram como “muito bom”; 38,5% classificaram como “bom”; 4,9 classificaram como “ruim”; 3,7% indicaram “não se aplicar”; 2,5% classificaram como “muito ruim” e 0,8% não responderam (Figura 12):

Relacionamento com colaboradores - Bilheteria

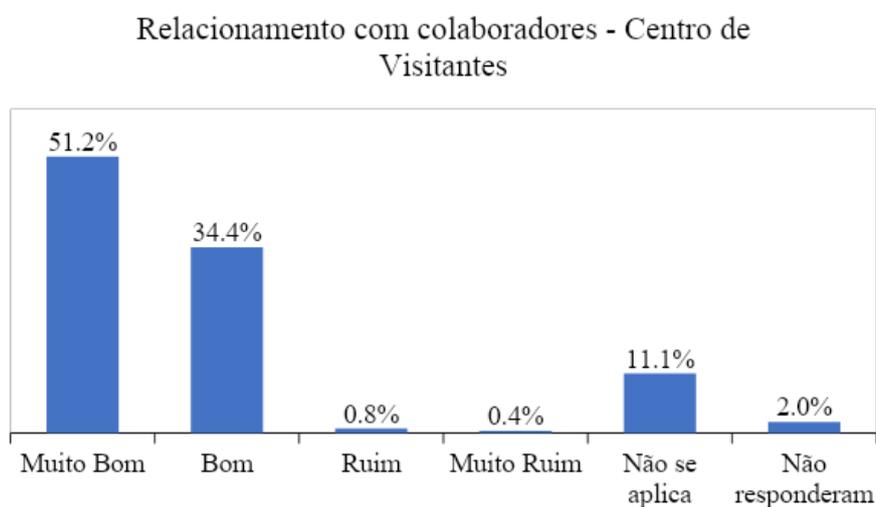


**Figura 12:** Relacionamento com os colaboradores da bilheteria.

Fonte: Lemos, 2019.

Quanto ao relacionamento com os colaboradores do centro de visitantes, 51,2% dos questionados classificaram este aspecto como “muito bom”; 34,4% classificaram como “bom”; 11,1% indicaram “não se aplicar”; 2,0% não responderam; 0,8% classificaram como “ruim” e 0,4% classificaram como “muito ruim” (Figura 13). Vale ressaltar que essas

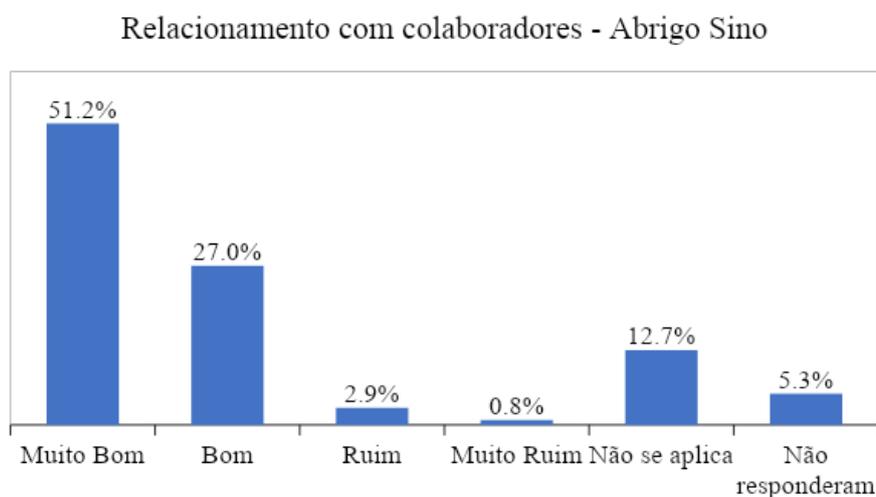
avaliações tanto podem estar associadas à operação da concessão quanto da empresa terceirizada pelo ICMBio, pois já foi dito que a recepção do centro de visitantes é terceirizada pelo órgão gestor e a manutenção e a limpeza dessa estrutura é de responsabilidade da concessionária.



**Figura 13:** Relacionamento com os colaboradores do centro de visitantes.

Fonte: Lemos, 2019.

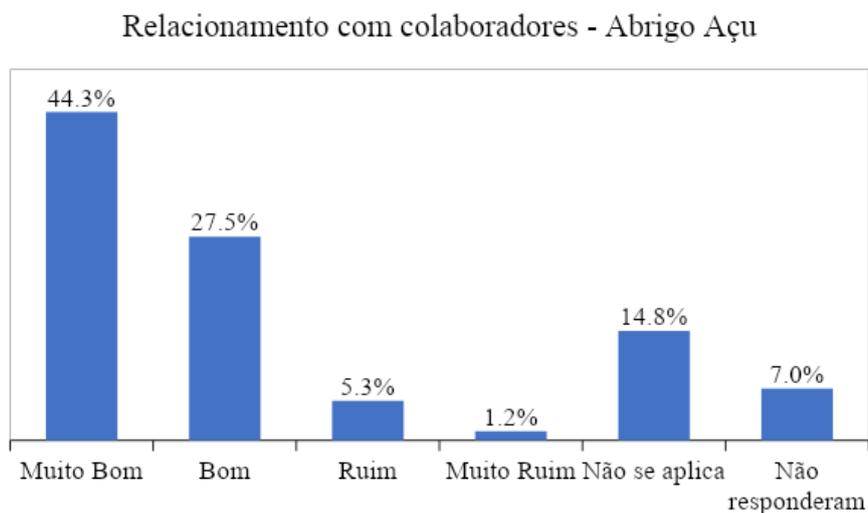
Quanto ao relacionamento com os colaboradores do abrigo 4, da Pedra do Sino, a maioria dos participantes (51,2%) classificou como “muito bom”, conforme mostra a Figura 14:



**Figura 14:** Relacionamento com os colaboradores do abrigo 4.

Fonte: Lemos, 2019.

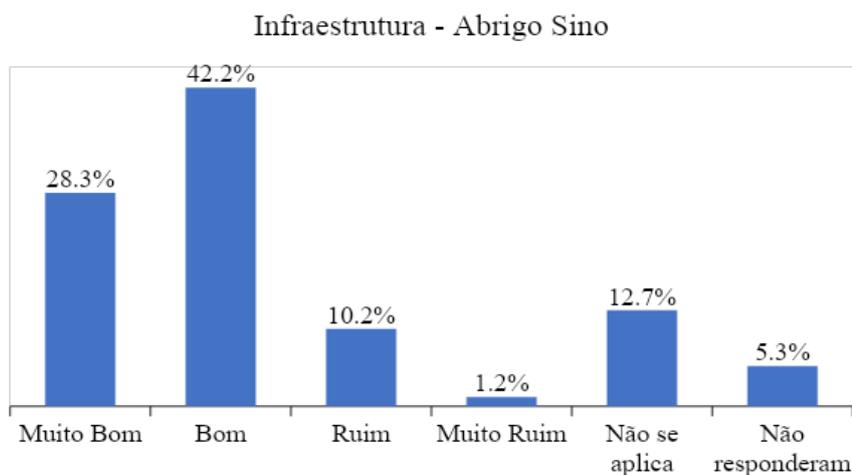
No que tange o relacionamento com os colaboradores do abrigo do Açú, a maioria dos participantes (44,3%) classificou como “muito bom”, conforme mostra a Figura 15:



**Figura 15:** Relacionamento com os colaboradores do abrigo do Açú.

Fonte: Lemos, 2019.

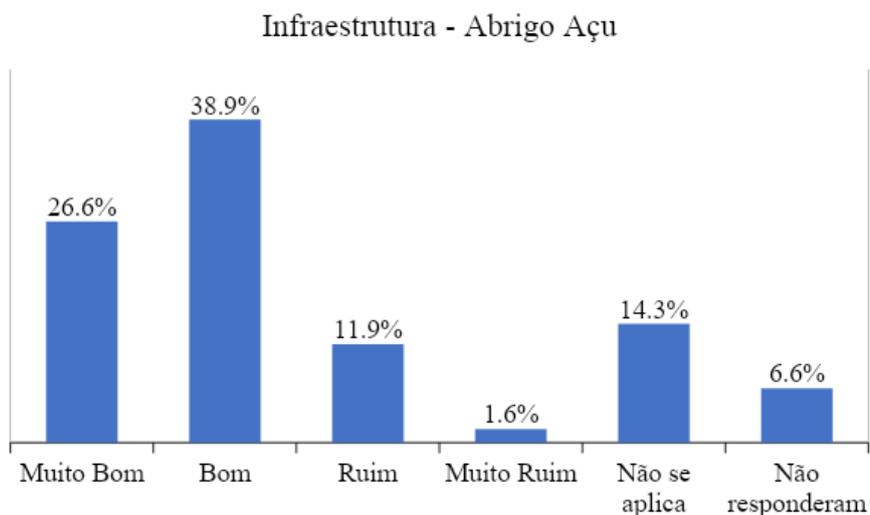
Quanto à infraestrutura do abrigo 4, da Pedra do Sino, 42,2% dos questionados classificaram como “bom”; 28,3% dos questionados classificaram este aspecto como “muito bom”; 12,7% indicaram “não se aplicar”; 10,2% classificaram como “ruim”; 5,3% não responderam e outros 1,2% classificaram este aspecto como “muito ruim”, conforme mostra a Figura 16:



**Figura 16:** Avaliação da infraestrutura do abrigo 4.

Fonte: Lemos, 2019.

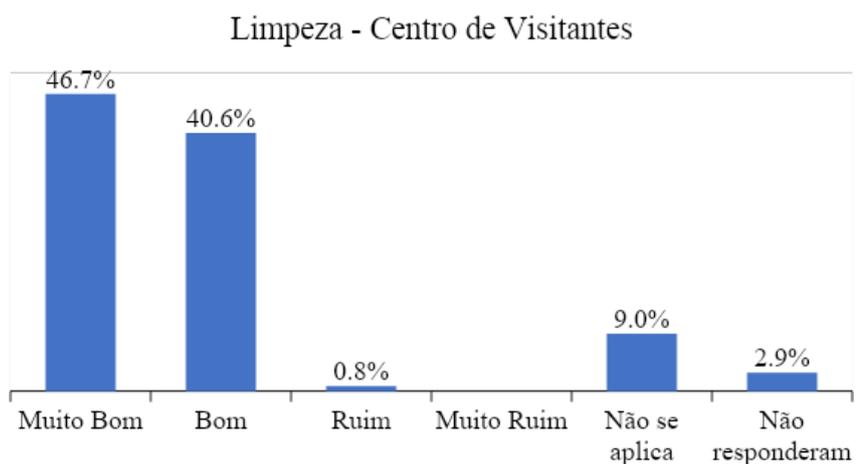
Sobre a infraestrutura do abrigo do Açú, a maioria (38,9%) classificou como “bom”, conforme mostra a Figura 17:



**Figura 17:** Avaliação da infraestrutura do abrigo do Açú.

Fonte: Lemos, 2019.

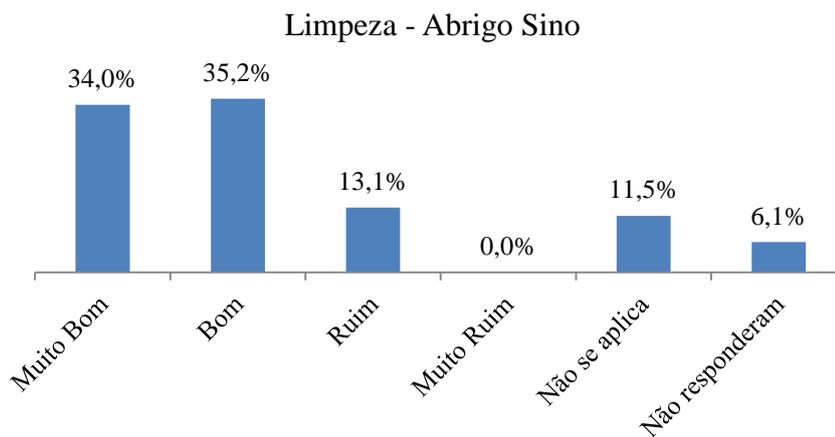
Quanto à limpeza do centro de visitantes, a maioria (46,7%) classificou como “muito bom”, conforme mostra a Figura 18:



**Figura 18:** Avaliação da limpeza do centro de visitantes.

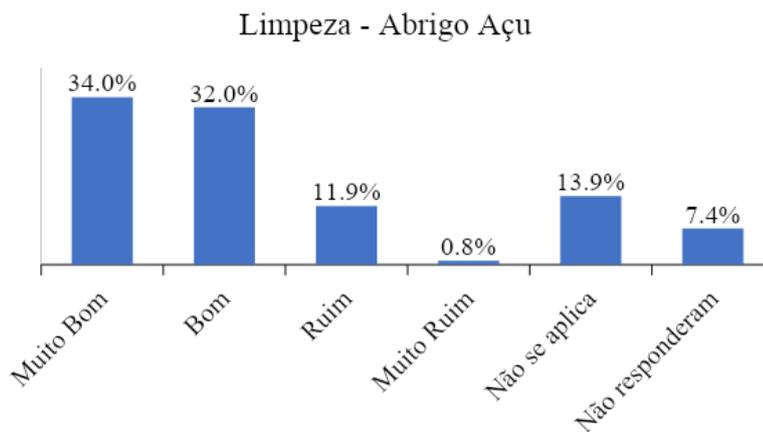
Fonte: Lemos, 2019.

Quanto à limpeza do abrigo 4, da Pedra do Sino, a maioria (35,2%) dos respondentes classificou como “bom”, conforme mostra a Figura 19:



**Figura 19:** Avaliação da limpeza do abrigo 4. Fonte: Lemos, 2019.

Quanto à limpeza do abrigo do Açú, a maioria (34,0%) classificou como “muito bom”, conforme mostra a figura 20:



**Figura 20:** Avaliação da limpeza do abrigo do Açú.

Fonte: Lemos, 2019.

No que tange à qualidade das atividades e serviços oferecidos na parte alta do PARNASO, a avaliação pelos visitantes apresentou preponderâncias entre “bom” e “muito bom”, e, como se trata da parte alta do parque, algumas dessas avaliações podem ser atribuídas à operação da concessionária.

No entanto, é pertinente que se faça algumas ressalvas a respeito dessas avaliações, a primeira delas é quanto ao relacionamento com os colaboradores (Figuras 12, 13, 14 e 15), pois já foi dito pelos diferentes participantes da pesquisa que, de fato, os funcionários da concessionária realizam os seus atendimentos “motivados pelo amor que possuem pelo

parque” (Funcionário terceirizado, 2021), contudo, a percepção dos visitantes não pode alcançar o contexto no qual esses colaboradores atuam:

Eu sempre trabalhei pedindo sugestões de quem tá lidando diretamente com os visitantes e a impressão que eu tenho é que os funcionários da concessionária tem medo de falar certas coisas, porque parece que estão sendo avaliados, vigiados ou não se sentem parte daquilo, sentem até mesmo os seus direitos violados por essa empresa (Gestor público 03, 2021).

Sobre a infraestrutura dos espaços, como os abrigos (Figuras 16 e 17), os elevados índices de avaliações positivas devem ser atribuídos ao próprio ICMBio, já que, no atual contrato, a concessionária se encarregou apenas da manutenção e limpeza das edificações já existentes, conforme relata o gestor público 01:

Então, a concessão aqui no parque, de 2010 para cá (2021), quando ela entra, ela entra só para assumir obras que o ICMBio já tinha realizado, ela só entra para fazer manutenção e manter as equipes de operação (Gestor público 01, 2021).

Sobre a limpeza destes espaços, os elevados índices de avaliações positivas por parte dos visitantes, apresentados nas Figuras 18, 19 e 20 devem ser atribuídos à operação da concessão. Contudo, é pertinente recordar que esses dados correspondem apenas à experiência de visitação no ano de 2018, um período de tempo curto, diante de onze anos de operação. Em relatório referente ao ano de 2019, por exemplo, a comissão de fiscalização e acompanhamento contratual, dentre as faltas e irregularidades da concessionária, apresenta: a falta de limpeza e conservação das áreas objeto da concessão (Quadro 15).

Neste ponto, é pertinente retomar uma das falas dos gestores, quando questionado a respeito de quais estratégias poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes:

Possuir instrumentos mais eficazes para monitorar os serviços que estejam sendo oferecidos e isso passa por duas abordagens: uma é o olhar direto do gestor e outra é o olhar indireto, através do olhar do visitante, o olhar de quem está consumindo esse serviço. Hoje a gente não tem isso como um instrumento de rotina (Gestor público 01, 2021).

Mediante o exposto, é pertinente ressaltar a importância de um levantamento periódico<sup>72</sup> sobre a qualidade da experiência dos visitantes, pois apesar dos dados utilizados

---

<sup>72</sup> “Apesar de possuir índices bem mais elevados de visitação, o caso do Parque Nacional da Tijuca (PNT) pode inspirar a forma de monitoramento e avaliação da percepção dos visitantes do PARNASO. No caso do PNT, é previsto à concessionária a responsabilidade de aplicação de pesquisa de satisfação dos visitantes, conforme o

neste subcapítulo terem contribuído para a compreensão de determinados aspectos do uso público do PARNASO, como a diferenciação entre a visitação que ocorre na parte baixa e na parte alta, é preciso lembrar que esses dados se referem aos anos de 2018 e de 2019, e que os perfis e as opiniões sobre a qualidade da experiência de visitação podem ter se modificado até o momento atual (2021), sobretudo em tempos de pandemia.

Outro aspecto a ser considerado é que mesmo diante dos elevados índices de avaliações positivas sobre a qualidade da experiência dos usuários, pelo olhar da administração da UC, a concessionária encerra o seu contrato com o registro de lacunas e irregularidades no que tange à gestão da visitação.

Em síntese, diante do encerramento do contrato entre a empresa Hope e o PARNASO/ICMBio<sup>73</sup>, uma parceria que perdurou por onze anos (2010 a 2021), este estudo entende esse momento sem a operação da concessão como uma oportunidade, onde a equipe gestora do parque, a partir do monitoramento da qualidade da experiência de visitação, poderá fazer um comparativo da avaliação dos usuários sobre as atividades e serviços durante e após a iniciativa, o que poderá vir a possibilitar a verificação da importância de uma concessão no contexto do PARNASO.

---

que é estabelecido em um Plano de Monitoramento e Avaliação da UC, com periodicidade trimestral e envolvendo de 3% a 5% dos usuários” (ICMBIO, 2021a).

<sup>73</sup> 30 de julho de 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo foi possível verificar a ampliação da estratégia de parcerias para a viabilização de atividades e serviços de apoio ao turismo em unidades de conservação. O potencial das parcerias está associado à colaboração na gestão do patrimônio natural, em apoio à administração pública, através do fortalecimento da proteção e conservação do espaço, da operação de atividades e serviços de apoio ao lazer e turismo, do desenvolvimento socioeconômico, entre outros. Contudo, para o alcance desses benefícios, a implementação desses arranjos precisa estar apoiada em uma base governamental sólida, capaz de regular os efeitos dessas iniciativas sobre os espaços e de prezar pela diversidade de oportunidades para o ecoturismo e pela qualidade da experiência de visitação.

Em se tratando da categoria parque nacional, esse exercício assume um caráter ainda mais imprescindível, pois além de integrar o grupo de manejo de proteção integral, essa tipologia de UC também envolve oportunidades de recreação, esporte e educação ambiental (RODRIGUES & ABRUCIO, 2019), algo que, na perspectiva das autoras Rodrigues e Irving (2015), evidencia o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, no qual está previsto que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o primeiro subcapítulo desta dissertação tratou dos desafios, como a apropriação mercadológica de áreas naturais, e das possibilidades, como o desenvolvimento do ecoturismo, relacionadas ao contexto da visitação em unidades de conservação. No segundo subcapítulo, foi abordada a dimensão conceitual do ecoturismo, uma temática que merece atenção, já que abrange conceitos que ainda não possuem uma definição legitimada pelos órgãos ambientais, como a recreação e o lazer. Seguindo nessa perspectiva, o segundo subcapítulo tratou ainda do tema da diversidade de oportunidades recreativas através do Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC), um conceito que, apesar de ainda ser incipiente, vem colaborando para as discussões acerca da necessidade de se diversificar atividades e serviços como forma de atender, na medida do possível, os anseios ou necessidades psicológicas da sociedade na natureza (CLARK; STANKEY, 1979; DRIVER; BROWN, 1978 *apud* ICMBIO, 2018b).

Conforme ressaltado anteriormente, o tema da diversidade de oportunidades recreativas ainda é incipiente no Brasil, pois, conforme apresentado no subcapítulo 2.3, das 32 unidades de conservação que estão sob os modelos de parcerias formalizados pelo

ICMBio, apenas 15 apresentaram duas ou mais oportunidades recreativas, disponibilizadas por meio de parcerias, que poderiam diversificar as formas de uso pelo público. Além disso, a embrionária diversificação de atividades e serviços ocorre, sobretudo, por meio do modelo de concessão, um arranjo que, apesar do potencial para a ampliação de oportunidades recreativas, pode modificar o perfil de visitação através da onerosidade que recai sobre o valor do ingresso. Observado o avanço das concessões para a promoção do turismo em áreas protegidas e os possíveis riscos para a ampliação e democratização do acesso, o subcapítulo 2.4 abordou as definições acadêmica e institucional, os dispositivos legais que regulam o modelo de parceria e as controvérsias que dificultam o entendimento das concessões como mecanismo para o atendimento de serviços de utilidade pública.

Um dos primeiros desafios relacionados ao processo de concessão está no planejamento da iniciativa e se trata da ausência de um estudo que deveria compor a tomada de decisão sobre o escopo e a envergadura de uma determinada parceria, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Apesar do potencial de prever possíveis impactos indesejados e orientar sobre possibilidades mais condizentes com os objetivos que se pretende alcançar, este procedimento ainda não integra o processo de concessão em UC.

Outro desafio está relacionado à responsabilização pelo controle social, pois foi identificado que só após a elaboração do projeto básico, documento que define os objetivos do poder concedente com a concessão, a sociedade é consultada a respeito do que se deseja implementar. Em se tratando de um dos aspectos primordiais da gestão de um patrimônio coletivo, a participação social não deve se limitar apenas à fase de consulta pública, na qual o projeto de concessão já se encontra semiestruturado, mas deve se dar em todo o processo.

Também foram observados desafios referentes à legislação que regula esse modelo de parceria, que se mostrou extensa e esparsa, o que tende a fragilizar a orientação do arranjo e a sua capacidade de se adaptar às transformações que podem ocorrer ao longo do tempo, podendo modificar o processo de visitação e, portanto, as demandas de gestão do uso público.

Todos esses desafios vêm acompanhados de uma busca crescente pela formalização das concessões em parques nacionais, onde, em um período de dezenove anos, de 1998<sup>74</sup> a 2017, houve apenas quatro licitações, enquanto que em um período de quatro anos, de 2018 a 2021, houve cinco licitações em parques, outras cinco unidades de conservação da categoria entraram em fase de estruturação de concessão e mais oito foram qualificadas para a

---

<sup>74</sup> Ano em que foi celebrado o primeiro contrato de concessão de serviços de apoio à visitação em um parque no país, no qual a empresa Cataratas do Iguaçu passou a operar os serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Iguaçu (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2021a).

implementação da iniciativa.

Nesse sentido, em contraponto à primazia dada às concessões, o subcapítulo 2.5 abordou uma perspectiva para além dessa iniciativa, apontando possibilidades para diferentes arranjos, autorizações, permissões, acordos de cooperação, termos de fomento, termos de colaboração e termos de parceria, coexistirem na gestão do patrimônio natural.

Em seguida, no terceiro capítulo, foram apresentadas as justificativas de escolha do estudo de caso do PARNASO. Tendo sido a segunda UC no país a adotar o modelo de gestão por concessão e diante do encerramento do contrato, que vigorou de 30 de julho de 2010 a 30 de julho de 2021, o estudo de caso do PARNASO possibilitou o registro de aprendizados: verificação da importância das parcerias e da necessidade de envolvimento da sociedade neste processo de gestão; pertinência de que as empresas e os operadores sejam preferencialmente da região da UC ou dos municípios em que se situa a UC; pertinência de que a formalização de parcerias se dê com instituições que estejam alinhadas aos objetivos de um parque nacional e necessidade de melhoria do processo de fiscalização e monitoramento desses arranjos. Além disso, também foram registrados os desafios para o aprimoramento de experiências futuras de gestão por meio de parcerias em UC.

Neste ponto, é pertinente retomar as perguntas que nortearam a pesquisa: quais são os principais desafios e possibilidades de implementação, monitoramento e fiscalização do arranjo? A iniciativa atende a perspectiva da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e promove a qualidade da experiência de visitação? Mediante a complexidade associada a tais questões, o processo de levantamento e análise considerou alguns aspectos principais:

- **Ecoturismo e a relação com a concessão no parque.** Buscou-se compreender a repercussão do ecoturismo em aspectos como a educação, sensibilização, interpretação e geração de conhecimento para os visitantes, o envolvimento das comunidades locais na concessão e a contribuição da iniciativa para o alcance dos objetivos de conservação;
- **Diversidade de oportunidades e qualidade da experiência dos visitantes.** Buscou-se compreender os desafios na gestão da visitação e na qualidade da experiência dos visitantes e as medidas que poderiam ser adotadas a fim de promover a diversidade de oportunidades recreativas;
- **Aspectos institucionais e monitoramento do contrato.** Buscou-se compreender os aspectos fundamentais no desenho de um contrato de concessão e os formatos de

parcerias mais adequados para viabilizar os serviços de apoio à visitação no PARNASO.

A partir desses aspectos, foram identificados os seguintes desafios enfrentados ao longo da experiência de concessão de serviços no parque:

- **Melhoria dos procedimentos internos do ICMBio para orientar de forma detalhada o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação.** Durante o estudo, foi verificado que as concessões possuem uma regulamentação extensa, esparsa e que deixa lacunas quanto à orientação de todo o processo, que vai desde a realização de estudos preliminares à assinatura do contrato de concessão. No que tange ao monitoramento, avanços nos procedimentos de gestão do contrato por parte do ICMBio foram registrados, contudo, o monitoramento dos efeitos da concessão em termos da qualidade ambiental, satisfação e experiência do visitante e impactos socioeconômicos na dinâmica do turismo, ainda é limitado e necessita de uma sistemática e de padrões adequados ao contexto do uso público em parques nacionais;
- **Experiência incipiente da instituição gestora e da concessionária na gestão de contratos de concessão em parques.** A iniciativa de concessão no PARNASO foi a segunda implementada no país. Na época do desenho do contrato e início da operação, existia a experiência no Parque Nacional do Iguaçu (PR), que possui uma dinâmica de visitação bastante diferente em termos de perfil de visitantes e atividades praticadas. Além disso, a concessionária contratada não tinha experiência na operação dos serviços de apoio ao à visitação em parques, o que desencadeou uma série de lacunas na operação, mas também possibilidades de aprendizado no processo;
- **Garantia do cumprimento, por parte da concessionária, das responsabilidades previstas em contrato relacionadas aos aspectos ambientais e sociais.** A partir dos relatórios da gestão do contrato organizados pelo ICMBio, foi possível identificar alguns itens que estavam previstos em contrato como responsabilidades da concessionária e que não foram desempenhados de forma adequada, afetando a qualidade da visita no parque. Destacam-se os seguintes itens: limpeza e conservação das áreas objeto da concessão inadequadas; problemas com a operação e instalações dos abrigos e das áreas de camping na montanha; falta de manutenção das trilhas de

montanha; ausência de profissional capacitado para interpretar e fornecer informações sobre a UC para os visitantes. No que diz respeito às responsabilidades ambientais, o contrato se atém à questão do recolhimento e separação do lixo e ao fornecimento de informações básicas sobre a UC para os visitantes. O mesmo se aplica às responsabilidades sociais, composta por itens de caráter mais técnico, como a gestão da segurança, o fornecimento de informações sobre a operação da concessão e a política tarifária e a limpeza dos imóveis e instalações objeto da concessão. Ressalta-se que as parcerias devem ir além da prestação de uma atividade ou serviço, atendendo a objetivos de visitação mais amplos, como a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a melhoria da qualidade da experiência de visitação;

- **Limitações na gestão do contrato para realizar adequações e atender demandas.** A dinâmica de visitação pode envolver a necessidade de algumas adequações e mudanças ao longo do tempo que precisam ser avaliadas de forma conjunta pelo ICMBio e empresa concessionária. Como exemplo, pode-se citar o caso em que a piscina natural, principal atrativo da UC durante o verão, não pôde ser utilizada pelos visitantes porque a contratação de guardiões de piscina não foi realizada em tempo hábil, situação que não pôde ser solucionada pela concessionária, já que não estava previsto em contrato;
- **Melhoria das condições de trabalho dos funcionários que atuam em áreas remotas.** No caso do PARNASO, alguns funcionários atuam em áreas que apresentam dificuldades de acesso, com elevada altitude. No caso da gestão dos abrigos, os funcionários precisam ficar alocados durante sete dias em seus postos de trabalho, o que demanda a disponibilização, por parte da empresa, de itens que assegurem a segurança e a comodidade para a prestação do serviço. No entanto, durante o estudo foram registrados relatos a respeito da deficiência nos seguintes itens: Equipamento de Proteção Individual (EPI); equipamento de comunicação e dificuldade de carregamento de gás ao longo de percursos que duram, no mínimo, 5 horas;
- **Fortalecimento das iniciativas de educação, sensibilização e interpretação ambiental no escopo das concessões.** Durante o estudo foram identificadas atividades promovidas de maneira pontual pela concessionária, sem o aporte de um programa que orientasse a respeito da pertinência dessas atividades para o contexto da gestão e

do uso público da UC, do tempo de duração recomendável e da necessidade de envolvimento dos moradores do entorno;

- **A concentração de atividades e serviços de apoio à visitação ofertada por meio de apenas um modelo e um único prestador pode limitar adequações e ajustes necessários em caso de instabilidades econômicas e políticas.** No caso do PARNASO, no ano de 2020, em virtude dos efeitos da pandemia de COVID-19, a empresa Hope entrou em processo de recuperação judicial, um recurso utilizado para não decretar falência. A partir do estudo, verificou-se que esse processo afetou não apenas o pagamento dos funcionários da empresa, mas o estorno para os visitantes que haviam comprado ingressos antes da pandemia e, até o momento atual (2021), não foram ressarcidos. Além disso, a concessão se manteve restrita à operação das mesmas atividades e serviços ao longo de 11 anos. Para este caso, o órgão gestor deve adotar o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) e demais instrumentos que visam um planejamento mais amplo da visitação, de forma a orientar não apenas a diversificação de atividades, serviços e preços praticados, mas, sobretudo, a diversidade de parcerias;
- **Limitada participação da concessionária nos espaços de consulta, diálogo e interlocução com os demais operadores de turismo da UC e com a sociedade civil.** No PARNASO, em virtude dos constantes conflitos e questionamentos em relação à operação da concessão, a empresa deixou de participar das reuniões do conselho gestor. Embora houvesse demandado a continuidade da presença da concessionária, a participação da empresa no conselho não foi retomada.

Com o avanço das concessões, os desafios verificados ao longo da experiência do PARNASO carecem de um olhar atento, de forma a reorientar determinadas ações por parte do setor privado, mas sobretudo por parte do setor público, já que as problemáticas se iniciam com a necessidade de melhoria dos procedimentos internos do ICMBio, para orientar, de forma detalhada, o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação. A partir dos desafios registrados, foram elaboradas as seguintes propostas de diretrizes e ações, a fim de aprimorar o processo de concessão e demais parcerias em unidades de conservação e, também, a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a qualidade da experiência de visitação.

- **Elaboração de um Marco de Orientação para Parcerias em Áreas Protegidas.** Elaboração de um conjunto de normativas, manuais e instrumentos para orientar o planejamento, a implementação e o monitoramento das parcerias em UC. Documento que expresse critérios para identificação dos modelos mais adequados de parcerias para diferentes contextos, fortalecendo valores públicos como transparência, qualidade e responsabilização pelo controle social;
- **Produção de um Caderno de Experiências sobre as parcerias em Parques Nacionais.** Registro anual de um conjunto de iniciativas em curso, destacando o escopo da parceria, as instituições envolvidas, os aprendizados, as formas de monitoramento e os efeitos da parceria para a sociedade e UC. O registro destas iniciativas poderia ser realizado em conjunto com instituições de ensino e pesquisa, como o OPAP, por exemplo;
- **Adoção de indicadores de responsabilidade ambiental e social no processo de licitação para a seleção de empresas concessionárias.** Devido à crescente mobilização do setor privado por parte da esfera pública, instituições financeiras e organizações da sociedade civil, diferentes grupos empresariais começaram a se interessar pelo investimento em parques nacionais. Contudo, a atuação dessas empresas consiste em setores de infraestrutura e negócios que se diferenciam da prestação de serviços em um parque nacional, bem público de uso especial. Neste sentido, recomenda-se a verificação do histórico de empresas interessadas no que tange à adoção de critérios de responsabilidade social e ambiental, fortalecendo as parcerias com instituições que estejam alinhadas aos objetivos de um parque nacional;
- **Acompanhamento e revisão dos documentos orientadores do processo de concessão.** Recomenda-se que, a partir do monitoramento do contrato de concessão com o apoio de diferentes instrumentos, inclusive de pesquisa de satisfação e qualidade da experiência do visitante, o órgão gestor avalie as possibilidades de modificação no conjunto das atividades de uso público da unidade. As alterações podem estar relacionadas à oferta de novos serviços, como fonte de receitas acessórias para a concessionária, ou mesmo à suspensão de alguma atividade;
- **Adoção de um sistema de desempenho com foco nos efeitos das concessões para a UC e sociedade.** Recomenda-se uma análise criteriosa dos possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos da concessão para balizar o sistema de desempenho das concessionárias. A bonificação ou a penalização com efeito sobre a outorga

variável devida pela concessionária, por exemplo, pode se dar a partir de indicadores ambientais, sociais e econômicos contextualizados com o território em questão. A diminuição de externalidades negativas como resíduos, poluição e despesa de energia, pode ser bonificada na medida em que a concessionária adota tecnologias alternativas de gestão;

- **Elaboração de um documento orientador para subsidiar a política de ingressos no acesso à UC e a gestão e difusão de informação sobre a arrecadação.** Sugere-se a elaboração de um documento, com a participação de diferentes setores, para subsidiar a política de ingressos, gratuidades e incentivos para visitação, além de promover a difusão de informações sobre a arrecadação para a sociedade. A definição dos valores dos ingressos depende de um conjunto de fatores e, no caso do ICMBio, documentos normativos regulam os ajustes anuais na tabela de ingressos, mas não explicitam os critérios e serviços que estão envolvidos na definição dos valores. Nos parques com concessão, por exemplo, considera-se fundamental prestar contas para a sociedade de forma clara, distinguindo a composição da arrecadação da concessionária por meio dos ingressos, o montante devido pela concessionária para o órgão gestor e o fluxo da arrecadação e composição do orçamento na gestão pública.

Com o contrato firmado em 2010, até o momento atual (2021) ocorreram atualizações relacionadas ao processo de concessão, como a criação de novos dispositivos legais: a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que trata da concessão de serviços públicos, e a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que trata de licitações e contratos administrativos. Além disso, o contrato de concessão de serviços do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, firmado em 2018, surge prevendo alguns aspectos que colaboram para a superação de alguns dos desafios verificados no caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, como a possibilidade da concessionária gerir atividades e serviços como receitas acessórias, o estabelecimento de parâmetros mínimos de desempenho e a realização periódica de pesquisa de satisfação dos visitantes.

Contudo, esses mesmos avanços evidenciam desafios, o primeiro deles está na capacidade de um contrato ser atualizado de acordo com os avanços institucionais, relacionados ao modelo de parceria, que ocorrerem ao longo do tempo de vigência do documento. Considerando que os contratos atuais estão sendo formatados para terem duração de até 30 anos, essa medida se mostra imprescindível, já que, a julgar pelo caso do

PARNASO, as administrações pública e privada ficaram restritas à limitação contratual ao longo de 11 anos, sem poder implementar avanços na gestão da visitação, como a medida de receitas acessórias.

Outro desafio diz respeito ao item das bonificações, que prevê desconto de até 50% sobre o valor de outorga variável nos casos em que a concessionária atender aos parâmetros mínimos de desempenho somado ao cumprimento de todas as obrigações do projeto básico e do edital de concessão. Essa última estratégia, de bonificar a empresa pelo atendimento do que lhe é de responsabilidade, carece de atenção, tendo em vista o caráter regulatório do Estado. No caso do PARNASO, por exemplo, o que se observa é a necessidade de adoção de medidas de fiscalização e monitoramento que sejam mais céleres e eficazes, a fim de assegurar que o parceiro cumpra com as responsabilidades contratualizadas. Já as bonificações, de acordo com o que enuncia Rodrigues e Abrucio (2020), devem ser concedidas quando da mitigação de impactos por parte da concessionária.

Rodrigues e Abrucio (2020) apontam que, enquanto o nicho de mercado turístico avança na gestão de áreas protegidas, o Estado deve regular, por meio de regras e procedimentos claros, a atividade comercial no parque. Ao adotar as bonificações como “estratégias de incentivo”, os autores apontam ainda que a sua aplicação deve se dar, por exemplo, nos casos em que os parceiros apresentarem melhor desempenho no que tange a práticas de gestão ambiental (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020).

Em suma, apesar dos desafios identificados no caso do PARNASO, em complemento às propostas apresentadas, este estudo recomenda a adoção de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática. De acordo com os depoimentos dos gestores do parque e o posicionamento de alguns membros do conselho gestor, em uma perspectiva futura, pode ser mais adequado gerenciar um conjunto de instrumentos de parceria de pequeno e médio portes, do que um único contrato de alta complexidade (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c). Essa medida não exime a necessidade de melhoria dos procedimentos de fiscalização e monitoramento pelo órgão gestor, mas, pelo relato dos gestores, entende-se que a implementação de um mosaico de parcerias colabora para o êxito desse processo.

Nesse sentido, para além das concessões, a administração do PARNASO tem agora a possibilidade de implementar uma nova política de parcerias, envolvendo, além das autorizações e permissões, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que, por meio da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece os critérios

jurídicos para parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Essa política de parcerias, ao envolver organizações e pequenos e médios empreendedores locais, pode: melhorar o processo de fiscalização e aumentar a possibilidade de contratos com desempenho adequado; gerar renda direta e promover o desenvolvimento socioeconômico; gerar conhecimento e informações para os visitantes sobre a UC; diversificar as possibilidades de parceria, favorecendo a gestão do uso público diante de instabilidades econômicas e políticas que podem afetar uma única concessão; promover a ampliação e diversificação de oportunidades para o ecoturismo e atrair uma demanda também ampla e diversa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **BNDES vai conceder parques estaduais para melhorar experiência dos visitantes**. 2021. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-vai-conceder-parques-estaduais-para-melhorar-experiencia-dos-visitantes>>. Acesso em: 09 out. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOTELHO, E. S.; RODRIGUES, C. G. O. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 280-295, ago. 2016.

BRAGA, A. S. **Parques Nacionais: Participação privada na viabilização do uso público**. 1. Ed. - Curitiba, PR: CRV, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: art. 225. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 Agosto 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.519, de 13 de dezembro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 Dezembro 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4519.htm)>. Acesso em: 30 mar.2021.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 Abril 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)>. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 Abril 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10673.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10673.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 Agosto 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 Junho 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 Fevereiro 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 07 Julho 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm)>. Acesso em 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 Julho 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 Janeiro 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 11.019, de 21 de dezembro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 Dezembro 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11019.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 Dezembro 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 Agosto 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 Dezembro 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 Julho 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>. Acesso em: 30 mar.2021.

BRASIL. Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 Maio 2018a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01 Abril 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 9, de 10 de julho de 2018. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Brasília, DF, 2018b.

BRUMATTI, P. N. M. **O espelho das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades**. 2020. 297 f.: il. Tese (Doutorado em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

BUCKLEY, R. et al. Turismo e Gestão da Visitação em Áreas Protegidas. 2019. UICN. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-Pt.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. **Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 2021.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021a.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. **Ata da reunião realizada no dia 19 de maio de 2021.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021b.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. **Ata da reunião realizada no dia 26 de maio de 2021.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021c.

Clark, R. N.; Stankey, G. H. 1979. **The Recreation Opportunity Spectrum:** a framework for planning, management, and research. USDA Forest Service General Technical Report PNW-98. Portland, OR: Pacific Northwest Forest and Range Experiment Station. 32pp.

COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO. Teresópolis, Rio de Janeiro. **Projeto Básico,** 2010. Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

COMPRAS. **API de Compras Governamentais:** Hope Recursos Humanos Eireli - em recuperação judicial, 2021. Disponível em: <[http://compras.dados.gov.br/fornecedores/doc/fornecedor\\_pj/31880164000184](http://compras.dados.gov.br/fornecedores/doc/fornecedor_pj/31880164000184)>. Acesso em: 23 maio 2021.

CONPARNASO. **Ata da reunião realizada no dia 10 de março de 2021.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021a.

CONPARNASO. **Ata da reunião realizada no dia 29 de abril de 2021.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021b.

CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS. **Ata da reunião realizada no dia 14 de outubro de 2015.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2015.

CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS. **Regimento interno do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.** Teresópolis, Rio de Janeiro, 2019.

Dinica, V. 2017. Tourism concessions in national parks: Neo-liberal governance experiments for a conservation economy in New Zealand. **Journal of Sustainable Tourism**, 25 (12), 1811-1829.

DOITY. **Entenda o que é Qualis Capes e como é possível consultá-lo.** 2021. Disponível em: <<https://doity.com.br/blog/o-que-e-qualis-capes/>>. Acesso em: 01 set. 2021.

Driver, B. L.; Brown, P. J. 1978. The opportunity spectrum concept and behavioral information in outdoor recreation resource supply inventories: a rational. **Paper read at Integrated inventories of renewable natural resources:** proceedings of the workshop, Jan. 8-12, at Tucson, Arizona.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

- DUMAZEDIER, J. **Questionamento Teórico do Lazer**. São Paulo: SESC, 1975.
- DUMAZEDIER, J. **Sociologia empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva: SESC, 1979.
- GOMES, C. L. Reflexões sobre os significados de recreação e de lazer no Brasil e emergência de estudos sobre o assunto (1926 - 1964). **Conexões: Campinas**, v. 1 - n. 2, p. 115 - 224, 2003.
- HAETINGER, D.; HAETINGER, M. G. **Jogos, recreação e lazer**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009, 88p.
- HOPE SERVIÇOS. 2021. Disponível em: <<http://hopeservicos.com.br/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- INSTITUTO ECOBRASIL. **Trilhas: desenho, classificação, traçado**. 2021. Disponível em: <<http://www.ecobrasil.eco.br/30-restrito/categoria-conceitos/1213-trilhas-desenho-classificacao-tracado>>. Acesso em: 02 ago. 2021.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Concessão de serviços de apoio à visitação**. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Diretor do ICMBio diz que delegação de serviços é para beneficiar visitante**. 2012. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/noticias1/cbuc/3352-diretor-do-icmbio-diz-que-delegacao-de-servicos-e-para-beneficiar-visitante>>. Acesso em: 09 set. 2021.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Editais diversos**. 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos>>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Lista de Consultas Públicas**. 2018a. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/criacaodeunidadesdeconservacao/lista-de-consultas-publicas>>. Acesso em: 02 set. 2021.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria nº 289, de 03 de maio de 2021. Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais. Brasília, DF, 2021c.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação - ROVUC**. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, 2018b.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Roteiro Metodológico para manejo de Impactos da Visitação**. Brasília, DF, 2011.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Travessia Petrópolis - Teresópolis**. 2021d. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaserrados>>

orgaos/guia-do-visitante/mapas-e-enderecos/32-travessia-petropolis-teresopolis.html>. Acesso em: 02 ago. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **UCs federais registram mais de 15 milhões de visitas em 2019**. 2020. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11139-ucs-federais-registram-15-milhoes-de-visitas-em-2019>>. Acesso em: 02 set. 2021.

IRVING, M. A. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 4, n° 12, p. 122-147, jan - abr 2010.

LEMOS, C. C. **Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil**. São Carlos, 2011. 262p. Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação e Área de Concentração em Engenharia Ambiental). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

LEUNG et al. 2019. **Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas. Diretrizes para sustentabilidade**. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas. No. 27, Gland, Suíça: UICN. xii + 120p.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro**, 2004: 251-290.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, n° 49, jun. 2002.

MARCELLINO, N. C. et al. **Lazer e recreação: repertório de atividades por fases da vida**. Campinas, SP: Papirus, 2006.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. 2011. **Contribuições das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final**, Brasília: UNEP, 2011. 120p.

MELO, M. R.; BARCELOS, M. A. **Concessão em parques nacionais federais: houve alteração após a publicação da Lei n° 13.668, de 28 de maio de 2018, para a concessão de um parque nacional? Trabalho de Conclusão de Curso da Especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública no Instituto Brasiliense de Direito Público**, 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda de Concessões**. 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes>>. Acesso em: 21 maio 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Concessão dos parques**. 2019b. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/mmanoforum/item/15711-concess%C3%A3o-dos-parques.html>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. 2006. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/332199683\\_Diretrizes\\_para\\_Visitacao\\_em\\_Unidades\\_de\\_Conservacao](https://www.researchgate.net/publication/332199683_Diretrizes_para_Visitacao_em_Unidades_de_Conservacao)>. Acesso em: 09 set. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel de unidades de conservação brasileiras**. 2021a. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMTODk>>

yNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1NGJhLTMzZThmM2M1NTB1NyJ9>. Acesso em: 11 maio 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Parques nacionais do Sul leiloados à iniciativa privada**. 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/parques-nacionais-do-sul-leiloados-para-a-iniciativa-privada>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria nº 1.148, de 19 de dezembro de 2018. Publica instrumento para planejamento de visitação. Brasília, DF, 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria nº 174, de 15 de março de 2021. Resolve nomear Marco Antônio Ferreira Campos para exercer o cargo em comissão de chefe de unidade de conservação. Brasília, DF, 2021c.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Ecoturismo**: Orientações básicas. In:\_\_\_\_\_. Brasília: Ministério do Turismo, 2010a. 60p.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Turismo de aventura**: Orientações básicas. In:\_\_\_\_\_. Brasília: Ministério do Turismo, 2010b. 75p.

NEIMAN, Z.; RABINOVICI, A. **Turismo e Meio Ambiente no Brasil**. 1. Ed. Barueri, SP: Manole, 2010.

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS. **Mapeamento de parcerias**. 2021a. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/mapeamento-de-parcerias>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS. **Sobre**. 2021b. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/sobre>>. Acesso em: 03 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Rocca, 2001.

Orientações metodológicas para elaboração de planos de uso público em unidades de conservação federais. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio**, 2019b. 22p.: il.

PARNASO. **Após 11 anos, chega ao fim programado o Contrato de Concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Teresópolis, 2021. Instagram: PARNA Serra dos Órgãos Oficial. Disponível em: <[https://www.instagram.com/p/CR-Ii2Yj0eE/?utm\\_medium=share\\_sheet](https://www.instagram.com/p/CR-Ii2Yj0eE/?utm_medium=share_sheet)>. Acesso em: 09 out. 2021.

PARNASO. **Mapa de abrangência do PARNASO após os processos de redefinição e ampliação**. Teresópolis, 2020.

PARNASO. **Mapa de ampliação e dos atributos do entorno do PARNASO**. Teresópolis, 2009.

PARNASO. **Relatório de acompanhamento contratual**. 2019. Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis. Número SEI: 5401091.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 81-97, jan.-jun. 2008.

PIERONI, F. Concessões de parques em expansão. **Valor, o Globo**, 28 maio 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/concessoes-de-parques-em-expansao.ghtml>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

PIRES, P. S. A dimensão conceitual do ecoturismo. **Turismo - Visão e Ação**, v. 1, n. 1, p.75-91, 1998.

PRIZIBISCZKI, C. Concessão de parques à iniciativa privada tem novo avanço sob governo Bolsonaro. **O Eco**. 09 out. 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/concessao-de-parques-a-iniciativa-privada-tem-novo-avanco-sob-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 05 maio 2020.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Sobre o programa**. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. 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**. São Paulo, 13 (3), p. 105-120, dez. 2019.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**. Balneário Camboriú, vol. 22, n. 1, jan./abr. 2020.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: Aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. UFPR, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

RODRIGUES, C. G. O.; IRVING, M. A.; DRUMMOND, J. A. A Valoração das Propriedades Estéticas e Recreativas da Biodiversidade e o Turismo em Parques Nacionais. **ANPPAS**, Florianópolis (SC), 2010.

RODRIGUES, C. G. O.; IRVING, M. A. Os significados de “público” e o compromisso de inclusão social no acesso aos serviços em apoio ao turismo em parques nacionais. In:\_\_\_\_\_. **Turismo, áreas protegidas e inclusão social: diálogos entre saberes e fazeres**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2015. 292p.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília, DF. 2009. 358 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília.

ROMAGOSA, F. The COVID-19 crisis: Opportunities for sustainable and proximity tourism. **Tourism Geographies**, v. 22, n. 3, p. 690-694, 2020.

ROSA, P. F. **Desporto, recreação e turismo em áreas protegidas: modelo de gestão participada para o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros**. Portugal, 2014. 496p. Tese (Doutoramento em Ciências do Desporto). Universidade da Madeira, 2014.

SEMEIA. **Modelos de concessão em parques norte-americanos**. Nov. 2014. 9 p. Disponível em: <[http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Novembro\\_Modelos\\_de\\_concessao\\_em\\_parques\\_norte\\_americanos\\_13\\_10.pdf](http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Novembro_Modelos_de_concessao_em_parques_norte_americanos_13_10.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SEMEIA. **Para além das concessões: perspectivas sobre modelos de parcerias em parques**. 2020a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q0fQWODYmVM&t=1957s>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SEMEIA. **Parcerias em parques: perspectivas das concessionárias no contexto de COVID-19**. 2020b. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=diVYYwVu99U>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

SEMEIA. **Parcerias em parques: perspectivas das concessionárias no contexto de COVID-19**. 2020c. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oVjUQKwz7gU>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

SEMEIA. **Turismo favorecendo a biodiversidade**. Nov. 2015. 13p. Disponível em: <[http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Novembro\\_Turismo\\_Favorecendo\\_Biodiversidade.pdf](http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Novembro_Turismo_Favorecendo_Biodiversidade.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Viabilidade financeira**. 2019. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pr/artigos/viabilidade-financeira,4e8ccd18a819d610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 21 maio 2021.

SIFAP. **Sistema Federal de Áreas Protegidas**. 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/buscar/concesiones>. Acesso em 20 junho de 2021.

SILVA et al. **A importância da recreação e do lazer**. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011. 52p.

SILVA, R. B. M. **Desafios e oportunidades nas concessões turísticas em parques brasileiros: análise histórica e propostas para o aprimoramento do modelo**. Nazaré Paulista, 2019, 139p. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável). Escola Superior de Conservação e Sustentabilidade, IPÊ.

SOBRINHO, C. A. **Desenvolvimento sustentável: uma análise a partir do Relatório Brundtland**. 2008. 197 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2008.

SPINELLI, M. V. C.; LUCIANO, V. S. **Licitações e Contratos**. 2018. Apostila de licitações e contratos CGU. Disponível em: <[https://www.ifsertao-pe.edu.br/reitoria/images/licitacoes/apostila\\_agu/apostila\\_de\\_licitacoes\\_e\\_contratos\\_administrativos%20cgu.pdf](https://www.ifsertao-pe.edu.br/reitoria/images/licitacoes/apostila_agu/apostila_de_licitacoes_e_contratos_administrativos%20cgu.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. F. J. **Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento.** 2019, 64p. Disponível em: <<https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areas-portugues-web.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

TETLOW, M. F.; HANUSCH, M. (2012) Strategic environmental assessment: the state of the art, **Impact Assessment and Project Appraisal**, 30:1, 15-24, DOI: 10.1080/14615517.2012.666400.

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY. **Responses to the International Ecotourism Society's September 2019 Survey.** Disponível em: <<https://ecotourism.org/news/responses-to-the-international-ecotourism-societys-september-2019-survey/>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

THOMPSON, A.; MASSYN, P. J.; PENDRY, J.; PASTORELLI, J. 2014. **Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers.** United Nations Development Programme.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Teresópolis, 2012. Volume n° III, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 394, 09 de fevereiro de 2012.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Teresópolis, 2013. Volume n° IV, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 595, 19 de fevereiro de 2013.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Teresópolis, 2014a. Volume n° V, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 796, 28 de março de 2014.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Teresópolis, 2014b. Volume n° VI, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 993, 10 de abril de 2014.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Rio de Janeiro, 2015. Volume n° VII, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 1.193, 19 de junho de 2015.

UAAF. **Termo de Abertura de Volume.** Rio de Janeiro, 2016. Volume n° VIII, Processo n° 02045.000067/2010-33, folha n° 1.394, 01 de abril de 2016.

VALLADARES, L. **Os dez mandamentos da observação participante.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. 390p.

VIOLA, E.; BASSO, L. O Sistema Internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 92, e319201, 2016.

WEISS, R. L. **Parque Nacional Torres del Paine: aprendizajes para una gestión de concesiones orientada a los objetivos del parque.** Chile, 2020. 73 p. Magister en Políticas Públicas. Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad de Chile.

WYMAN, M.; BARBORAK, J. R.; INAMDAR, N. 2011. Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: a Review of the Field. **Forests**, 2, 913-928. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3390/f2040913>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

## APÊNDICE I

### ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA OS GESTORES PÚBLICOS

1. Para você o que é ecoturismo e de que forma esse conceito se relaciona com as parcerias e demais concessões nos parques?
2. Um aspecto das parcerias é que as mesmas devem promover a diversidade de oportunidades para a visitação em UC. Na opinião de vocês, o que melhorou na qualidade da experiência do visitante após a concessão?
3. Em um próximo contrato ou modelo de parceria, quais atividades e serviços poderiam ser promovidos no Parnaso a fim de atender a essa perspectiva da diversidade de oportunidades para a visitação?
4. E quais estratégias poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes?
5. Durante os anos de concessão você acredita que houve um ganho por parte dos visitantes no que diz respeito ao conhecimento sobre o parque, aos aspectos de interpretação e educação ambiental? Pode citar alguma iniciativa que expresse essa mudança?
6. Ocorreram avanços relacionados à qualidade ambiental das áreas nas quais as atividades e os serviços foram desenvolvidos? Se sim, quais?
7. E quanto aos aspectos socioeconômicos, quais foram os benefícios gerados com a concessão (como o estabelecimento de processos participativos, a geração de emprego e renda, o aumento do número de visitantes e etc.)?
8. Quais são os pontos fortes e as fragilidades na relação com a empresa Hope na prática?

9. O que mudou na dinâmica da equipe gestora do parque após a concessão de serviços de apoio ao turismo à empresa Hope?
10. Cabendo ao PARNASO o papel de fiscalização do contrato de concessão, quais foram os principais desafios para o monitoramento deste processo?
11. Quais são os aprendizados que ficam após quase 11 anos de experiência de gestão por concessão?
12. A partir de uma experiência de quase 11 anos de gestão por concessão, qual é a opinião de vocês sobre esse modelo de parceria?
13. O que você acha fundamental no desenho de um contrato de concessão? Qual é o tempo de duração que vocês acham recomendável para um contrato de concessão?
14. Na opinião de vocês, qual (quais) seria o desenho de parcerias mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos?
15. Vivemos um momento atípico por conta da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). De que maneira isso tem afetado a dinâmica de operação dos serviços prestados pela concessionária?
16. Ficou claro, a partir da leitura dos relatórios, que o PARNASO não pretende renovar o contrato com a empresa Hope. Qualificado recentemente no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo, quais são as perspectivas para a promoção dos serviços de apoio à visitação no parque após o término do contrato?

## APÊNDICE II

### ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA O GESTOR PRIVADO

1. Para você o que é ecoturismo e de que forma esse conceito se relaciona com as parcerias e demais concessões nos parques?
2. Um aspecto das parcerias é que as mesmas devem promover a diversidade de oportunidades para a visitação em UC. Na opinião de vocês, o que melhorou na qualidade da experiência do visitante após a concessão? **(Pergunta realizada)**.
3. Em um próximo contrato ou modelo de parceria, quais atividades e serviços poderiam ser promovidos no Parnaso a fim de atender a essa perspectiva da diversidade de oportunidades para a visitação?
4. E quais estratégias poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes?
5. A empresa já possuía experiência como concessionária em áreas protegidas anteriormente ao contrato de concessão de serviços com o PARNASO?
6. Quais critérios e/ou aspectos vocês utilizaram no processo de decisão para atuar no PARNASO e nos demais parques (Itatiaia e Pau Brasil)?
7. Durante os anos de concessão você acredita que houve um ganho por parte dos visitantes no que diz respeito ao conhecimento sobre o parque, aos aspectos de interpretação e educação ambiental? Pode citar alguma iniciativa que expresse essa mudança? **(Pergunta realizada)**.
8. E quanto aos aspectos socioeconômicos, quais foram os benefícios gerados com a concessão (como o estabelecimento de processos participativos, a geração de emprego e renda, o aumento do número de visitantes e etc.)? **(Pergunta realizada)**.

9. Vocês consideram que a concessão de serviços é o modelo de parceria mais adequado para a empresa? Por quê?
10. Quais são os pontos fortes e as fragilidades na relação com a equipe gestora do PARNASO na prática? **(Pergunta realizada).**
11. Considerando essa experiência, quais atividades e serviços vocês acham que deveriam ser de obrigação da concessionária?
12. De que forma as advertências e as multas durante a gestão do contrato foram recebidas pela empresa? Quais efeitos essas medidas causaram na atuação da empresa? **(Pergunta realizada).**
13. Quais foram os aprendizados ao longo dessa experiência? O que consideram que foi proveitoso e o que poderia ser melhorado? **(Pergunta realizada).**
14. Vivemos um momento atípico por conta da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Com a prorrogação do contrato por mais um ano, como isso tem afetado a dinâmica de operação dos serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos?
15. Se vocês pudessem sugerir mudanças para os editais e contratos, quais seriam? **(Pergunta realizada).**
16. A Hope está atuando agora também no Itatiaia e Pau Brasil. Na sua opinião, quais foram os critérios e/ou aspectos considerados na decisão da empresa seguir no ramo das concessões em parques? **(Pergunta realizada).**

### APÊNDICE III

#### ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA O FUNCIONÁRIO TERCEIRIZADO

1. Para você o que é ecoturismo e de que forma esse conceito se relaciona com as parcerias e demais concessões nos parques? **(Pergunta realizada)**.
2. Um aspecto das parcerias é que as mesmas devem promover a diversidade de oportunidades para a visita em UC. Na sua opinião, o que melhorou na qualidade da experiência do visitante após a concessão? **(Pergunta realizada)**.
3. Em um próximo contrato ou modelo de parceria, quais atividades e serviços poderiam ser promovidos no Parnaso a fim de atender a essa perspectiva da diversidade de oportunidades para a visita? **(Pergunta realizada)**.
4. E quais estratégias poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes? **(Pergunta realizada)**.
5. Durante os anos de concessão você acredita que houve um ganho por parte dos visitantes no que diz respeito ao conhecimento sobre o parque, aos aspectos de interpretação e educação ambiental? Pode citar alguma iniciativa que expresse essa mudança? **(Pergunta realizada)**.
6. Ocorreram avanços relacionados à qualidade ambiental das áreas nas quais as atividades e os serviços foram desenvolvidos? Se sim, quais? **(Pergunta realizada)**.
7. E quanto aos aspectos socioeconômicos, quais foram os benefícios gerados com a concessão (como o estabelecimento de processos participativos, a geração de emprego e renda, o aumento do número de visitantes e etc.)? **(Pergunta realizada)**.
8. Quais são os pontos fortes e as fragilidades na relação com a empresa Hope na prática? **(Pergunta realizada)**.

9. O que mudou na dinâmica de prestação dos seus serviços após a concessão de serviços de apoio ao turismo à empresa Hope? **(Pergunta realizada)**.
10. Cabendo ao PARNASO o papel de fiscalização do contrato de concessão, quais foram os principais desafios para o monitoramento deste processo?
11. Quais são os aprendizados que ficam após quase 11 anos de experiência de concessão? **(Pergunta realizada)**.
12. A partir de uma experiência de quase 11 anos de gestão por concessão, qual é a sua opinião sobre esse modelo de parceria? **(Pergunta realizada)**.
13. O que você acha fundamental no desenho de um contrato de concessão? Qual é o tempo de duração que vocês acham recomendável para um contrato de concessão? **(Pergunta realizada)**.
14. Na sua opinião, qual (quais) seria o desenho de parcerias mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos? **(Pergunta realizada)**.
15. Vivemos um momento atípico por conta da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). De que maneira isso tem afetado a dinâmica de operação dos serviços prestados pela concessionária? **(Pergunta realizada)**.
16. Ficou claro, a partir da leitura dos relatórios, que o PARNASO não pretende renovar o contrato com a empresa Hope. Qualificado recentemente no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo, quais são as perspectivas para a promoção dos serviços de apoio à visitação no parque após o término do contrato?

## APÊNDICE IV

# QUESTIONÁRIO PARA OS OPERADORES, GUIAS E CONDUTORES

30/10/2021 07:08

Concessão de serviços em parques nacionais: os desafios e as possibilidades no caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos

## Concessão de serviços em parques nacionais: os desafios e as possibilidades no caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos

Esta pesquisa está sendo realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

**\*Obrigatório**

1. 1. Indique a sua atividade profissional. \*

*Marcar apenas uma oval por linha.*

	Sim	Não
Conductor(a) (cadastrado pelo PARNASO por meio de autorização de uso)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Operador(a) de Turismo (que possui CNPJ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Guia de Turismo (profissional cadastrado no Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. 2. Há quanto tempo atua no PARNASO? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Há menos de 5 anos
- Entre 5 e 10 anos
- Há mais de 10 anos

3. 3. Você sabia que alguns serviços de apoio à visitação do PARNASO são oferecidos por meio de concessão à uma empresa chamada Hope? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

4. 4. Qual é a sua avaliação sobre os serviços prestados pela empresa Hope no parque (sede Teresópolis)? \*

Marcar apenas uma oval por linha.

	Excelente	Muito bom	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não posso avaliar
Serviço de atendimento da bilheteria	<input type="radio"/>						
Serviços de reservas e compra de ingressos online	<input type="radio"/>						
Estacionamento	<input type="radio"/>						
Transporte interno	<input type="radio"/>						
Limpeza e conservação do Centro de Visitantes	<input type="radio"/>						
Limpeza e conservação da área de camping da parte baixa	<input type="radio"/>						
Serviço de atendimento na área de camping da parte baixa	<input type="radio"/>						
Limpeza e conservação do Abrigo 4 (Pedra do Sino)	<input type="radio"/>						
Serviço de atendimento do Abrigo 4 (Pedra do Sino)	<input type="radio"/>						
Limpeza e	<input type="radio"/>						

conservação do  
Abrigo do Açú

---

Serviço de  
atendimento do  
Abrigo do Açú

Limpeza e  
conservação  
das áreas de  
camping  
próximas dos  
abrigos

---

Serviço de  
atendimento  
nas áreas de  
camping  
próximas dos  
abrigos

---

Manutenção da  
trilha da  
Travessia  
Petrópolis-  
Teresópolis  
(poda de  
vegetação,  
manutenção e  
limpeza de  
canaletas e  
drenos,  
fechamento de  
atalhos)

---

Segurança e  
controle dos  
usuários na  
montanha

---

5. 5. Você poderia citar as 3 principais interferências positivas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?

---

---

---

---

6. 6. Você poderia citar as 3 principais interferências negativas da concessão (operada pela empresa Hope) nos serviços prestados por você como condutor(a) e/ou operador(a) e/ou guia de turismo no parque?

---

---

---

---

7. 7. Na sua opinião, houve melhorias na qualidade da experiência do visitante após a concessão de serviços à empresa Hope? \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4. \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei responder

8. 8. Se sua resposta foi afirmativa, poderia citar as 3 principais melhorias na qualidade da experiência do visitante após a concessão de serviços à empresa Hope? \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.

---

---

---

---

---

9. 9. Se sua resposta foi negativa, cite 3 aspectos principais que poderiam ser melhorados nos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope a fim de colaborar com a qualidade da experiência do visitante. \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.

---

---

---

---

---

10. 10. Na sua opinião, houve melhoria na gestão da visitação (ex. monitoramento, agendamento, manejo da trilha da Travessia Petrópolis-Teresópolis) no parque após a concessão? \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4. \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não
- Não sei responder

11. 11. Se sua resposta foi afirmativa, indique 3 aspectos positivos na gestão dos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope. \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.

---

---

---

---

---

12. 12. Se sua resposta foi negativa, indique 3 aspectos na gestão dos serviços prestados por meio de concessão à empresa Hope que poderiam ser melhorados. \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.

---

---

---

---

---

13. 13. Utilize esse espaço para fazer comentários, críticas ou sugestões sobre a gestão dos serviços prestados por meio de concessão no PARNASO. \*Se tiver dúvida quantos aos serviços prestados pela empresa Hope, consultar a coluna da questão 4.

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

**APÊNDICE V**  
**CONTRIBUIÇÕES DESTE ESTUDO PARA AS ATIVIDADES DO CONSELHO CONSULTIVO DO PARNASO**  
**CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS**

SITUAÇÃO ATUAL			
Atividade/serviço	Empresa prestadora da atividade/serviço	Tempo de parceria	Instrumento
Serviço de atendimento da bilheteria	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de reservas e compra de ingressos online	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Estacionamento	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Transporte interno	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Limpeza e conservação do centro de visitantes	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Limpeza e conservação da área de camping da parte baixa	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de atendimento na área de camping da parte baixa	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Limpeza e conservação do abrigo 4 (Pedra do Sino)	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de atendimento do abrigo 4 (Pedra do Sino)	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Limpeza e conservação do abrigo do Açú	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de atendimento do abrigo do Açú	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Limpeza e conservação das áreas de camping próximas dos abrigos	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de atendimento nas áreas de camping próximas dos abrigos	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Manutenção da trilha da travessia Petrópolis-Teresópolis (poda de vegetação, manutenção e limpeza de canaletas e drenos, fechamento de atalhos)	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Segurança e controle dos usuários na montanha (disponibilização de informações sobre normas e riscos, monitoramento a fim de auxiliar no caso de pessoas perdidas nas trilhas e/ou outros incidentes, ordenamento da visitação)	Hope Recursos Humanos LTDA	10 anos e 5 meses	Concessão
Serviço de Alimentação (Sede Petrópolis)	Em planejamento		Permissão
Serviço de Alimentação (Sede Teresópolis)	Em planejamento		Permissão
Serviço de Alimentação (Sede Guapimirim)	Em planejamento		Permissão
Loja de Souvenir (Sede Teresópolis)	Em planejamento		
Condução de Visitantes	Em planejamento		Autorização

Possíveis atividades e serviços	Possíveis pontos de oferta	Categoria	Modalidades de parceria
<p><b>Alimentação</b></p> <p><b>Grupo I:</b> Lanches rápidos como pizza, sanduíches, cachorro quente, salgados entre outros;</p> <p><b>Grupo II:</b> Refeições como massas entre outros pratos prontos (stroganoff, jardineira, lasanha);</p> <p><b>Grupo III:</b> Lanches especiais como alimentos vegetarianos, veganos, sem glúten ou lactose entre outros;</p> <p><b>Grupo IV:</b> Sobremesas e complementos como doces, sorvetes, açaí, cafés entre outros.</p>	<p><b>Sede Teresópolis:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lanchonete do Centro de Visitantes;</li> <li>- Barragem; Acesso à piscina; Estacionamento.</li> <li>- Dias de baixo movimento de veículos para a realização de feiras de produtos locais e oficinas sobre reaproveitamento de alimentos, alimentação saudável, incentivo à culinária e etc.</li> </ul> <p><b>Sede Petrópolis:</b></p> <p><b>Sede Guapimirim:</b></p>	<p><b>Categoria A:</b> Alimentos comercializados em veículo automotor ou rebocável adaptado (food truck, trailer e outros);</p> <p><b>Categoria B:</b> Alimentos comercializados em veículo de propulsão humana, dotado de duas rodas (food bike);</p> <p><b>Categoria C:</b> Alimentos comercializados em barracas desmontáveis (como as de feira);</p> <p><b>Categoria D:</b> Alimentos comercializados em carrinhos ou tabuleiros (sistema de venda ambulante).</p>	<p><b>Autorização e permissão de uso</b></p>
<p><b>Loja de souvenir</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Venda e exposição de artesanato local, souvenir, livros, produtos de higiene e proteção pessoal, equipamentos para atividades em contato com a natureza, itens de vestuário e afins para utilização pessoal relacionados à natureza e aos atrativos naturais do Parque Nacional da Serra dos Órgãos;</li> <li>- Espaço para leitura, com livros à</li> </ul>	<p><b>Sede Teresópolis:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Visitantes.</li> </ul> <p><b>Sede Petrópolis:</b></p> <p><b>Sede Guapimirim:</b></p>	<p>—</p>	<p><b>Permissão de uso</b></p>

disposição (doações e livros para troca, sobretudo ambientais) e puffs para descanso seria bacana.			
<b>Operação e manutenção dos abrigos de montanha</b>	<b>Sedes Petrópolis e Teresópolis:</b> - Abrigo 4 - Pedra do Sino; - Abrigo do Açú.	—	<b>Acordo de Cooperação</b> - Sugestão de parceria: FEMERJ.
<b>Reativação da Pousada</b>	<b>Sede Teresópolis</b>	—	<b>Acordo de Cooperação</b> - Buscar apoio de universidades que, além da contrapartida financeira poderão contar com um ambiente de aprendizagem prática, onde os alunos poderão aprender sobre a prática da hotelaria, da nutrição, da pesquisa em turismo (desenvolver pesquisa de satisfação dos visitantes, colaborar na promoção de cursos de aperfeiçoamento para condutores ambientais credenciados pelo ICMBio, promover treinamento para novos condutores ambientais, apoiar a identificação, desenvolvimento e implantação de novos atrativos no PARNASO, realizar estudos de viabilidade de modelos de delegação de serviços e etc.) - Sugestão de parceria: Rural,

			UERJ, SENAC...
<b>Bilheteria, serviço de reservas e venda de ingressos on line</b>	<b>Sedes Petrópolis, Teresópolis e Guapimirim</b>	—	<b>Terceirização</b>

## APÊNDICE VI

### PRODUTO: PROPOSTAS DE DIRETRIZES E AÇÕES

---

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

## PROPOSTAS DE DIRETRIZES E AÇÕES PARA UMA POLÍTICA DE PARCERIAS AMPLA, DIVERSIFICADA E DEMOCRÁTICA

Hanna Santana da Cruz  
Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues  
Clara Carvalho de Lemos

### FICHA DE IDENTIFICAÇÃO

<b>Natureza:</b>	Produto técnico resultante de dissertação de mestrado
<b>Título:</b>	Propostas de diretrizes e ações para uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática
<b>Autoria:</b>	Hanna Santana da Cruz, Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues e Clara Carvalho de Lemos
<b>Finalidade:</b>	Subsidiar a construção de referências e diretrizes para aprimorar o processo de parcerias em unidades de conservação
<b>Público-alvo:</b>	Gestores públicos, conselhos gestores e parceiros públicos e privados

**Instituição:** UNIRIO

**Ano:** 2021

**Número de páginas:** 22

# SUMÁRIO

- 01** Apresentação
- 02** Parcerias para a visitação em áreas protegidas: diversidade de arranjos institucionais e de oportunidades recreativas
- 07** O Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)
- 12** Desafios da experiência de concessão de serviços no PARNASO
- 18** Propostas de diretrizes e ações para a superação de desafios
- 21** Recomendações
- 22** Referências

As propostas de diretrizes e ações contidas neste documento foram elaboradas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEC - UNIRIO) e consistem em um produto originado da pesquisa de mestrado intitulada “Parcerias em áreas protegidas: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)”, realizada no período de 2019 a 2021.

O objetivo deste documento é propor, a partir do estudo sobre o processo de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), diretrizes e ações para a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e melhoria da gestão da visitação por meio de parcerias em unidades de conservação (UC). Contudo, é pertinente ressaltar que, apesar do estudo de caso do PARNASO ter o potencial de gerar contribuições para experiências semelhantes, a viabilidade das propostas apresentadas neste documento deve considerar o contexto e as particularidades de cada área protegida.

O percurso metodológico para o desenvolvimento deste produto envolveu uma combinação de procedimentos: revisão bibliográfica, análise documental e de dados secundários, aplicação de questionários, entrevistas e observação participante no âmbito do conselho gestor do parque. A pesquisa contou com o apoio da equipe gestora do PARNASO, o que permitiu o alinhamento entre os objetivos do estudo e as demandas para a promoção de atividades e serviços de apoio ao ecoturismo por meio de propostas de parcerias para a UC.

A pesquisa foi cadastrada e autorizada pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (SISBIO), através do número 73946.

## PARCERIAS PARA A VISITAÇÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS: DIVERSIDADE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DE OPORTUNIDADES RECREATIVAS

As parcerias em áreas protegidas têm sido uma estratégia utilizada pelos órgãos ambientais para viabilizar a oferta de serviços de apoio à visitação nestes espaços. Dentre os arranjos institucionais que podem ser adotados na gestão de áreas protegidas no país, destacam-se: as concessões, as permissões e as autorizações, modelos de parceria firmados principalmente com instituições com fins lucrativos; e os acordos de cooperação, termos de fomento, termos de colaboração e termos de parceria, com instituições sem fins lucrativos (RODRIGUES & ABRUCIO, 2019).

O Brasil possui uma regulamentação extensa para orientar os diferentes arranjos mencionados, conforme mostra o quadro a seguir:

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 8.666	21 de junho de 1993	Define normas para licitação e contratos administrativos
Lei nº 8.987	13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
Lei nº 9.074	07 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 9.985	18 de julho de 2000	Prevê a busca pelo apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas na gestão das UC
Decreto nº 4.340	22 de agosto de 2002	Dispõe que a autorização para exploração comercial de serviços de apoio ao turismo deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e consulta aos conselhos gestores da UC
Decreto nº 4.519	13 de dezembro de 2002	Indica como se regulamentará a gestão partilhada de uma UC com uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) e como deverá ser realizada a autorização para a exploração de bens e serviços
Lei nº 11.019	21 de dezembro de 2004	Dispõe sobre concessões administrativas e patrocinadas
Lei nº 11.079	30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública
Decreto nº 5.758	13 de abril de 2006	Prevê a mobilização e formalização de parcerias para a gestão das UC
Lei nº 13.019	31 de julho de 2014	Estabelece os critérios jurídicos para parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 13.668	28 de maio de 2018	Trata da concessão de serviços, áreas ou instalações de UC federais para o fomento de atividades de visitação em contato com a natureza
Lei nº 14.133	01 de abril de 2021	Lei de Licitações e contratos administrativos

O que se percebe no bojo dos instrumentos legais citados, é que cada um deles trata de uma peça de uma mesma engrenagem. É favorável, e até mesmo indispensável, considerar todas as etapas de formalização de uma determinada parceria, mas, em se tratando de um modelo complexo como o das concessões, o que deve ser salientado no processo é o escopo dos contratos, ou seja, o contexto no qual determinado serviço ou área é concedido.

Em contraponto à uma regulamentação que se mostrou extensa, esparsa e que deixa lacunas quanto à orientação de todo o processo de concessão (estudos prévios, consultas públicas, contratos, editais, licitações e etc.), observa-se um interesse crescente pela formalização desse modelo de parceria em parques nacionais.

Em um período de dezenove anos, de 1998 a 2017, houve apenas quatro licitações em parques, enquanto que em um período de quatro anos, de 2018 a 2021, houve cinco licitações, mais cinco processos em parques entraram em fase de estruturação de concessão e mais oito foram qualificados para a implementação desse modelo.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), por meio da Portaria n ° 289, de 3 de maio de 2021, define a concessão como:

**"O contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato" (ICMBIO, 2021c).**

As concessões envolvem uma maior complexidade de operação, prazos longos de duração do contrato, investimentos vultosos e o envolvimento de grandes grupos econômicos na gestão da visitação (BRAGA, 2013). Verificou-se que este arranjo é comumente estabelecido para a viabilização das seguintes atividades e serviços, apresentados em uma ordem por frequência com a qual eles são previstos pelos contratos já formalizados em UC federais:

<b>Ordem por Frequência</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>Nº de Instrumentos Estabelecidos</b>
1º	Cobrança e controle de ingressos	10
2º	Transporte interno	9
3º	Estacionamento	8
3º	Serviços de alimentação	8
3º	Outras atividades e serviços	8

**05**

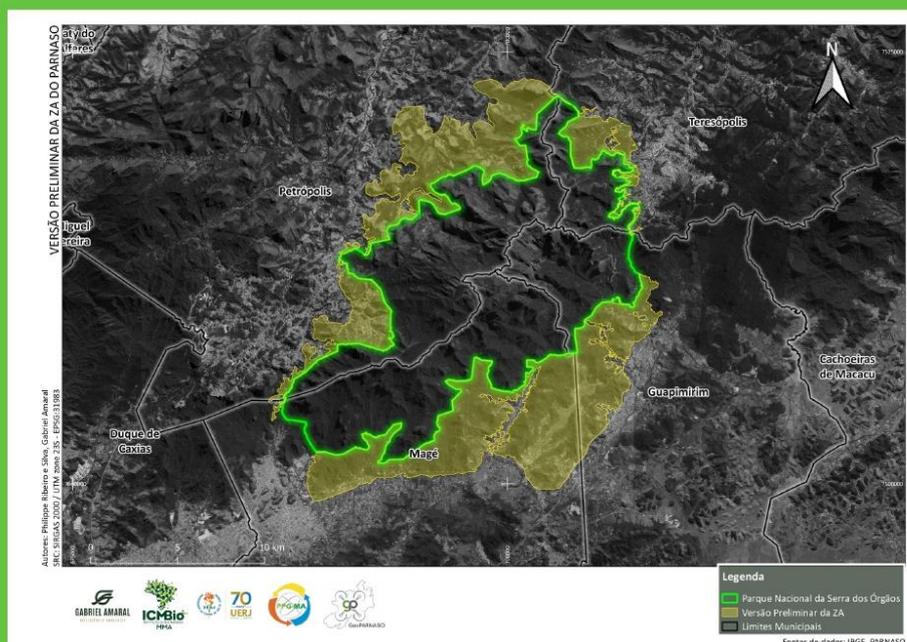
<b>Ordem por Frequência</b>	<b>Atividades e Serviços</b>	<b>N° de Instrumentos Estabelecidos</b>
4°	Campismo e outros meios de hospedagem	7
5°	Lojas de conveniência	5

A composição deste quadro se deu com base na perspectiva de que as parcerias, mais do que os serviços básicos de alimentação, transporte, estacionamento e hospedagem, devem promover a diversidade de oportunidades recreativas, como forma de atender, considerando os aspectos de vulnerabilidade ecológica das UC, as necessidades da comunidade e os objetivos sociais mais amplos (LEUNG et al., 2019).

Ao se ater às concessões, é pertinente ressaltar que, para além deste recorte analítico, a experiência de visitação nas UC estudadas pode não se restringir às atividades e serviços promovidos apenas por esse modelo de parceria.

## O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS (RJ)

Criado no dia 30 de novembro de 1939, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO) é um dos mais antigos do país. Presente nos municípios de Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim e Magé (Mapa), o parque se destaca por sua bio e geodiversidade e paisagem singular do trecho da Serra do Mar, onde se situa o monumento símbolo do montanhismo brasileiro, o Dedo de Deus, um dos principais motivadores à criação da área protegida (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).



Mapa de abrangência do PARNASO.  
Fonte: PARNASO, 2020.

Com o aumento da popularidade do parque, bem como da demanda de visitação, houve também o aumento da demanda por recursos que pudessem apoiar a sua gestão. Diante dessa necessidade, o governo da época optou por implementar, no dia 30 de julho de 2010, uma iniciativa pouco explorada no âmbito da gestão de áreas protegidas, a concessão.

Para que se compreenda os objetivos da administração do PARNASO/ICMBio com a concessão de serviços de apoio à visitação à empresa Hope Recursos Humanos Eireli, segue abaixo os itens contratuais de responsabilidade da concessionária. Tais responsabilidades foram divididas, para fins de organização, pelos seguintes aspectos: ambiental, social, econômico e institucional.

#### **Responsabilidades da Concessionária Aspecto Ambiental**

- **Possuir programa de recolhimento de lixo nas áreas naturais em cada passeio;**
- **Possuir programa de separação de lixo e reciclagem;**
- **Possuir profissional devidamente capacitado e autorizado para atuar na área objeto da contratação, interpretar e fornecer informações sobre a área, características da fauna local, regulamentos específicos e demais informações descritivas;**
- **O cumprimento das diretrizes dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente, SNUC, Plano de Manejo da Unidade e dos termos da Lei 6.938/81.**

## **Responsabilidades da Concessionária Aspecto Social**

- **Fornecer aos turistas as informações preliminares sobre as condições da operação, os aspectos de segurança, os procedimentos durante a visita e as recomendações para o conforto e bem estar, devendo ser realizado por meio de uma abordagem introdutória;**
- **Promoção de treinamento periódico de todos os funcionários que lidam com o público em boas práticas de atendimento ao visitante;**
- **Disponibilizar na internet a política tarifária, informações gerais e reservas de forma atualizada;**
- **Receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;**
- **Cumprir a norma ABNT 15331, que trata do sistema de Gestão da Segurança;**
- **Cumprir a norma ABNT 15286, que trata das informações mínimas preliminares a clientes;**
- **Promover a limpeza dos imóveis e instalações do objeto da concessão;**
- **Disponer de profissionais bilíngues (inglês ou espanhol) para estrangeiros;**
- **Promover a contratação preferencial de funcionários da região, em função da provisão de benefícios locais;**
- **Assegurar que a aparelhagem disponibilizada para aluguel ou venda esteja em condições seguras de trabalho e utilização;**
- **Atender as Normas de Segurança e Medicina do Trabalho e observar, nas suas relações de trabalho, o estabelecido no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.**

### **Responsabilidades da Concessionária Aspecto Econômico**

- A modicidade tarifária;
- Promover a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço, previamente autorizado pelo poder concedente e não implicando em relevante impacto ambiental;
- Possuir plano de marketing regional, nacional e internacional
- Efetuar manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de operação;
- Efetuar o pagamento da concessão pontualmente;
- Responder por danos e desaparecimento de bens materiais e avarias causadas diretamente ao concedente ou a terceiros, por seus empregados ou preposto;
- Manter uma contabilidade segregada do empreendimento;
- Prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- Captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço e fornecer, anualmente ou sempre que solicitado, os balanços patrimoniais do empreendimento.

### **Responsabilidades da Concessionária Aspecto Institucional**

- A satisfação das condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação;
- O atendimento de todas as especificações das atividades, inclusive, observando o quantitativo e a qualificação dos profissionais definidos no Projeto Básico;
- Providenciar e manter em vigor, no curso do contrato, o seguro e a garantia contratual;
- Acatar as orientações da Comissão de Fiscalização do Contrato, sujeitando-se a mais ampla e irrestrita supervisão e fiscalização, prestando os esclarecimentos solicitados e atendendo às reclamações formuladas;

## **Responsabilidades da Concessionária Aspecto Institucional**

- **Coordenar a execução das atividades de comum acordo com o concedente, considerando-se a continuidade cronológica e física dos trabalhos, de maneira a evitar interrupções ou paralisações e observar, especialmente, a Lei n° 8.666/93, a Lei n° 8.987/95, a IN n° 02/2010 MP, o Código Civil Brasileiro, as Normas Técnicas da ABNT, a legislação ambiental e as leis e regulamentos pertinentes.**

Com o encerramento dessa parceria no dia 30 de julho de 2021, o estudo de caso do PARNASO possibilitou o registro de aprendizados: verificação da importância das parcerias e da necessidade de envolvimento da sociedade neste processo de gestão; pertinência de que as empresas e os operadores sejam preferencialmente da região da UC ou dos municípios em que se situa a UC; pertinência de que a formalização de parcerias se dê com instituições que estejam alinhadas aos objetivos de um parque nacional e necessidade de melhoria do processo de fiscalização e monitoramento desses arranjos. Além disso, também foram registrados os desafios para o aprimoramento de experiências futuras de gestão por meio de parcerias em UC.

## **DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS NO PARNASO**

A partir do estudo realizado foram identificadas algumas lacunas e desafios durante a vigência da concessão de serviços de apoio à visitação:

- **Melhoria dos procedimentos internos do ICMBio para orientar de forma detalhada o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação.** Durante o estudo, foi verificado que as concessões possuem uma regulamentação extensa, esparsa e que deixa lacunas quanto à orientação de todo o processo, que vai desde a realização de estudos preliminares à assinatura do contrato de concessão. No que tange ao monitoramento, avanços nos procedimentos de gestão do contrato por parte do ICMBio foram registrados, contudo, o monitoramento dos efeitos da concessão em termos da qualidade ambiental, satisfação e experiência do visitante e impactos socioeconômicos na dinâmica do turismo, ainda é limitado e necessita de uma sistemática e de padrões adequados ao contexto do uso público em parques nacionais;

- **Experiência incipiente da instituição gestora e da concessionária na gestão de contratos de concessão em parques.** A iniciativa de concessão no PARNASO foi a segunda implementada no país. Na época do desenho do contrato e início da operação, existia a experiência no Parque Nacional do Iguaçu (PR), que possui uma dinâmica de visitação bastante diferente em termos de perfil de visitantes e atividades praticadas. Além disso, a concessionária contratada não tinha experiência na operação dos serviços de apoio à visitação em parques, o que desencadeou uma série de lacunas na operação, mas também possibilidades de aprendizado no processo;
- **Garantia do cumprimento, por parte da concessionária, das responsabilidades previstas em contrato relacionadas aos aspectos ambientais e sociais.** A partir dos relatórios da gestão do contrato organizados pelo ICMBio foi possível identificar alguns itens que estavam previstos em contrato como responsabilidades da concessionária e que não foram desempenhados de forma adequada, afetando a qualidade da visita no parque. Destacam-se os seguintes itens: limpeza e conservação das áreas objeto da concessão inadequadas; problemas com a operação e instalações dos abrigos e das áreas de camping na montanha; falta de manutenção das trilhas de montanha e ausência de profissional capacitado para interpretar e fornecer informações sobre a UC para os visitantes.

- **Garantia do cumprimento, por parte da concessionária, das responsabilidades previstas em contrato relacionadas aos aspectos ambientais e sociais (continuação).** No que diz respeito às responsabilidades ambientais, o contrato se atém à questão do recolhimento e separação do lixo e ao fornecimento de informações básicas sobre a UC para os visitantes. O mesmo se aplica às responsabilidades sociais, composta por itens de caráter mais técnico, como a gestão da segurança, o fornecimento de informações sobre a operação da concessão e sobre a política tarifária e a limpeza dos imóveis e instalações objeto da concessão. Ressalta-se que as parcerias devem ir além da prestação de uma atividade ou serviço, atendendo a objetivos de visitação mais amplos, como a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a melhoria da qualidade da experiência de visitação;
- **Limitações na gestão do contrato para realizar adequações e atender demandas.** A dinâmica de visitação pode envolver a necessidade de algumas adequações e mudanças ao longo do tempo que precisam ser avaliadas de forma conjunta pelo ICMBio e empresa concessionária. Como exemplo, pode-se citar o caso em que a piscina natural, principal atrativo da UC durante o verão, não pôde ser utilizada pelos visitantes porque a contratação de guardiões de piscina não foi realizada em tempo hábil, situação que não pôde ser solucionada pela concessionária, já que não estava previsto em contrato;

- **Melhoria das condições de trabalho dos funcionários que atuam em áreas remotas.** No caso do PARNASO, alguns funcionários atuam em áreas que apresentam dificuldades de acesso, com elevada altitude. No caso da gestão dos abrigos, os funcionários precisam ficar alocados durante sete dias em seus postos de trabalho, o que demanda a disponibilização, por parte da empresa, de itens que assegurem a segurança e a comodidade para a prestação do serviço. No entanto, durante o estudo foram registrados relatos a respeito da deficiência nos seguintes itens: Equipamento de Proteção Individual (EPI); equipamento de comunicação e dificuldade de carregamento de gás ao longo de percursos que duram, no mínimo, 5 horas;
- **Fortalecimento das iniciativas de educação, sensibilização e interpretação ambiental no escopo das concessões.** Durante o estudo foram identificadas atividades promovidas de maneira pontual pela concessionária, sem o aporte de um programa que orientasse a respeito da pertinência dessas atividades para o contexto da gestão e do uso público da UC, do tempo de duração recomendável e da necessidade de envolvimento dos moradores do entorno;

- **A concentração de atividades e serviços de apoio à visitação ofertada por meio de apenas um modelo e um único prestador pode limitar adequações e ajustes necessários em caso de instabilidades econômicas e políticas.** No caso do PARNASO, no ano de 2020, em virtude dos efeitos da pandemia de COVID-19, a empresa Hope entrou em processo de recuperação judicial, um recurso utilizado para não decretar falência. A partir do estudo, verificou-se que esse processo afetou não apenas o pagamento dos funcionários da empresa, mas o estorno para os visitantes que haviam comprado ingressos antes da pandemia e, até o momento atual (2021), não foram ressarcidos. Além disso, a concessão se manteve restrita à operação das mesmas atividades e serviços ao longo de 11 anos. Para este caso, o órgão gestor deve adotar o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) e demais instrumentos que visam um planejamento mais amplo da visitação, de forma a orientar não apenas a diversificação de atividades, serviços e preços praticados, mas, sobretudo, a diversidade de parcerias;

- **Limitada participação da concessionária nos espaços de consulta, diálogo e interlocução com os demais operadores de turismo da UC e com a sociedade civil.** No PARNASO, em virtude dos constantes conflitos e questionamentos em relação a operação da concessão, a empresa deixou de participar das reuniões do conselho gestor. Embora o conselho houvesse demandado a continuidade da presença da concessionária, a participação da empresa não foi retomada.

## **PROPOSTAS DE DIRETRIZES E AÇÕES PARA A SUPERAÇÃO DE DESAFIOS**

A partir dos desafios verificados ao longo da experiência de concessão de serviços no PARNASO, foram elaboradas as seguintes propostas de diretrizes e ações, a fim de aprimorar o processo de concessão e demais parcerias em unidades de conservação e, também, a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a qualidade da experiência de visitação.

### **Elaboração de um Marco de Orientação para Parcerias em áreas Protegidas**

---

Elabora o de um conjunto de normativas, manuais e instrumentos para orientar o planejamento, a implementa o e o monitoramento das parcerias em UC. Documento que expresse critérios para identifica o dos modelos mais adequados de parcerias para diferentes contextos, fortalecendo valores públicos como transparência, qualidade e responsabiliza o pelo controle social;

### **Produ o de um Caderno de Experiências sobre as parcerias em Parques Nacionais**

---

Registro anual de um conjunto de iniciativas em curso, destacando o escopo da parceria, as institui es envolvidas, os aprendizados, as formas de monitoramento e os efeitos da parceria para a sociedade e UC. O registro destas iniciativas poderia ser realizado em conjunto com institui es de ensino e pesquisa, como o OPAP, por exemplo;

## **Adoção de indicadores de responsabilidade ambiental e social no processo de licitação para a seleção de empresas concessionárias**

---

Devido à crescente mobilização do setor privado por parte da esfera pública, instituições financeiras e organizações da sociedade civil, diferentes grupos empresariais começaram a se interessar pelo investimento em parques nacionais. Contudo, a atuação dessas empresas consiste em setores de infraestrutura e negócios que se diferenciam da prestação de serviços em um parque nacional, bem público de uso especial. Neste sentido, recomenda-se a verificação do histórico de empresas interessadas no que tange à adoção de critérios de responsabilidade social e ambiental, fortalecendo as parcerias com instituições que estejam alinhadas aos objetivos de um parque nacional;

## **Acompanhamento e revisão dos documentos orientadores do processo de concessão**

---

Recomenda-se que, a partir do monitoramento do contrato de concessão com o apoio de diferentes instrumentos, inclusive de pesquisa de satisfação e qualidade da experiência do visitante, o órgão gestor avalie as possibilidades de modificação no conjunto das atividades de uso público da unidade. As alterações podem estar relacionadas à oferta de novos serviços, como fonte de receitas acessórias para a concessionária, ou mesmo à suspensão de alguma atividade;

## **Adoção de um sistema de desempenho com foco nos efeitos das concessões para a UC e sociedade**

---

Recomenda-se uma análise criteriosa dos possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos da concessão para balizar o sistema de desempenho das concessionárias. A bonificação ou a penalização com efeito sobre a outorga variável devida pela concessionária, por exemplo, pode se dar a partir de indicadores ambientais, sociais e econômicos contextualizados com o território em questão. A diminuição de externalidades negativas como resíduos, poluição e despesa de energia, pode ser bonificada na medida em que a concessionária adota tecnologias alternativas de gestão;

## **Elaboração de um documento orientador para subsidiar a política de ingressos no acesso à UC e a gestão e difusão de informação sobre a arrecadação**

---

Sugere-se a elaboração de um documento, com a participação de diferentes setores, para subsidiar a política de ingressos, gratuidades e incentivos para a visitação, além de promover a difusão de informações sobre a arrecadação para a sociedade. A definição dos valores dos ingressos depende de um conjunto de fatores e, no caso do ICMBio, documentos normativos regulam os ajustes anuais na tabela de ingressos, mas não explicitam os critérios e serviços que estão envolvidos na definição dos valores. Nos parques com concessão, por exemplo, considera-se fundamental prestar contas para a sociedade de forma clara, distinguindo a composição da arrecadação da concessionária por meio dos ingressos, o montante devido pela concessionária para o órgão gestor e o fluxo da arrecadação e composição do orçamento na gestão pública.

## RECOMENDAÇÕES

Em complemento às propostas apresentadas, este estudo recomenda a adoção de uma política de parcerias ampla, diversificada e democrática. A partir do estudo de caso no PARNASO, verificou-se que, na perspectiva da equipe gestora da UC, pode ser mais adequado gerenciar um conjunto de instrumentos de parceria de pequeno e médio portes, do que um único contrato de alta complexidade (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021). Essa medida não exime a necessidade de melhoria dos procedimentos de fiscalização e monitoramento pelo órgão gestor, mas, pela perspectiva dos gestores públicos, entende-se que a implementação de um mosaico de parcerias colabora para o êxito desse processo.

Nesse sentido, para além das concessões, a administração do PARNASO tem agora a possibilidade de implementar uma nova política de parcerias, envolvendo, além das autorizações e permissões, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que, por meio da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece os critérios jurídicos para parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Essa política de parcerias, ao envolver organizações e pequenos e médios empreendedores locais, pode: melhorar o processo de fiscalização e aumentar a possibilidade de contratos com desempenho adequado; gerar renda direta e promover o desenvolvimento socioeconômico; gerar conhecimento e informações para os visitantes sobre a UC; diversificar as possibilidades de parceria, favorecendo a gestão do uso público diante de instabilidades econômicas e políticas que podem afetar uma única concessão; promover a ampliação e diversificação de oportunidades para o ecoturismo e atrair uma demanda também ampla e diversa.



Parque Nacional da Serra dos Órgãos, RJ. Imagens: CRUZ, 2018.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, A. S. **Parques Nacionais**: Participação privada na viabilização do uso público. 1. Ed. - Curitiba, PR: CRV, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 Julho 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. **Ata da reunião realizada no dia 26 de maio de 2021**. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021.

COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO. Teresópolis, Rio de Janeiro. **Projeto Básico, 2010**. Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Concessão de serviços de apoio à visitação**. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Editais diversos**. 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/ acesso-a-informacao/ editais-diversos>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria nº 289, de 03 de maio de 2021. **Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais**. Brasília, DF, 2021c.

LEUNG et al. 2019. **Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas**. Diretrizes para sustentabilidade. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas. No. 27, Gland, Suíça: UICN. xii + 120p.

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS. **Mapeamento de parcerias**. 2021a. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/mapeamento-de-parcerias>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS. **Sobre**. 2021b. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/sobre>>. Acesso em: 03 set. 2021.

PARNASO. **Mapa de abrangência do PARNASO**. Teresópolis, 2020.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. 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**. São Paulo, 13 (3), p. 105-120, dez. 2019.

## ANEXO I

### FORMULÁRIO APLICADO NA PARTE BAIXA DO PARNASO



#### FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE A VISITAÇÃO

PARNASO – Sede: \_\_\_\_\_ Data/Hora: \_\_\_\_\_

Nome entrevistador/função: \_\_\_\_\_ Local da entrevista: \_\_\_\_\_

**a) Local de residência: (dado utilizado)**

Teresópolis  Guapimirim  Magé  Petrópolis  
Outro Município: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

**b) Sexo: (dado utilizado)**

masculino  feminino

**c) Idade: (dado utilizado)**

menor de 15 anos  de 15 a 18 anos  19 a 24 anos  25 a 34 anos  
 35 a 45 anos  46 a 59 anos  60 a 65 anos  mais de 65 anos

**d) Nível de escolaridade: (dado utilizado)**

Ensino básico incompleto  Ensino básico  Ensino médio  Superior  Pós graduação

**e) Qual o motivo da sua viagem a Teresópolis (Guapimirim/Petrópolis)? (dado utilizado)**

Lazer  Visitar amigos ou parentes  Negócios  Eventos  Outro Qual? \_\_\_\_\_

**f) Quanto tempo permanecerá na cidade? (dado utilizado)**

1 pernoite  2 pernoites  3 pernoites  Mais que 3 pernoites  Excursão

**g) Caso permaneça mais que 1 dia, onde ficará hospedado? (dado utilizado)**

Hotel  Pousada  Casa de amigos  Hostel  Segunda residência  Outro Qual? \_\_\_\_\_

**h) Você está visitando o parque:**

sozinho  com o grupo da escola / faculdade  
 com um grupos de amigos  com associações e federações de montanhismo  
 com a família

**i) Qual o principal motivo da sua visita ao parque?**

\_\_\_\_\_

**j) É a primeira vez que visita o parque?**

sim  não, frequento o parque pelo menos uma vez ao ano  
 não, já estive aqui uma vez  não, frequento várias vezes ao ano  
 não, já estive algumas vezes no parque

**g) Você tem intenção de retornar ao Parque? (dado utilizado)**

sim  não

**h) Você conhece outros parques brasileiros?**

sim  não

**i) Você já visitou parques nacionais fora do Brasil?**

sim  não

**j) Como ficou sabendo sobre o parque?**

amigos/parentes  jornal/revista  escola  
 internet  TV  
 agência de turismo/hotel  placas/ pôsteres

**l) Como você avalia a qualidade dos seguintes itens aqui no parque? (\*somente se o item foi conhecido)**



- \* Estado de conservação da natureza ( ) Muito bom ( ) Bom ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Exposição do Centro de Visitantes (**dado utilizado**) ( ) Muito bom ( ) Bom ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Serviços de lojas e/ou cafeterias (**dado utilizado**) ( ) Muito bom ( ) Bom ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Sinalização ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Trilhas: \_\_\_\_\_ ( ) Muito bom ( ) Bom ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Locais de banho (piscina e poços) ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Segurança ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Atendimento dos funcionários ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Limpeza ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim  
\* Satisfação com a visita (**dado utilizado**) ( ) Muito boa ( ) Boa ( ) Ruim ( ) Muito ruim

**Sugestões/Críticas/Elogios**

---

**O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS AGRADECE SUA CONTRIBUIÇÃO E DESEJA UM BREVE RETORNO!**

## ANEXO II

### FORMULÁRIO APLICADO NA PARTE ALTA DO PARNASO

21/11/2021 07:32

Avaliação da experiência e perfil do visitante - parte alta do Parque Nacional da Serra dos Órgãos

## Avaliação da experiência e perfil do visitante - parte alta do Parque Nacional da Serra dos Órgãos

Olá. Sabemos que você esteve recentemente visitando a parte alta do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Esse é um questionário elaborado no âmbito de projeto de pesquisa desenvolvido pelo Departamento de Turismo (DTur) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com o apoio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Muito obrigado por participar!

---

\*Obrigatório

1. E-mail \*

---





Sobre a sua última visita à parte alta do Parnaso:

2. Quando você chegou?

*Exemplo: 7 de janeiro de 2019*

3. Quando você foi embora?

*Exemplo: 7 de janeiro de 2019*

## 4. Por qual sede você passou? \*

Marque todas que se aplicam.

Teresópolis

Petrópolis

## 5. Qual atividade você realizou? \*

Marcar apenas uma oval.

Travessia sentido Petrópolis-Teresópolis

Travessia sentido Teresópolis-Petrópolis

Trilha Pedra do Açú

Trilha Pedra do Sino

Outro: \_\_\_\_\_

## 6. Qual a sua idade? \*

Marcar apenas uma oval.

menor de 15 anos

de 15 a 18 anos

19 a 24 anos

25 a 34 anos

35 a 45 anos

46 a 59 anos

60 a 65 anos

mais de 65 anos

## 7. Onde você mora? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Teresópolis
- Guapimirim
- Magé
- Petrópolis
- Outro: \_\_\_\_\_

## 8. Qual Estado/País?

\_\_\_\_\_

## 9. Gênero

*Marcar apenas uma oval.*

- Feminino
- Masculino

## 10. Qual o seu nível de escolaridade? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental
- Ensino médio
- Superior
- Pós-Graduação

11. Você se hospedou em Teresópolis fora do Parque? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim *Pular para a pergunta 12*
- Não *Pular para a pergunta 14*
- Não se aplica *Pular para a pergunta 14*

#### Hospedagem em Teresópolis

12. Se sim, por quantas noites? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 1 pernoite
- 2 pernoites
- mais que 3 pernoites

13. Onde? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Hotel
- Pousada
- Casa de amigos/parentes
- Hostel
- Segunda residência
- Outro: \_\_\_\_\_

14. Você se hospedou em Petrópolis fora do Parque? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim *Pular para a pergunta 15*
- Não *Pular para a pergunta 17*
- Não se aplica *Pular para a pergunta 17*

## Hospedagem em Petrópolis

15. Se sim, por quantas noites? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 1 pernoite
- 2 pernoites
- mais que 3 pernoites

16. Onde? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Hotel
- Pousada
- Casa de amigos/parentes
- Hostel
- Segunda residência
- Outro: \_\_\_\_\_

17. Qual foi a principal motivação da sua visita à parte alta do PARNASO? \*

\_\_\_\_\_

18. O que você mais gostou? \*

\_\_\_\_\_

19. Quantas vezes você já visitou a parte alta do Parque Nacional da Serra dos Órgãos? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Foi a primeira vez
- 2 vezes
- 3 vezes
- 4 vezes
- 5 vezes
- Mais de 5 vezes

20. Você utilizou serviços de agências/operadoras de turismo para realizar sua visita à parte alta do Parque? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

21. Caso tenha utilizado, qual foi a agência/operadora de turismo?

---

22. Você utilizou serviços de guias/condutores de turismo na sua visita à parte alta do Parque? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

23. Você tem intenção de retornar ao Parque? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

24. Você já visitou outros parques brasileiros? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

25. Você já visitou áreas protegidas fora do Brasil?

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

26. Como ficou sabendo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos? \*

*Marque todas que se aplicam.*

Redes Sociais do PARNASO

Amigos/Parentes

Internet

Agência de turismo/hotel

Jornal/Revista

TV

Placas/Pôsteres

Escola

Avaliação de Qualidade dos Serviços do Parque  
Nacional da Serra dos Órgãos

Como você se sentiu em relação aos  
serviços prestados.

## 27. Como foi o relacionamento com os colaboradores?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito bom	Bom	Ruim	Muito ruim	Não se aplica
Centro de Visitantes	<input type="radio"/>				
Bilheteria	<input type="radio"/>				
Abrigo Sino	<input type="radio"/>				
Abrigo Açú	<input type="radio"/>				

## 28. Como foi o tempo de espera em fila?

Marcar apenas uma oval.

- Muito bom  
 Bom  
 Ruim  
 Muito ruim  
 Não se aplica

## 29. Como você avalia a infraestrutura?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito bom	Bom	Ruim	Muito ruim	Não se aplica
Centro de Visitantes	<input type="radio"/>				
Abrigo Sino	<input type="radio"/>				
Abrigo Açú	<input type="radio"/>				

## 30. Como você avalia a limpeza dos espaços?

Marcar apenas uma oval por linha.

	Muito bom	Bom	Ruim	Muito ruim	Não se aplica
Centro de Visitantes	<input type="radio"/>				
Abrigo Sino	<input type="radio"/>				
Abrigo Açú	<input type="radio"/>				
Bilheteria	<input type="radio"/>				

## 31. Durante a visita você se sentiu perdido?

Marcar apenas uma oval.

- Não
- Poucas vezes
- Algumas vezes
- Muitas vezes
- Sempre

## 32. Utilize esse espaço para nos informar sobre os locais em que você se sentiu perdido.

---

---

---

---

---

33. Você tem sugestões/críticas/elogios para contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços prestados?

---

---

---

---

---

34. O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS AGRADECE A SUA CONTRIBUIÇÃO E DESEJA UM BREVE RETORNO! Contato envie para [ouvidoria@icmbio.gov.br](mailto:ouvidoria@icmbio.gov.br)

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

**ANEXO III**  
**REGIMENTO INTERNO DO CONPARNASO**



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**  
**PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS**

**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO CONSULTIVO DO**  
**PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS**

**CAPÍTULO I – DA NATUREZA**

Art. 1º – O Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (CONPARNASO), instituído pela portaria IBAMA nº 102/02-N de 06 de agosto de 2002 e alterado pela portaria ICMBio nº 107 de 09 outubro de 2014, é um órgão consultivo, integrante da estrutura administrativa do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), que atua em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em conformidade com a Lei Federal nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e com o Decreto Federal nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC.

**CAPÍTULO III – DA COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

Art. 3º - O CONPARNASO tem a seguinte composição, podendo ser alterada de acordo com as disposições previstas por este regimento:

I - REGULADORES DOS USOS DO TERRITÓRIO: Segmento constituído por órgãos públicos ambientais e de áreas afins, dos três níveis da Federação, composto por 7 (sete) representantes, a saber:

- a) Chefia do PARNASO;
- b) Um Representante de UC do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense;
- c) Um Representante de Órgão Estadual de Meio Ambiente preferencialmente, ou de áreas afins;
- d) Um Representante da Prefeitura Municipal de Teresópolis;
- e) Um Representante da Prefeitura Municipal de Petrópolis;
- f) Um Representante da Prefeitura Municipal de Guapimirim;
- g) Um Representante da Prefeitura Municipal de Magé.

II - USUÁRIOS DO TERRITÓRIO: Segmento constituído pelos setores de Turismo, Comércio e Serviços, Produção Rural e Montanhismo, composto por

6 (seis) representantes, a saber:

- a) Um Representante do Setor de Turismo;
- b) Dois Representantes do Setor de Comércio e Serviços;
- c) Um Representante de Associações de Produtores Rurais do Entorno do PARNASO;
- d) Dois Representantes do Setor de Montanhismo.

III - MORADORES LOCAIS, COLEGIADOS E ORGANIZAÇÕES CIVIS: Segmento constituído por Associações de Moradores, Sindicatos, Conselhos de Políticas Públicas e Organizações Não Governamentais, composto por 7 (sete) representantes, a saber:

- a) Três Representantes de Organizações da Sociedade Civil de atuação local socioambiental;
- b) Quatro Representantes de Associações de Moradores do Entorno do PARNASO.

IV - ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: Segmento constituído por Universidades e Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão, composto por 3 (três) representantes.

#### Capítulo IV – DA ORGANIZAÇÃO

Art. 4º - A estrutura organizacional do CONPARNASO é composta de:

- I- Assembleia Geral
- II- Presidência
- III- Vice-Presidência
- IV- Secretaria Executiva
- V- Câmaras Temáticas

§ 1º – A Assembleia Geral é a instância soberana do CONPARNASO.

§ 2º – O Presidente do Conselho Consultivo será o chefe do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

§ 3º – A Vice-Presidência do Conselho será exercida pelo Chefe substituto do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

§ 4º – A duração dos mandatos dos conselheiros será de 02 (dois) anos, iniciando-se após a publicação da Portaria de designação dos mesmos, podendo haver recondução.

§ 5º – O CONPARNASO conta com Câmaras Temáticas permanentes e

temporárias. As Câmaras Temáticas temporárias poderão ser criadas pelo CONPARNASO sempre que considerar necessário, sendo dissolvidas quando esgotados os assuntos relativos às matérias submetidas a sua apreciação ou por decisão do Presidente do Conselho.