

**UFRRJ**  
**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas**  
**Públicas**

**Dissertação de Mestrado**

**Dos Parques Fortaleza aos Parques de Diversão: as transformações nos territórios dos Parques Nacionais do Brasil através da mercantilização do seus bens naturais, o caso do Parna Itatiaia.**

**Pedro de Mattos Gonçalves**

**2024**



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial  
e Políticas Públicas.**

**Dos Parques Fortaleza aos Parques de Diversões: as transformações nos territórios dos Parques Nacionais do Brasil através da mercantilização do seus bens naturais, o caso do Parna Itatiaia.**

**Pedro de Mattos Gonçalves.**

*Sob a orientação da professora*  
**Cristiane Oliveira da Graça Amâncio**  
*e co-orientação da professora*  
**Marina de Carvalho Cordeiro**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre** do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ  
Outubro de 2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G635p      Gonçalves, Pedro de Mattos, 1976-  
             Dos Parques Fortaleza aos Parques de Diversão: as  
             transformações nos territórios dos Parques Nacionais do  
             Brasil através da mercantilização do seus bens  
             naturais, o caso do Parna Itatiaia / Pedro de Mattos  
             Gonçalves. - Seropédica, 2024.  
             195 f.

             Orientador: Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio.  
             Coorientador: Marina de Carvalho Cordeiro.  
             Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal  
             Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em  
             Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2024.

             1. Unidade de Conservação. 2. Uso Público. 3.  
             Condutor de Visitante. 4. Guia de Turismo. I.  
             Amâncio, Cristhiane Oliveira da Graça, 1975-, orient.  
             II. Cordeiro, Marina de Carvalho, 1981-, coorient.  
             III Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
             Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
             Territorial e Políticas Públicas. IV. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



TERMO Nº 849 / 2024 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.055004/2024-33

Seropédica-RJ, 08 de outubro de 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

PEDRO DE MATTOS GONÇALVES

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 02/10/2024

CRISTHIANE OLIVEIRA DA GRAÇA AMÂNCIO. Dr.<sup>a</sup> EMBRAPA  
(Orientadora, Presidente da banca)

RAPHAEL JONATHAS DA COSTA LIMA. Dr. UFF

ANNELISE CAETANO FRAGA FERNANDEZ. Dr.<sup>a</sup> UFRRJ

CAMILA GONCALVES DE OLIVEIRA RODRIGUES. Dr.<sup>a</sup> UFRRJ

(Assinado digitalmente em 08/10/2024 19:33 )  
ANNELISE CAETANO FRAGA FERNANDEZ  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptCS (12.28.01.00.00.00.83)  
Matrícula: 1767739

(Assinado digitalmente em 15/10/2024 08:29 )  
CAMILA GONCALVES DE OLIVEIRA RODRIGUES  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptAdT/IM (12.28.01.00.00.82)  
Matrícula: 1455695

(Assinado digitalmente em 25/10/2024 13:36 )  
RAPHAEL JONATHAS DA COSTA LIMA  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 086.752.267-48

(Assinado digitalmente em 08/10/2024 17:43 )  
CRISTHIANE OLIVEIRA DA GRAÇA AMÂNCIO  
ASSINANTE EXTERNO  
CPF: 020.506.354-35

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp>  
informando seu número: **849**, ano: **2024**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **08/10/2024** e o  
código de verificação: **ecb7fcba3f**

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho às montanhas do PNI e às tantas outras que existem no país, e a toda essa  
exuberante natureza brasileira.*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Prefeitura Municipal de Resende, pela concessão da licença especial para poder realizar essa dissertação. Aos colegas da Agência do Meio Ambiente de Resende, que entenderam e apoiaram meu desligamento temporário das funções para aperfeiçoar meus conhecimentos. À Universidade Rural do Rio de Janeiro pela oportunidade de retornar aos estudos e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) por cordial acolhida.

Manifesto também minha gratidão ao trabalho de orientação da Profa. Dr. Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio, pela confiança. À professora Dr. Marina de Carvalho Cordeiro por acompanhar essa pesquisa desde os seus primeiros passos e ser fundamental para esta jornada. À coordenação do PPGDT, seu corpo docente e meu colegas de turma, também registro meus agradecimentos já que todos tiveram sua parcela de contribuição. Às equipes do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), do Parque Estadual da Pedra Selada (PEPS), do IFRJ - Campos Resende - por terem abeto seus espaços para pesquisa e atividade de campo. Assim como para Prefeitura Municipal de Itatiaia pelo apoio logístico no desenvolvimento do Curso de Condutores do PNI.

Aos colegas da Câmara Temática de Montanhismo e Escalada do PNI, agradeço pelos conhecimentos em todos os anos de debates mensais e pelas discussões de temas tão caros para mim. Sou igualmente grato aos participantes do Grupo de Base do Curso de Condutor de Visitante Gandra, Dudu, Sergio, Ingrid, Ester e Graziela e a todos que participaram desta atividade, seja como palestrantes ou alunos.

Sou grato ao Prof. Dr. Raphael Jonathas da Costa Lima pelo compromisso com a minha pesquisa. Ao Prof. Dr. Vinicius Ferreira Baptista pelas dicas e conselhos tão preciosos. Ao Luiz Filipe Cesar pela inspiração que é possível fazer ações ambientais e comunitárias, de forma diferente. Aos representantes do Instituto Ipê, das Associações vinculadas ao Montanhismo e ao Turismo, aos servidores públicos e personagens da região que contribuíram participando das entrevistas. É, somente através dos relatos de vocês que este trabalho ganha vida. À família Spanner que foi fundamental pelas trocas de informações, pela cessão generosa de parte das imagens utilizadas para ilustrar esse material e contactou os demais autores para solicitar autorização de uso.

Agradeço à minha mãe, pelo carinho e apoio que foram como fundamentais como sempre. A Tia Vanja, pela atenção a qualquer hora. Ao primo Rafa, meu querido companheiro de aventuras. À Vera, minha vózinha, pela oportunidade de morar num lugar incrível como a Serrinha do Alambari. Aos amigos que fiz nestes vinte e cinco anos de “chegante” na Mantiqueira: Thiago, Serginho,

Márcio “gaguinho”, ao casal Daniel e Marcia, Daniel “AvesRara”, Tereza e Irene. Novamente à minha companheira de vida, pela parceria nesses últimos anos e todo o apoio nesta empreitada, que sequer haveria começado sem você. Ao amigo e professor Ygor sua dedicação e delicadeza foram fundamentais. Aos amigos da Montanha, Bernardo “Junior”, Silvio Neto e tantas outros parceiras de “cordadas” que, ao longo de anos, dividiram a vivência neste ambiente, que serviram de combustível para seguir em frente.

Por fim, agradeço a todos que, de algum modo, contribuíram para que essa dissertação fosse possível.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

## EPÍGRAFE

*Ouvia de navegadores experientes, com palavras secas e refletidas, que se partisse não voltaria. (...)*

*Como os antigos navegadores que, com suas velas quadradas, não podiam vencer ventos e correntes contrários e eram obrigados a aceitar os rumos ditados pelo vento, eu me valeria, não da força para ir contra as correntes, mas da astúcia em saber acompanhá-las.(...)*

*Para isso era preciso conviver com os caprichos do mar e deles saber tirar proveito. E eu sabia como.(...)*

*Aos poucos percebi que entrava em equilíbrio com o mundo à minha volta. Um cenário eterno e dinâmico a um só tempo, exatamente o mesmo que viram os navegadores do passado. Talvez com igual intensidade de emoção, medo ou alegria. E a noção de tempo tão exata a ponto de conhecer os décimos de segundo de cada hora, ou tão vaga no espaço que séculos nada significariam em transformações.*

*Amyr Klink(1995)*



## RESUMO

GONÇALVES, Pedro Mattos. **Dos Parques Fortalezas aos Parques de Diversões: as transformações nos territórios dos Parques Nacionais do Brasil através da mercantilização dos seus bens naturais, o caso do Parna Itatiaia.** 2024. XXXp Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Solos, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2000.

Este trabalho tem o intuito de compreender as transformações ocorridas nos territórios das unidades de conservação (UCs) brasileiras pelo processo de mercantilização dos seus bens naturais, através do segmento específico do Ecoturismo, englobando as práticas de “turismo” e “esporte de aventura”. A pesquisa enfoca na relação entre a produção de normas ambientais de uso público das UCs e naquelas que incidem na normatização dos serviços de exploração desses territórios - que envolvem agentes do turismo e do esporte, com foco no Parque Nacional do Itatiaia (PNI). Pretende-se compreender as dinâmicas entre os agentes, com foco no debate sobre o papel do Estado na gestão das UCs, especialmente após a introdução das parcerias público-privadas para apoio ao uso público dos Parques Nacionais. Entra em debate as funções públicas e sociais das UCs, através do tensionamento entre as racionalidades *estatal*, focada no zelo do bem comum e no respeito aos valores constitucionais, e a *privada*, orientada pelo lucro. Discute-se o risco das políticas de UCs perderem o sentido, distorcendo sua função pública e debatemos este processo no PNI. Para responder a tais questões, adotou-se metodologia apoiada em levantamento qualitativo e analítico de dados oficiais, legislações e normativas pertinentes ao tema, dados da realização de 10 meses de trabalho de campo (em períodos distintos) e mais de 30 horas de entrevistas semi estruturadas com agentes relevantes. Os resultados da análise concentrada em três grupos principais, Estado (Gestores de UCs), mercado (institutos e associações do turismo) e sociedade civil (condutores e ativistas), indicam uma prevalência de lógicas mercadológicas.

**Palavras-Chave:** Unidade de Conservação, Uso Público, Conductor de Visitante, Guia de Turismo.

## **ABSTRACT**

This study aims to understand the transformations that have occurred in the territories of Brazilian conservation units (CUs) due to the process of commodification of their natural resources, through the specific segment of Ecotourism, encompassing the practices of “tourism” and “adventure sports”. The research focuses on the relationship between the production of environmental standards for public use of CUs and those that affect the standardization of services for the exploitation of these territories - which involve tourism and sports agents, with a focus on the Itatiaia National Park (PNI). The aim is to understand the dynamics between the agents, with a focus on the debate on the role of the State in the management of CUs, especially after the introduction of public-private partnerships to support the public use of National Parks. The public and social functions of CUs are discussed, through the tension between the rationality of the State, focused on the care of the common good and respect for constitutional values, and the private one, guided by profit. The risk of policies for protected areas losing their meaning, distorting their public function, is being discussed, and we debate this process in the PNI. To answer these questions, we adopted a methodology based on a qualitative and analytical survey of official data, legislation and regulations relevant to the topic, data from 10 months of fieldwork (in different periods) and more than 30 hours of semi-structured interviews with relevant agents. The results of the analysis focused on three main groups, the State (managers of protected areas), the market (tourism institutes and associations) and civil society (drivers and activists), indicate a prevalence of market logic.

**Key words:** Conservation Unit, Public Use, Visitor Guide, Tourist Guide.

## LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

ABETA	Associação Brasileira de Empresas de Turismo de Aventura
AGUIPERJ	Associação de Guias, Instrutores e Profissionais de Escalada do Rio de Janeiro
AMAR	Agencia do Meio Ambiente de Resende
CadasTur	Cadastro de Prestadores de serviço de Turismo
CBME	Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CSN	Central Siderúrgica Nacional
CTEDA	Câmara Temática de Educação Ambiental
CTME	Câmara Temática de Montanhismo e Ecoturismo
EEXT	Escola de Extensão
FEEMERJ	Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade.
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MICT	Ministerio da Industria Comercio e Turismo
MMA	Ministerio do Meio Ambiente
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organizações das Nações Unidas
Parnas	Parques Nacionais
Parnas	Parque Nacional da Serra dos Órgãos
PMR	Prefeitura Municipal de Resende
PNI	Parque Nacional do Itatiaia
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
UCs	Unidades de Conservação
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio do Janeiro

## **LISTA DE FIGURAS, MAPAS E GRÁFICOS**

### **Gráficos**

Gráfico 1 - Estados e % de território ocupado por bioma de Mata Atlântica

Gráfico 2 - Visitantes nas UCs Federais por ano, 2000 a 2022 (n<sup>os</sup> absolutos)

### **Figuras**

Figuras 1- Posto Marcão, entrada da parte alta do PNI

Figuras 2 - Posto 1, entrada da parte baixa

Figura 3 e 4 - visão do Escorrega da Maromba (Cachoeira e restaurantes do entorno)

Figuras 5 - Imagem do Maciço das Agulhas Negras PNI

Figura 6 - Imagem de trechos com uso corda pelos visitantes, via “Pontão” nas Agulhas Negras PNI

Figura 7 - Vale do Rio Campo Belo - setor da parte baixa do PNI

Figura 8 - Croqui do PNI, desenhado por Antonio Marinho de Azevedo em 1931

Figura 9 - Distribuição dos Parques Nacionais com envolvimento em concessões

Figuras 10, 11 e 12 - Fotos da Trilha do Couto

Figura 13 - Foto da Turma do Curso de Condutores do PNI - UFRRJ

Figura 14 - Foto da Turma no dia de formatura, no IFRJ - Resende

Figura 15 e 16 - Emblema do CEB e foto com destaque para o Dedo de Deus

Figura 17 - Foto da Missão Biológica Belga, início do Século XX

Figura 18 - Ascensão às Agulhas Negras, 1928

Figura 19 - Comunicações de Grupos da CTME

Figuras 20 e 21 - PNI “Instagramável”

Figura 22 - Comunicações de Grupos da CTME

### **Mapas**

Mapa 1 - Limites do PNI e elementos naturais

Mapa 2 - Divisão de setores do PNI

### **Tabelas**

Tabela 1 -Projetos de Lei que incidem na relação risco/esporte/turismo

Tabela 2 - Regulamentações sobrepostas entre Turismo, Esporte e Meio ambiente

Tabela 3 - Normas relativas às concessões

Tabela 4 - Instrumentos e Documentos relativos ao Ecoturismo/Turismo

Tabela 5 - Programa de Avaliação Aguipej - Certificações

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	1
<b>Capítulo I - Apresentação da Pesquisa</b>	8
1.1. Estudo de caso: O Parque Nacional do Itatiaia (PNI)	8
1.2. Formação Histórica do Território do PNI	17
1.3. Referencial Teórico e Metodologia	20
<b>Capítulo II - Normas de uso público das UCs</b>	38
2.1. Os “Parques de Papel”: período entre 1937-1982	39
2.2. Os “Parques Fortaleza”: período entre 1982-2000	47
2.3. Os “Parques de Diversão”: período entre 2000–2024	61
<b>Capítulo III - Agentes e suas ações no campo</b>	85
3.1. Agentes do Estado	86
3.2. Curso de Condutor de Visitantes do PNI	102
3.3. Breve debate sobre <i>risco</i> e <i>acesso</i>	111
3.4. Montanhismo e suas influências nos territórios	118
3.5. População Tradicional: os caipiras	128
3.5. Agentes do mercado: Turismo, Institutos e Associações	139
<b>Capítulo IV - As normas e seus impactos na vida das pessoas</b>	154
<b>Considerações Finais</b>	171
<b>Referências Bibliográficas</b>	177
<b>Anexos</b>	181

Este trabalho tem o intuito de compreender as transformações ocorridas nos territórios das unidades de conservação (UCs) brasileiras pelo processo de mercantilização dos seus bens naturais, através do segmento específico do Ecoturismo, englobando as práticas de “turismo” e “esporte de aventura”. A pesquisa enfoca na relação entre a produção de normas ambientais de uso público das UCs e naquelas que incidem na normatização dos serviços de exploração desses territórios - que envolvem agentes do turismo e do esporte. O trabalho conecta a discussão ambiental com o setor de ecoturismo e práticas, observando os impactos de tais normatizações referentes ao meio ambiente - e que também incidem nos setores supracitados -, na vida de pessoas que possuem contato com as UCs, seja por moradia, esporte/lazer ou por atividades laborais. Com recorte no estudo de caso do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), produzimos uma abordagem que analisa os instrumentos normativos, buscando identificar os distintos agentes que disputam o “espírito” de tais regulamentações, abarcando o Estado, Mercado e as comunidades envolvidas.

A escolha do caso do PNI deve-se, dentre outros fatores, ao fato de ser o primeiro Parque Nacional do país, promulgado em 1937, marcando a inauguração de um período de atuação do Estado Brasileiro na demarcação de territórios voltados à preservação da natureza. Além disso, o PNI é um importante espaço de “turismo” e “esporte de aventura”, cenário de destaque do montanhismo nacional e tem, recentemente, vivido o processo de concessão do apoio de uso público (desde 2019), impactando nas dinâmicas locais. Por fim, destaca-se as múltiplas entradas do pesquisador em campo, que também é agente político local, pertencente ao território (morador local há 20 anos), montanhista e condutor de visitantes no PNI, além de atuar como fiscal ambiental na região, vinculado à Agência Municipal de Meio Ambiente (AMAR) de Resende (RJ).

Pretende-se compreender as dinâmicas entre os agentes, com foco no debate sobre o papel do Estado na gestão das UCs, especialmente após a introdução das parcerias público-privadas para apoio ao uso público dos Parques Nacionais. Nesse sentido, entra em debate as funções públicas e sociais das UCs, diante da lógica do lucro através do ecoturismo e impulsionamento à visitação, que passa a reger o território a partir das parcerias com o setor privado, após as concessões. Estabelece-se um tensionamento entre as racionalidades *estatal*, focada no zelo do bem comum e no respeito aos valores constitucionais, e a *privada*, orientada pelo lucro. Neste contexto, diante de uma gestão dos parques orientada para o turismo, sua missão inicial de conservação da natureza, passa a dar lugar ao “objetivo principal atrair turistas”. Discute-se o risco das políticas de UCs perderem o

sentido, distorcendo sua função e apresentamos como este processo vem acontecendo no PNI, apresentando dados coletados através de trabalho de campo.

A partir de um levantamento e análise das leis e regulamentações referentes ao tema, a pesquisa objetiva discutir as disputas normativas em relação ao uso público que ocorrem entre os setores de “turismo” e “esporte de aventura”, uma vez que possuem lógicas de percepção distintas. O trabalho se debruça sobre os elementos de divergência entre os agentes em relação ao “espírito legal” a ser adotado em tais normas, bem como no que se refere à compreensão sobre *acesso*, *direito ao risco* e *responsabilização*. A criação desta nova mercadoria, “práticas de aventura na natureza”, é classificada de formas distintas pelos diferentes grupos, conforme seu entendimento na condição de “esporte” ou “turismo”. Além disso, há agentes que disputam o mesmo mercado de oferta de tais produtos, envolvendo o debate da “segurança” e “competência” no exercício da função de condutor ou guia. O desenvolvimento econômico deste setor, acrescido do impulsionamento ao ecoturismo através das tecnologias de informação e comunicação, fizeram multiplicar os praticantes de tais atividades e a oferta de tais serviços - muitas vezes por pessoas sem competência técnica -, culminam no aumento do número de acidentes nessas práticas, e de sua divulgação pública.

Este cenário acabou gerando um processo de normatização dos serviços de exploração dos territórios das UCs - através do apoio ao uso público - impactando na vida das pessoas que neles atuam. Um desses impactos é percebido na base, por quem atua com estes serviços, que são os “guias de turismo”, “condutores de visitantes”, “guias de montanha”, etc. A criação desta mercadoria diferenciada, criou uma demanda de definição - e de normatização - de quem possui competência legitimamente reconhecida para execução de suas funções. Nesse sentido, entram em disputa também os *saberes da experiência* - advindos dos moradores locais, os “condutores de visitantes” - e os saberes teórico-formais oriundos das certificações - como dos “guias de turismo”, através de legitimação ou não de seus saberes pelas normas do Estado. Neste sentido, a partir da criação das normas ambientais referentes às UCs, uma série de outras surgiram em decorrência, regulando as atividades turísticas e incidindo no esporte, e nos profissionais de ambas as áreas. Este complexo debate se reflete nos múltiplos projetos de lei referentes ao tema, que serão debatidos ao longo do trabalho.

A partir de uma abordagem ancorada na Sociologia Econômica através da perspectiva do autor Karl Polanyi (2000), o trabalho debate a construção do Ecoturismo, “turismo” e “esporte de aventura” como *mercadorias fictícias*, aplicando a perspectiva do autor no campo estudado. Através do aporte de Pierre Bourdieu (1986), em sua Teoria dos Campos, identificamos dos agentes que

atuam no espaço e sofrem impactos das normatizações. Sua perspectiva contribuiu para a percepção da normatização do território e serviços das UCs como um campo dinâmico de disputa, onde interagem agentes distintos orientados por motivações variadas. Outra contribuição teórica importante vem através de Tardiff (2019) e sua abordagem sobre a educação e os profissionais docentes, oferecendo sustentação teórica ao debate sobre os *distintos saberes* necessários ao desenvolvimento de um profissional. No caso dos professores, os saberes da formação profissional envolveriam os de tipo disciplinares, curriculares e experienciais. A partir de sua perspectiva, analisamos questões relativas aos saberes necessários aos distintos profissionais que atuam nas “atividades de aventura na natureza”, considerando o cenário de disputa de classificações. Metodologicamente, este trabalho baseia-se em análise documental, envolvendo normas, leis, regulamentações, PLs e atas de conselhos, referentes ao tema e também no cenário específico do PNI. Além disso, utilizaremos como suporte a análise dos bases de dados de órgãos e institutos ligados ao meio ambiente e ao turismo, associados principalmente à mensuração da visitação. Esse indicadores vêm aumentando ano após ano, e tornaram-se um parâmetro de resultados positivos da exploração econômica destes territórios, ocupando destaque em relação ao ideário inicial da conservação dos biomas. A pesquisa previu ainda dois momentos de atividades de campo: (i) período de elaboração e execução do curso de Condutores do PNI (EEXT - UFRRJ), entre os anos de 2022 e 2023; e (ii) período de realização das entrevistas semi-estruturadas com agentes dos setores que compõem o recorte da pesquisa, entre no início de 2024.

O fio condutor para essa pesquisa foram as questões levantadas inicialmente durante o curso de Condutores de Visitante no Parque Nacional do Itatiaia desenvolvido junto ao Projeto Extensão intitulado “Núcleo Social de Sustentabilidade e Inovação da Região de Visconde de Mauá (MG-RJ)”, cadastrado na estrutura da Escola de Extensão (EEXT/UFRRJ), elaborado para preencher uma lacuna criada pela promulgação da Portaria 769/2019 (MMA-ICMBio), de 10 de dezembro de 2019. Esse instrumento Normativo dispõe sobre os procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de condução de visitantes em unidades de conservação federais, e inova em seus parâmetros de regulação, ao estabelecer, pela primeira vez, a exigência de um curso formal de capacitação para seu credenciamento. A norma acabou por gerar uma lacuna diante da inexistência deste tipo de formação, que não é oferecida seja pelo Estado ou iniciativa privada, forçando a paralização do credenciamento e colocando os condutores numa situação irregular. Essa mudança no processo de credenciamento vem forçando a criação de diplomas e certificações formais, num contexto que os atuantes nesta atividade adquirem seus conhecimentos de maneira tradicional, através da educação informal, via experiência e pertencimento ao território.



Destaca-se, portanto, que o reordenamento estatal do uso do território mostra uma mudança no processo pendendo à mercantilização dos atrativos naturais, gerando um cenário de disputa entre lógicas distintas, ampliado pela transversalidade da regulamentação na matéria, envolvendo setores do meio ambiente, turismo e esporte. A partir da análise histórica das normas de uso público, construímos como hipótese de que há uma mudança na perspectiva de normatização estatal, que outrora privilegiava a *preservação* e passa a ter a *visitação* como foco principal. Nessa dinâmica entra em tensionamento o sentido do impulsionamento à exploração comercial “sustentável” das UCs e suas funções sociais e de conservação da natureza. E como consequência disto, o próprio território das UCs sofre mudanças de caráter: (i) econômico, (ii) social, e (iii) simbólico. Mudanças de cunho econômico porque o território deixa de ser explorado localmente pelas comunidades tradicionais e do entorno, e passa a ter um caráter empresarial e sem pertencimento territorial, marcado pela exigência cada vez maior de saberes teóricos (e “diplomados/certificados - Bourdieu”) em detrimento dos saberes da vivência e experiência. Socialmente, os espaços antes frequentados por um grupo pequeno de pessoas em busca de determinadas atividades específicas - montanhistas, aventureiros, pesquisadores - passam a ter sua visitação estimulada, reformulando a utilização desses territórios.

Note-se ainda que para aumentar a legitimidade da proposta de mercantilização, utiliza-se a justificativa da conservação destes espaços através da educação ambiental, apropriando-se do discurso dos ativistas dos primeiros grupos. Por fim, do ponto de vista simbólico, uma vez que a normatização estatal impacta nos significados que os agentes atribuem aos territórios, considerando suas diferentes classificações de tipos de parques - ou de suas regras de uso público - e seus impactos na realidade local. Nessa perspectiva, encontramos os chamados “Parques de Papel” instrumentalizados como políticas públicas, mas que na prática territorial pouco interferem na vida local; os “Parques Fortalezas”, onde a presença humana é restrita e qualquer atividade vista como potencialmente perigosa para o meio ambiente; o processo lento de abertura e participação da sociedade na sua gestão que gerou os aqui classificados como “Parques de Diversão”, onde a mercantilização do território e serviços tornam-se um projeto “prioritário” através da sua regulamentação, turistificação e pasteurização.

A importância da escolha do tema vem da necessidade da ampliação dos estudos neste campo específico, a saber, análise das políticas públicas voltadas para o visitação comercial das UCs através da análise crítica de seus instrumentos normativos. Ainda que haja um acervo grande e rico de pesquisas sobre o PNI e outras UCs, sua grande maioria dedica-se às ciências físicas e biológicas, com um crescente número de trabalhos na área social, mas reduzido em relação às

políticas públicas. A criação do PNI marca o início da construção de política ambientais no país e completa cem anos em 2034. O Projeto de Condutor de Visitantes parte da política de uso público deste território e completa mais de vinte anos em 2024, surgindo no mesmo período do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), outro marco importante neste estudo. O lapso temporal de 90 anos da implementação da primeira UC do país e vinte do projeto que originou a Portaria nº769/2019, indicam uma maturidade dessas políticas, permitindo uma análise mais substanciada. Por último, a pesquisa traz um ponto de vista sobre as comunidades tradicionais do entorno e inclui os Montanhistas, ampliando a perspectiva de “pertencimento ao território” para além daqueles que *vivem* nos espaços, para abarcar aqueles que pelo *estilo de vida*, possuem uma relação intrínseca com esses espaços.

Criado em 1937, o PNI tinha como objetivo preservar um determinado bioma e suas belezas cênicas. Ao longo do tempo, outras UCs foram sendo criadas - como unidades de proteção integral e de uso sustentável - com regulamentos distintos de proteção das áreas, mudando significativamente o aspecto fundiário do território nacional e potencializando conflitos sobre os usos destes territórios. O mesmo ocorreu no PNI, localizado na Serra da Mantiqueira e incrustado na Mata Atlântica e equidistante das três principais capitais do país Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Os gestores da época seguiram um modelo importado dos Estados Unidos, no intuito de manter ilhas de Natureza protegidas das consequências negativas do avanço do progresso. Contudo, os idealizadores destes projetos nos Estados Unidos desconsideraram os povos nativos que viviam há gerações nestes territórios num modelo nômade e integrado com a natureza. No Brasil não foi diferente, e essas unidades criadas em espaços considerados desocupados pelo homem moderno eram palco de inúmeras ações antrópicas. No caso do Itatiaia encontramos primeiro as atividades dos conhecidos *Caipiras*, remanescentes dos ciclos históricos de ocupação do território do Vale do Rio Paraíba do Sul. Há também os exploradores, entre eles cientistas, Excursionistas e Montanhistas, que se aventuravam nas encostas acidentadas do Planalto, acima dos 2.000 metros. Esses dois grupos, cientistas e Montanhistas, ao longo da história sempre se mostraram ativos na descoberta de novos territórios. Para compor o recorte da pesquisa, elencamos três grupos principais dentre os perfis encontrados: Estado, agentes da Sociedade civil e o Mercado. O Estado é o primeiro agente, tendo em vista seu papel na regulamentação e normatização dos territórios. O segundo grupo, Sociedade Civil que envolve os representantes das comunidades tradicionais, os caipiras, os Neo-rurais e montanhistas. O terceiro grupo é composto por agentes do Mercado, aqui representados por todas aquelas organizações, institutos e associações estruturadas, que possuem na relação direta com o mercado, com características profissionais/profissionalizantes. Tais agentes

tem sua importância por influenciarem no ordenamento da atividade comercial de visitação nas UCs, especialmente a partir da implementação das parcerias público privadas no apoio ao uso público das UCs.

O trabalho utiliza como referencial teórico central a abordagem e conceitos formulados por Polanyi em sua obra “A Grande Transformação” (2000), relacionando a supremacia da lógica do sistema de mercado com a “mercantilização dos atrativos naturais” e das “experiências”, através da prática do “turismo” ou “esporte de aventura”. O autor debate as origens da nossa época histórica, para trazer a ideia de mercadorias fictícias e as questões da transformação da *natureza em terras*, o próprio *homem em trabalho* e criando o *dinheiro*, mercadorias fundamentais no processo produtivo do sistema de mercado. O autor demarca tais transformações, indicando como se tornaram mercadorias necessárias para a busca pelo *progresso* - que vestiu, tempos depois, a simbologia de *desenvolvimento* e, mais recentemente, foi adjetivada como *sustentável*. Assim como a *terra* e o *trabalho* passaram a fazer parte da engrenagem do sistema de mercado, há um século atrás, vivenciamos nas últimas três décadas, os mesmos mecanismos transformando as experiências, sensações e até mesmo as emoções em mercadorias. Propomos que a construção do setor do “turismo” e seus “produtos turísticos”, podem ser compreendidos como *mercadorias fictícias*, tendo este mercado desenvolvido excelência na capacidade de “comercialização de frascos de experiências” do mais variáveis modelo, dentre eles a aventura, risco (controlado) e bem-estar no contato com a Natureza, que são foco deste estudo.

Para realização deste debate, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, dedicamos atenção à proposta da pesquisa, apresentando o Estudo de caso do PNI, a formação histórica de seu território, e o referencial teórico e metodologia. O segundo capítulo faz uma análise das normas de uso público das UCs, a partir de 1937 - data de criação do PNI - até os dias atuais, debatendo seus impactos para as populações em contato com tais territórios. Para ordenamento do debate, o período foi subdividido em três partes: (i) os “Parques de Papel”, entre 1937-1982; (ii) “Parques Fortaleza”, entre 1982-2000; e (iii) “Parques de Diversão”, entre 2000-2024. Após a análise das normas e seus impactos tanto na ordenação administrativa brasileira relativa ao Meio Ambiente e UCs, quanto no impulsionamento ao setor do turismo, apresentamos os agentes envolvidos e suas ações no campo. O terceiro capítulo, portanto, está estruturado em seis partes. Na parte (i) Agentes do Estado, apresentamos os atores que atuam como legisladores dos território nacional; na (ii) o Curso de Condutor de Visitantes do PNI, à luz das análises dos capítulos anteriores e no (iii) um breve debate sobre *risco* e *acesso*, discutindo suas polêmicas normativas e impactos no setor de turismo e esporte. Nos itens seguintes debatemos o Montanhismo e suas

influências nos territórios (item iv), os Caipiras, representantes de comunidades tradicionais locais (item v) e, por fim os agentes do mercado, envolvendo Turismo, Institutos e Associações (item vi). No quarto capítulo, apresentamos os resultados das entrevistas realizadas com os agentes e enfim, as considerações finais.

## Capítulo I

### 1.1. Estudo de Caso: O Parque Nacional do Itatiaia (PNI)

---

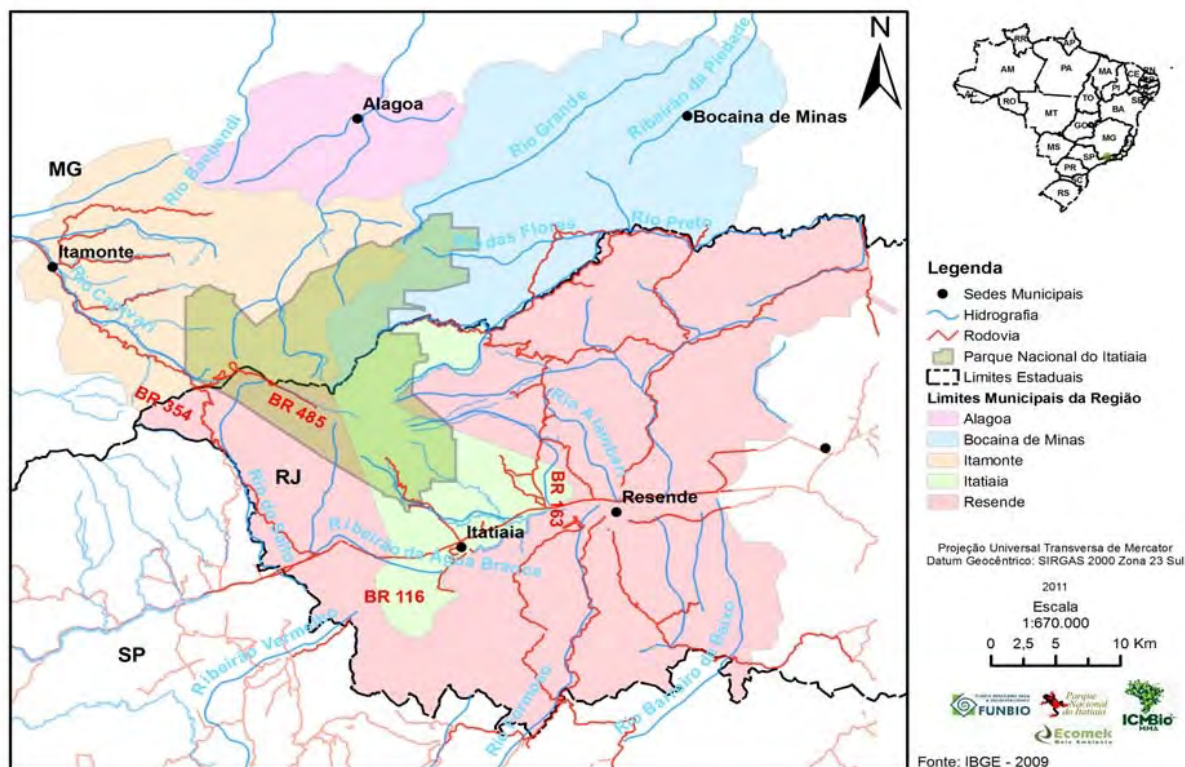
Neste capítulo apresentaremos o contexto ambiental e político para o surgimento das unidades de conservação no mundo, com destaque para a implantação em 1876 do primeiro Parque Nacional nos EUA. Em seguida, narramos as condições que possibilitaram a criação do primeiro Parque Nacional Brasileiro em 1937, relacionando os motivos para escolha da localidade, com o contexto histórico da época. Portanto, apresentaremos inicialmente o Parque Nacional de Itatiaia (PNI), lócus privilegiado desta pesquisa. Para dar consecução à esta tarefa, descreveremos no item seguinte (1.2.), a formação deste território conhecido como Região das Agulhas Negras, região que abrange parte do Sul Fluminense e do Sul de Minas Gerais, Médio Paraíba do Sul e as encostas da Serra da Mantiqueira, que sofreu suas primeiras intervenções ambientais na década de 1930 e desde então tem seu território afetado por tais normatizações. Por fim, no item 1.3, apresentamos o referencial teórico que orienta a pesquisa e os elementos metodológicos.

A criação do Parque data de 14 de junho de 1937, através do Decreto Federal Nº 1.713/1937<sup>1</sup>, porém, sua importância ambiental já havia sido registrada em 1872, desde a passagem da princesa Isabel em companhia do botânico Auguste Glaziou na região. Desde então, a área sofreu um processo de colonização nas Fazendas do herdeiro do Visconde de Mauá, com a implantação dos Núcleos Coloniais de Visconde de Mauá (Vale do Rio Preto) e Itatiaia (Vale do Campo Belo). Com o fracasso deste projeto, as terras não ocupadas com a compra pelo Presidente da República em 1907 e incorporadas ao patrimônio do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1914, transformando-se então na Reserva Florestal do Itatiaia. O quadro mudou novamente, com a promulgação do primeiro Código Florestal Brasileiro (1934) que deu impulso ao movimento preservacionista e transformou a Reserva Florestal no primeiro Parque Nacional do país. Note-se que o decreto do PNI segue a esteira da criação do Parque de Yellowstone, ainda que a implantação destes dois Parques Nacionais tenham sido realizadas em circunstâncias temporais diferentes com lapso de quase sessenta anos. Ambos os parques surgem em períodos de transição de uma economia industrial mercantilista para o sistema de mercado, marcando o questionamento do tipo de progresso que esse sistema proporcionava. A criação em 1937 do PNI, mostra menos uma preocupação dos gestores públicos da época em preservar o patrimônio genético e paisagístico único do local, e mais um alinhamento tardio com os movimentos mundiais.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1937/d01713.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1937/d01713.html).

**Mapa 1 - Limites do PNI e elementos naturais**



Fonte: Plano de Manejo do PNI ano de 2014

O Parque Nacional do Itatiaia é uma unidade de conservação de proteção integral administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), seu território abrange áreas dos municípios de Bocaina de Minas e Itamonte, ao sudeste de Minas Gerais e Itatiaia e Resende, localizados ao sul do Rio de Janeiro. Sua proximidade com a fronteira tríplice, inclui ainda o Estado de São Paulo, tornando o parque um atrativo acessível às três capitais: Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

O Parque é dividido em três setores conhecidos como Parte Alta ou Planalto, Parte Baixa e Complexo de Visconde de Mauá, com uma portaria de entrada nas duas primeiras e um projeto de implantação da terceira, junto ao escorrega de Maromba no Rio Preto. Na parte Alta estão localizadas as atrações acima dos dois mil metros de altitude, incluindo as Agulhas Negras - ponto culminante do RJ e quinta maior montanha do país com 2.848 metros -, além de outros picos expressivos na região, que despontam entre os dez mais altos do Brasil. Seguem abaixo, nas Figuras 1, 2, 3 e 4, respectivamente: (1) Posto Marcão, entrada da parte alta do PNI; (2) Posto 1, entrada da parte baixa; (3) visão do Escorrega da Maromba, local onde se debate a instalação de uma nova entrada, parte da cachoeira; (4) visão dos restaurantes do entorno do Escorrega da Maromba.



**Figura 1 - Posto Marcão, entrada da parte alta do PNI**



**Figura 2 - Posto 1, entrada da parte baixa do PNI**



(Fonte Figuras 1 e 2: acervo próprio)

**Figura 3 - visão do Escorrega da Maromba (Cachoeira)**



**Figura 4 - visão do Escorrega da Maromba (restaurantes do entorno)**

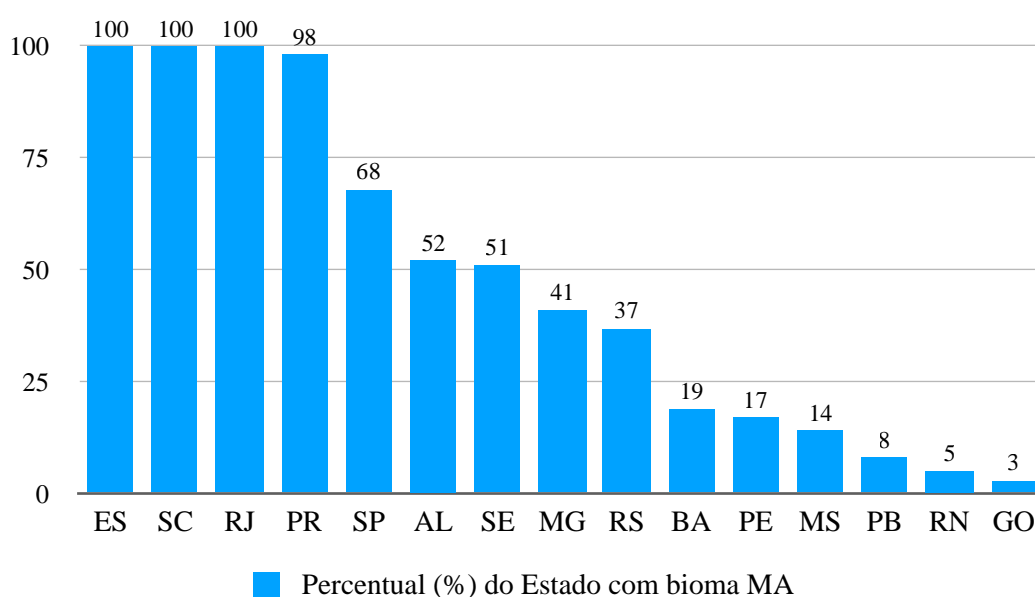


(Fontes: Foto 3- <https://trilhaseviagens.travel.blog/2016/09/26/itatiaia-como-chegar-ao-pni/> ; Foto 4 - <https://www.biketouragulhasnegras.com/post/roteiro-pni-parte-baixa> )

O PNI protege parte da Serra da Mantiqueira, representando uma área de aproximadamente 66 mil hectares de remanescentes da Mata Atlântica (Inpe & SOS Mata Atlântica, 2011) e nascentes que contribuem com as bacias hidrográficas do Alto do Rio Grande e Médio Paraíba do Sul. Sua singularidade vem do bioma de campos de altitude exclusivo da sua região, propiciando uma diversidade única de fauna e flora local. Vale ressaltar que é justamente o Bioma da Mata Atlântica, onde esta inserido o PNI e que ocupava originalmente 100% do Estado do Rio de Janeiro e praticamente todo o litoral Brasileiro com braços prolongados para o interior. O gráfico abaixo mostra o percentual do território de cada Estado originalmente ocupado por esse bioma:

**Gráfico 1**

**Estados e % de território ocupado por bioma de Mata Atlântica**



(Fonte: Dados IBGE/MMA, Mapa de Biomas. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>)



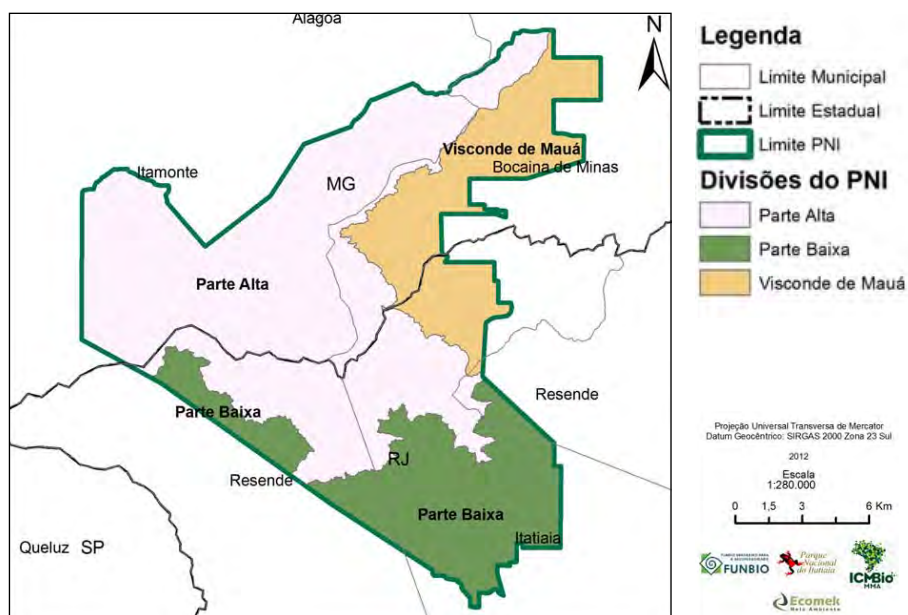
A Mata Atlântica foi o bioma mais afetado no processo de colonização e urbanização do país, restando apenas 27,9% de sua área inicial - o menor índice entre os biomas do Brasil, segundo dados do PRODES Brasil/INPE. Quando comparados com os biomas hoje mais ameaçados, como o Amazonas e o Pantanal com 82% e 72,2% das suas áreas originais, constatamos a importância de entender os movimentos que influenciarão a ocupação e uso do restante bioma da Mata Atlântica. Cabe ressaltar que os biomas são a representação das condições ambientais, de fauna e flora agrupadas por semelhanças e distribuídos pelo território nacional e que cada uma deles exerce influência na composição dos grupos sociais inseridos neles. Um mesmo bioma é composto por formações florestais distintas e ecossistemas associados, por isso na Mata Atlântica encontramos desde mangues até campos de altitude passando por uma variedade de composições de florestais. O caso do PNI é singular em apresentar essa condição devido a inclinação elevada de seu territórios, podendo num percurso relativamente curto sair de uma exuberante Floresta Ombrófila Densa na margens de rios a 450 a 600 metros de altitude, passando para campos de altitude de alta Montana acima dos 2000 metros. A divisão do parque corresponde a tais biomas, a Parte Baixa representando o primeiro ecossistema e a Parte Alta protegendo os Campos de Altitude.

Os campos de altitude ou “Ambientes de Montanha”, são particularmente vulneráveis às mudanças climáticas e sofrem com a exploração de recursos naturais e ocupação desordenada. Esse ecossistema singular não é exclusivo do bioma da Mata Atlântica e ocupa cerca de 17% do território nacional e um quarto das terras globais segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), sendo citado no Capítulo 13 da Agenda Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 21):

As montanhas são uma fonte importante de água, energia e diversidade biológica. Além disso, fornecem recursos fundamentais como minérios, produtos florestais e produtos agrícolas e são fonte de lazer. Enquanto importante ecossistema que representa a ecologia complexa e inter-relacionada de nosso planeta, os ambientes montanhosos são essenciais para a sobrevivência do ecossistema mundial. No entanto, os ecossistemas das montanhas estão passando por uma rápida mutação. Eles são vulneráveis à erosão acelerada do solo, deslizamentos de terras e rápida perda da diversidade genética e de habitat. *No que diz respeito ao homem, verifica-se um estado generalizado de pobreza entre os habitantes das montanhas e a perda do conhecimento autóctone.* (ONU, 1992, p. 207 - grifos nossos).

Na pesquisa enfocamos justamente naquilo que “diz respeito ao Homem” e verificamos nos grupos sociais do entorno do PNI, fatores típicos consideráveis na condição de habitar o Ambiente de montanha, um bioma específico relacionado às condições extremas ambientais e por serem, em sua maioria, localizado em regiões rurais e isoladas das estruturas públicas que quando existem são precárias tornando a condição de vida difícil.

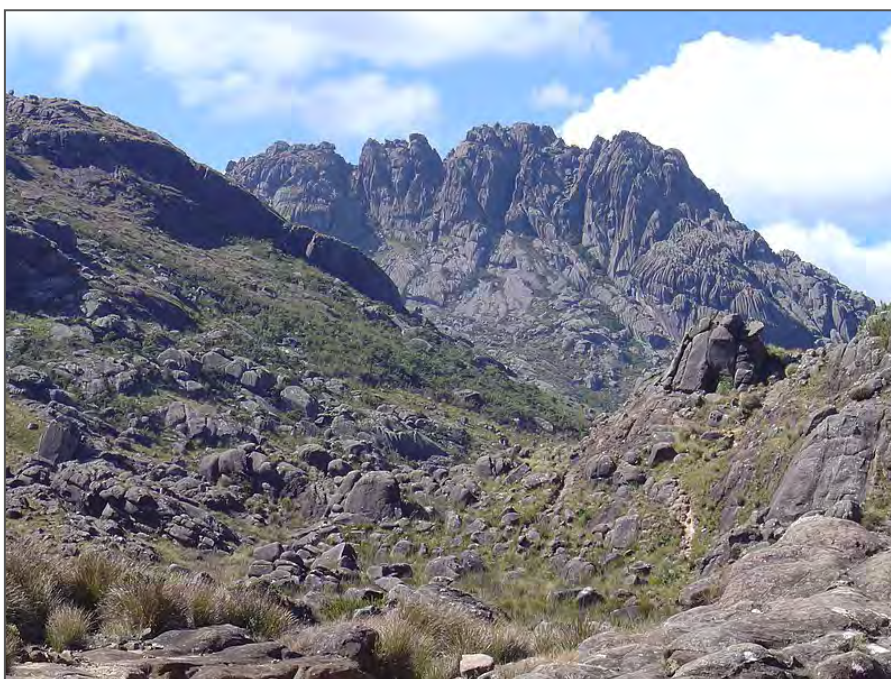
## Mapa 2 - Divisão de setores do PNI



(Fonte: Encarte 4 - Planejamento do PNI. Plano de Manejo do PNI ano de 2014, ICMBio 2013).

Na transição entre estes setores que está um dos atrativos únicos do PNI, num mesmo dia o visitante pode estar numa altitude de 600 metros tomando banho num rio envolto por uma floresta densa e depois em altitudes superiores aos 2000 metros, passando a desfrutar um clima único para o Brasil.

## Figura 5 - Imagem do Maciço das Agulhas Negras PNI



Fonte: acervo próprio do pesquisador.

A imagem acima das Agulhas Negras, o principal atrativo do Parque para os visitantes da parte Alta sintetiza a paisagem encontrada neste setor. Seus cumes são visitados diariamente na alta temporada, de maio à setembro, o que levou a Gestão da Unidade a limitar o número de visitantes à noventa por dia. Do ponto onde a foto foi tirada até o Pico do Cruzeiro, segundo da direita para esquerda na foto e mais acessível, o tempo de caminhada com trechos de escalada pode variar entre três horas para os mais experientes até seis horas para grupos grandes e de primeira viagem. O clima bom mostrado na foto pode enganar os inexperientes neste ambiente propício a mudanças climáticas rápidas e, um passeio tranquilo como uma caminhada leve pode ser transformado rapidamente numa situação perigosa, por isso existe além do limite de pessoas, um teto de horário para permanência no cume até as 14 horas e um limite para saída do Parque as 18 horas. Na imagem a seguir mostra um dia comum de temporada num dos trechos que exige cordas e equipamentos de escalada para o acesso final do cume do cruzeiro. Somente neste registro fotográfico podemos contar 26 pessoas, sendo que a descida só pode ser feita por um de cada vez o que exige tempo, organização e cordialidade - atributos nem sempre vistos nestes dias muito frequentados.

**Figura 6 - Imagem de trechos com uso corda pelos visitantes, na via “Pontão” nas Agulhas Negras PNI**



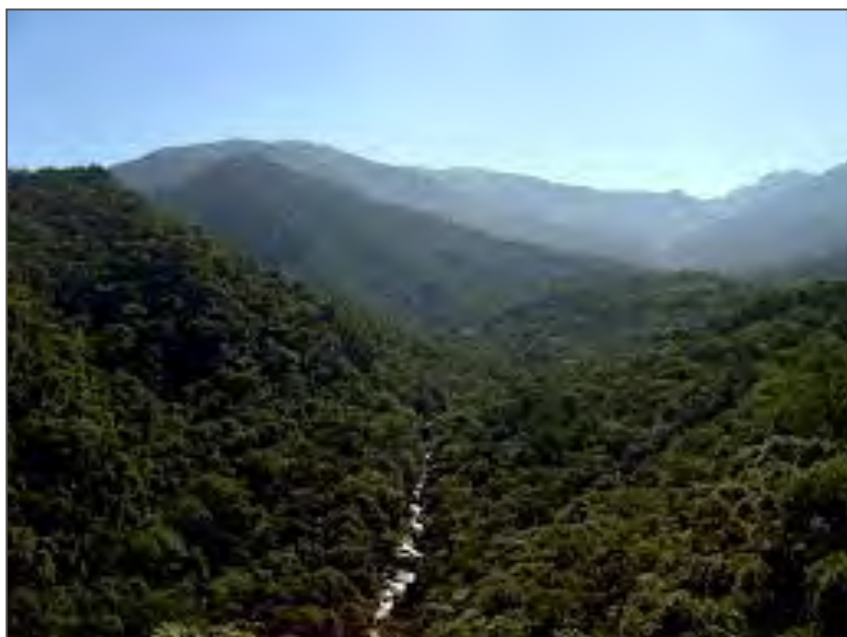
Fonte: Guia da Região de Itatiaia. Autor Igor/ Júlio Spanner, data 23/07/2006.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Agradeço aos autores do Guia da Região de Itatiaia (2012), Júlio Spanner e Igor Spanner, por ceder generosamente grande parte das imagens utilizadas neste trabalho, além de adquirir autorizações pelos acervos que não eram da sua autoria.

Já na Parte Baixa as condições são bem diferentes, como podemos observar na imagem feita do Mirante do Último Adeus enquadrando o vale do Rio Campo Belo. A floresta guarda outros desafios para os visitantes, como o maior número de animais silvestres, mas também proporciona um melhor conforto na estrutura de visitação. Neste setor está localizado o centro de visitantes, o complexo administrativo do Parque, além de uma série de trilhas de curto e médio percurso que levam às numerosas cachoeiras deste setor. O Setor da Parte Baixa apresenta uma modalidade completamente diferente de atrativos, causada principalmente pelas mudanças de altitude que influenciam no clima. São muitas as cachoeiras e poços para banho e contemplação, uma série de estruturas para visitação como centro de visitantes, circuito histórico e sensitivo, circuitos para caminhadas leves e bicicletas, além da flora e fauna abundante em comparação com o planalto, com destaque para observação de pássaros. Neste setor encontra-se a sede administrativa do Parque, alojamentos para funcionários e pesquisadores, e é o local onde acontece a maior parte das reuniões de Conselho e Câmaras Temáticas, dentre outras atividades de divulgação do Parque. Podemos na imagem abaixo feita do Mirante do Último Adeus, um dos atrativos da parte baixa, ver o vale formado pelo Rio Campo Belo e a exuberante floresta que cerca este corpo hídrico, ainda neste enquadramento no seu canto superior direito é possível ver as Agulhas Negras no último plano. A travessia Rui Braga, que será descrita em seguida e aparece na figura do croqui, começa cerca de 3 quilômetros de onde a foto foi tirada, passa cruzando o Campo Belo e vai subindo as encostas verdes até chegar do outro lado das Agulhas Negras, consolidando um desnível de quase dois mil metros entre o início e seu fim.

**Figura 7 - Vale do Rio Campo Belo - setor da parte baixa do PNI**

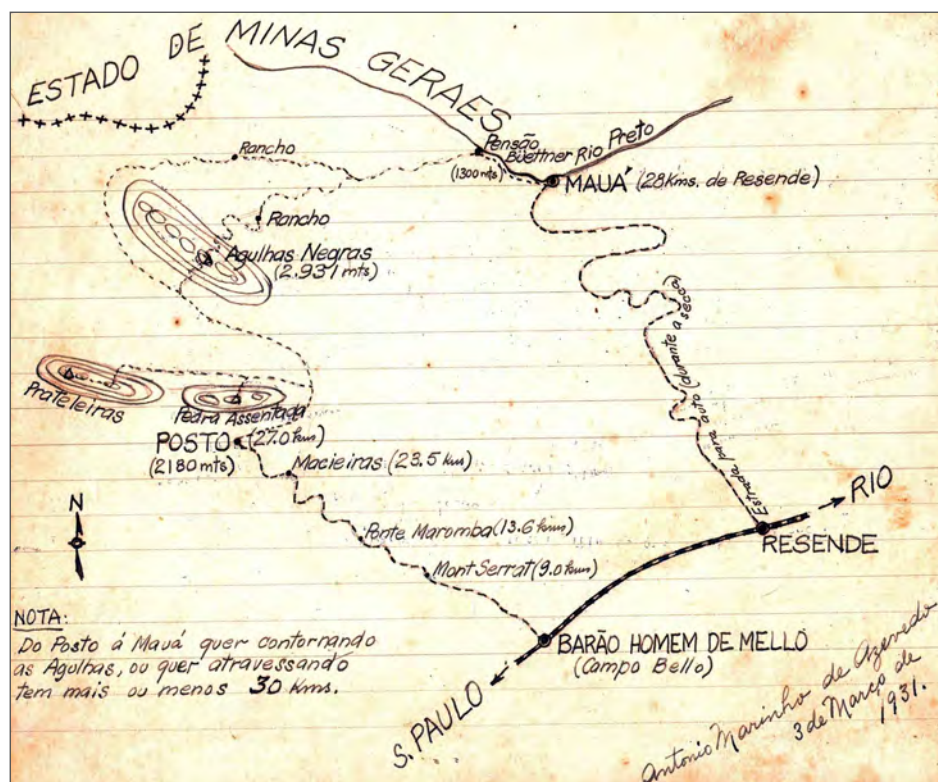


Fonte: <https://www.eaiferias.com/2015/10/parque-nacional-de-itatiaia-rj.html>



O PNI vem, nos últimos anos, reabrindo seus atrativos em ambos os setores ampliando cada vez mais a gama daqueles opções disponíveis para seus frequentadores. Na parte alta, como já destacado temos a Agulhas Negras, mas também e de igual atratividade as Prateleiras, e mais recentemente o Morro do Couto, que tem recebido um número cada vez maior de visitantes. Devido à facilidade de acesso e trilha curta, outras formações como a Pedra do Altar, Asa de Hermes, Pedro do Sino também são frequentadas com constância. Ligando os setores por dentro do Parque existem as travessias, que são realizadas a pé em um, dois ou mais dias dependendo do interesse do grupo sendo elas: (i) Travessia Rui Braga – Liga a parte baixa com a alta, e era o caminho mais usado antes da construção da estrada de acesso à parte alta pelos visitantes que queriam conhecer os Cumes de Itatiaia; (ii) Travessia do Rancho Caído – Liga a parte Alta a comunidade de Maromba na Região de Visconde de Mauá, exigindo um chamado “camping selvagem”, pois é realizado num ponto sem estrutura para visitação no meio do caminho que ligam os setores. O fator interessante nesta travessia consiste no significado do seu nome: O Rancho Caído é o ponto onde os visitantes pernoitam e antigamente era um estância para o gado leiteiro no período de verão na região, deixando o registro que antes do Parque existir, o local já era ocupado por um grupo populacional. Hoje não existe mais vestígios do tempo que o gado leiteiro era deixado no lugar para pastagem; (iii) terceira travessia novamente liga a parte alta à região de Visconde de Mauá, porém, neste caso o visitante tem a oportunidade de cruzar e pernoitar na Comunidade da Serra Negra e conviver com o estilo de vida tradicional dos caipiras. Vale registrar que esta comunidade assinou recentemente um termo de compromisso com a gestão do Parque, que reconheceu essas ocupações como tradicionais, permitindo sua permanência dentro dos limites da UC. Essas e outras travessias na região, que em muitos casos eram anteriores a criação do PNI, faziam parte do cotidiano dos moradores locais nos seus deslocamentos e passou a ser utilizada por excursionistas no começo dos anos 1930 como podemos constatar pelo “croqui” na imagem abaixo. O acesso ao planalto somente era feito por esses caminhos, pois ainda não tinha sido construída a BR- 485 considerada hoje a mais alta do país. Outros destaques importantes que esse registro histórico mostra são: Itatiaia ainda não era chamada assim aparecendo no “croqui” como Barão Homem de Melo (Campo Belo) nome do vilarejo na época; Macieiras refere-se a um abrigo construído para receber os caminhantes e as tropas de carga que faziam o trajeto; temos duas marcações como rancho a mais acima na imagem no caminho que contorna as Agulhas Negras é hoje o já mencionado “camping selvagem” do Rancho Caído; Junto a marcação de Mauá e as margens do Rio Preto verificamos a Pensão Büettner a primeira na região e que servia de pouso para quem subia para o planalto por essa região.

**Figura 8 - Croqui do PNI, desenhado por Antonio Marinho de Azevedo em 1931**



(Fonte/Autor: Livro do Posto Meteorológico - Estação Biológica do Itatiaia (04-07-1929 a 25-02-1935) - Pg. 54)

Tanto a criação do PNI, como a abertura de todos os atrativos mencionados se deu através de muitos debates entre poder público e os agentes territorializados ou desejosos de explorar aquele espaço. Parte desses conflitos se inauguraram em 1937, com o decreto de criação; outros vieram na esteira dos anos subsequentes, através da ampliação do processo de normatização. Posteriormente, no ano de 1982, outros conflitos se desmembram através da ampliação significativa das terras pertencentes ao PNI, mostrando um projeto claro de ocupação da região pelo Estado baseado na preservação ambiental - que será melhor abordado no Capítulo 2. Após esta descrição geral do Parque Nacional de Itatiaia, é importante localizá-lo dentro de sua região, O Sul Fluminense, especialmente no município de Resende.

## 1.2. Formação Histórica do Território do PNI

Para apresentar a ocupação das terras onde localizam-se atualmente os limites do PNI, situadas junto ao Vale do Paraíba do Sul no Sul Fluminense, abordaremos o primeiro povoamento ali instalado, que tornar-se-ia o Município de Resende. Para construção desta narrativa, versando sobre a cultura local, aspectos territoriais e a ocupação humana destas terras, tomamos como base

algumas obras históricas, principalmente: "O Café em Resende do Século XIX" de autoria de Maria Celina de Whately (1987); "O homem e a Serra" de Alberto Ribeiro Lamego Filho (1963), além de trabalhos como "Memória e centralidade em Resende" (Da Silva W.R., 2020) e "O Pinhão em Visconde de Mauá: Entre o Turismo e a Cultura" (RODRIGUES L.C., 2018).

Os primeiros sinais de civilização e ocupação na região que hoje compõem o município de Resende vieram no rastro da busca por ouro e materiais preciosos das áreas de exploração de Minas Gerais. Os exploradores buscavam uma saída mais rápida do interior Mineiro para o litoral, facilitando o Transporte das cargas. A atividade de mineração estava avançada em Minas e no ano de 1744, o coronel paulista Simão da Cunha Gago obteve licença para desbravar a região à procura de ouro e pedras preciosas, cruzando a Serra da Mantiqueira em direção à baixada do Rio Paraíba do Sul e estabelecendo a primeira ocupação junto a este corpo hídrico.

Por estes campos serpeava um dos velhos caminhos das Bandeiras, origem de cidades e vilas como Baependi, Aiuruoca e Bocaina. A aparência desta Última, sobretudo, que há alguns anos visitamos, é de tal antiguidade que, volvendo a imaginação ao passado, esperaríamos ver em suas ruas, hirsutos homens de tabuco em punho e encourados em gibões, a falarem de arrobas de ouro. Não menos vetustas são as duas primeiras, não obstante alguns retoques modernos. Natural seria pois que, desta zona povoada desde os primeiros passos das Bandeiras devido a sua geologia, refluísse mais cedo a imigração sobre o vale próximo do Paraíba. Foi o que fez Simão da Cunha Gago, coronel paulista estabelecido em Aiuruoca, o qual por ali entra em 1744. (LAMEGO FILHO, 1963, p.109)

O povoado ali erguido cresceu e em 1801, tornou-se Vila com cerca de 4.000 habitantes e uma câmara de vereadores instalada. A descoberta de ouro não foi o combustível para o desenvolvimento desta região cuja empreitada fracassou, mas o café, que seria a principal economia do país a partir deste período. Quarenta anos se passaram e os primeiros lavradores de café da região agora possuíam fazendas e construía sobrados na Vila, sendo que o primeiro deles foi o de D. Benedita Gonçalves Martins, conhecida como a "Rainha do Café". Esse contínuo progresso elevou a Vila para condição de cidade em 1848 tendo nos seus limites, 9.814 homens livres e 8.663 escravos<sup>3</sup>, um aumento de população na ordem de 5 vezes, em menos de 50 anos. Os transportes da carga eram executado de duas formas: por lombo de burros numa travessa de oito dias até o Porto de Angra dos Reis, ou por balsa até Barra do Pirai e deste ponto, seguindo de trem para a Capital.

Esse período foi o auge de Resende e da região no contexto econômico Nacional, pois em 1850 com a proibição do tráfico de escravos, os custos para manter a produção do café inviabilizou a produção no modelo até então utilizado. Aos poucos, as lavouras abandonadas são substituídas por uma pecuária extensiva que exigia menos mão de obra e que tornou-se a principal atividade na

---

<sup>3</sup> Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/resende/historico>.

Região - foram os mineiros que migraram para região, os principais responsáveis por essa transformação. Os que ainda queriam trabalhar com o café, migraram para o Oeste Paulista em busca de terras baratas e virgens, que permitiam a continuidade da produção de forma competitiva. Esse processo levou cerca de 20 anos e promoveu redução da população local, apesar da região ser na época, responsável por um terço da produção de leite do Estado do Rio de Janeiro e a segunda em produção de manteiga.

As transformações econômicas desenvolvidas nos Séculos XIX e XX, em especial a ascensão e derrocada da produção cafeeira local no século XIX, alteraram o desenvolvimento da cidade. A produção cafeeira era baseada no trabalho de pessoas escravizadas e com as políticas de proibição do tráfico e posteriormente a abolição, aliadas à exaustão dos solos, impôs rápido declínio à produção local, tendo muitos cafeicultores migrado para o que chamavam de "oeste paulista" que é a Região de Ribeirão Preto (SP). (Da Silva W.R., 2020, p.03)

A cidade de Resende tem seu primeiro Prefeito no ano de 1913 e nesta época seu território ocupavam terras desde a fronteira de São Paulo até o início da Serra das Araras, sendo estendidas em direção ao mar e compondo seus limites com Angra dos Reis. Era uma quantidade enorme de terras, que foram sendo desmembradas conformes outras vilas foram tornando-se cidades e municípios. Justamente neste momento da história é que surge a Vila de Visconde de Mauá, que fazia parte de um grande projeto do Barão de Visconde de Mauá de desenvolvimento da região com a ocupação por imigrantes vindos da Europa. A ideia básica era produzir alimentos típicos de seus países de origem devido as condições do território serem parecidas em clima e geografia com os países de origens deste trabalhadores. A empreitada dos Núcleos Coloniais mostrou-se um fracasso e em pouco tempo foi abandonada, deixando seus dois núcleos à própria sorte, anos mais tarde tornam-se atrativos turísticos da região. Neste mesmo período, em paralelo à implementação dos Núcleos Coloniais de Mauá e Itatiaia, começaram a ser levantadas as primeiras indústrias junto ao Rio Paraíba do Sul, com destaque para Central Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941. A transformação da atividade econômica agrícola do período do auge do café, passando pela sua decadência e introdução da indústria no Sul Fluminense são abordadas neste trecho do trabalho de Lamego Filho:

Já com a ponte metálica atravessando o Paraíba e inaugurada em 1892, a cidade que, como os demais centros dos municípios cafeeiros, fora tremendamente abalada com a Abolição, assiste à entrada de uma nova era. Doravante passaria por ela um intenso tráfego entre as zonas vizinhas mineiras e o porto de Angra dos Reis. Com poucos decênios mais, tamanha se torna a importância da Oeste de Minas que, a única maneira de pôr em circulação as mercadorias é a de eletrificar a via-férrea, permitindo uma escalada rápida e econômica da serra do Mar e da Mantiqueira. Barra Mansa tornou-se afinal um centro ferroviário distribuidor. Apenas a 151 quilômetros do Rio de Janeiro e a 108 de Angra dos Reis, com os dois portos de mar a sua disposição, a cidade é visada por grandes iniciativas industriais em meio a uma adiantada zona rural, onde os rebanhos e os laticínios, já começam a substituir a velha economia dos cafezais do Império. Além de outras indústrias, a moageira ali se instala com um grande moinho de trigo, beneficiado com uma rede ferroviária para a distribuição da



farinha, sobretudo a que lhe garante a Oeste de Minas. O que entretanto esclarece, e de modo insofismável, a importância dessa encruzilhada nos destinos industriais do Brasil, é ter sido em suas proximidades o local escolhido para a fundação da nossa grande siderurgia. (LAMEGO FILHO, 1963, p.135)

Nos anos seguintes o município e o Sul Fluminense passou a consolidar uma vocação para indústria, com a consolidação de Pólos Industriais e outras fábricas, processo facilitado pela estruturação do eixo Rio/São Paulo pela recém aberta Rodovia Presidente Dutra. Nos tempos atuais, Resende apresenta uma forte vocação para indústria, assim como todo o Sul Fluminense, e como eixo de distribuição de produtos graças, dentre outros elementos, à sua localização quase equidistante das duas principais capitais do País (Rio de Janeiro e São Paulo). O setor industrial que vem despontando na região é o da Indústria Automotiva, com fábricas de montagem, que segundo dados do Cluster Automotivo do Sul Fluminense, formado por empresas, como MAN Latin America, Michelin, Nissan e PSA Peugeot Citroën, a região contabiliza 168 empresas automotivas, distribuídas nos municípios de Resende, Porto Real, Quatis e Itatiaia. O setor gera mais de 10 mil empregos no polo automotivo do Sul Fluminense, considerado o segundo maior do Brasil, ficando atrás apenas do ABC Paulista. O faturamento do setor na economia estadual já é de R\$ 6,8 bilhões, segundo reportagem do Jornal a voz da Cidade de 2018.

Apesar do aumento da indústria junto ao vale do Paraíba desde a implementação da CSN, que vem alterando o perfil de investimentos na região, esta ainda apresenta resquícios da pecuária leiteira que substituiu o café pelas mãos dos Mineiros, porém em declínio, perdendo a cada ano, sua importância econômica e política. No Município, principalmente na parte junto à Serra da Mantiqueira, o turismo vem ganhando cada vez mais destaque como uma opção sustentável para economia local e implementado desde a metade do século passado, hoje temos vilas vivendo basicamente desta atividade - como é o caso de toda a região turística de Visconde de Mauá.

Após essa contextualização mais ampla sobre o PNI e seu território, passamos agora a caracterizar o processo de normatização de seu uso público.

### **1.3. Referencial Teórico e Metodologia**

Neste item abordaremos os referenciais teóricos e a metodologia que orientam esta pesquisa. Iniciaremos apresentando a análise do autor Karl Polanyi e o debate sobre a Lógica de mercado, trazendo seus elementos principais para então, estabelecer uma conexão entre esta perspectiva teórica e os significados do turismo. Buscar-se-á analisar o turismo, e mais especialmente, o turismo de aventura, como uma mercadoria fictícia. Em seguida, teceremos considerações básicas sobre

ferramentas conceituais de Pierre Bourdieu (2006; 2009), como campo, luta de classificações, *habitus* e *estilo de vida*, e seus trabalhos sobre a sociologia do esporte. Tal perspectiva nos auxilia a compreender as disputas entre os diferentes agentes e suas lógicas classificatórias, no processo de normatização das UCs e dos serviços e atividades permitidos naqueles territórios. Por fim, considerações sobre Tardiff (2014) e seu debate sobre os saberes profissionais docentes, a fim de lançar luz sobre as disputas entre os profissionais que atuam em “atividades de aventura na natureza”, dando destaque à importância dos *saberes da experiência*.

### **Karl Polanyi e a Lógica de Mercado**

Karl Polanyi, em “*A Grande Transformação*” trata da construção da lógica de mercado a partir de uma perspectiva histórica, estabelecendo relações entre a constituição de pequenos mercados, a ampliação gradativa da importância da esfera econômica na sociedade até constituir-se então, o “mercado auto-regulável”. O autor coloca que no século XVIII, durante a Revolução Industrial teria ocorrido um “*progresso miraculoso nos instrumentos de produção*” acompanhado por uma “*catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns*” (Polanyi, 2000, p.51). Sua análise enfatiza a desarticulação da vida social, levando em consideração a rapidez das alterações inseridas na sociedade a partir da constituição dos mercados afirmando que, ao percebermos o progresso de forma espontânea e o ritmo das mudanças como sendo algo inalterável ou intocável, acabamos por “cegar-nos” quanto ao papel do governo na vida econômica – que seria de fato, fazer ajustes no ritmo de tais mudanças de forma a fazê-las não causar maiores danos à vida social. O autor aponta para esta desarticulação, uma catástrofe social que seria acompanhada de um grande movimento de progresso econômico e que, a partir deste novo mecanismo institucional, a história da civilização do século XIX teria passado a consistir, em sua maior parte, em tentativas de proteger a sociedade contra a devastação por ele provocada. Assim, a alteração da lógica da estrutura econômica da sociedade estaria acompanhada de uma mudança na motivação da ação por parte de seus membros e, portanto, a *motivação da subsistência* teria sido substituída pela *motivação do lucro*. Logo, todas as transações se transformariam em *transações monetárias*, exigindo a introdução de um meio de intercâmbio para cada articulação da vida industrial. O termo *sistema de mercado* significaria então que “*todas as rendas devem derivar da venda de alguma coisa e, qualquer que seja a verdadeira fonte de renda de uma pessoa, ela deve ser vista como resultante de uma venda*” (idem, p.60). No entanto, o autor aponta para a peculiaridade incrível deste sistema: uma vez estabelecido, não deve sofrer interferências externas, os preços devem ter a liberdade de se

auto-regularem, constituindo então o chamado *sistema auto-regulável de mercados*. Na retrospectiva histórica feita pelo autor, ele aponta para a importância da economia em todas as sociedades, sendo esta indispensável à organização social; porém, ressalta que o ganho e o lucro feitos nas trocas econômicas nunca haviam desempenhado um papel tão importante na economia humana até tal modalidade ser estabelecida. Este desenvolvimento teria se apoiado então no *mito do homo economicus*, sustentado pela proposição de Adam Smith, segundo a qual haveria uma “propensão natural” do homem de barganhar, permutar e trocar uma coisa por outra, ou seja, uma propensão por ocupações lucrativas – mito que, de acordo com Bourdieu, seria uma visão etnocêntrica disfarçada de universalismo já que não existiria tal aptidão universal dos agentes para um comportamento econômico racional<sup>4</sup>. Polanyi – assim como Bourdieu também o faz – resgata a importância das relações sociais na economia, afirmando que o homem não age para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, mas sim para salvaguardar sua situação social, exigências sociais e seu patrimônio social. O autor resgata ainda Aristóteles, colocando que ao denunciar que o princípio da produção visando o lucro – infinito e ilimitado - não seria natural ao homem, estava ele apontando para um ponto crucial: a separação de uma motivação econômica isolada das relações sociais nas quais as limitações eram inerentes (idem, p.75).

Segundo Polanyi, a permuta, barganha e troca seriam princípios de comportamento econômico que dependeriam do padrão de mercado para sua efetivação. O padrão de mercado estaria ligado ao *motivo* da barganha ou permuta e assim, seria capaz de criar uma instituição específica - o mercado. Afirma então que “*em última instância, é por isto que o controle do sistema econômico pelo mercado é consequência fundamental para toda organização da sociedade: significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico*” (idem, p.77). Assim, o sistema econômico seria organizado em instituições separadas, com motivos e status específicos; logo, a sociedade precisaria ser modelada para permitir que o mercado funcionasse baseado apenas em suas próprias leis – portanto, a economia de mercado somente poderia funcionar numa sociedade de mercado, que concebesse a dimensão econômica como uma esfera independente das outras. O autor se empenha em demonstrar que a

---

<sup>4</sup> “*Me acuerdo también de la cantidad de pequeñas observaciones de carácter anecdótico o de constataciones estadísticas que tuve que acumular antes de comprender paulatinamente que yo tenía, como todo el mundo, una filosofía implícita del trabajo basada en la equivalencia del trabajo y del dinero (...) Esta filosofía que para mí (y para quienes tenían la misma formación que yo) era obvia (...) los cabileños en particular, estaban descubriéndola, desprendiéndose, laboriosamente, de una visión, para mí muy difícil de concebir, de la actividad como ocupación social*”. Bourdieu, Pierre. *Las Estructuras Sociales de la Economía* (2000). O autor trata a fundo deste assunto (“descobrimento do trabalho”) em *Travail et travailleurs en Algérie*.

transformação de mercados isolados numa economia de mercado, e de mercados reguláveis num mercado auto-regulável, não seria um dado natural do desenvolvimento, mas precisaria – como de fato teria sido – ser induzido para que se efetivasse. Justamente por isto, o autor coloca que o surgimento do dinheiro não transformaria inevitavelmente a sociedade, conforme conta a história econômica ortodoxa, mas pressuporia a produção de uma outra lógica social<sup>5</sup>. Assim, apenas atos individuais de troca e permuta não levariam inevitavelmente ao estabelecimento de mercados em sociedades onde prevalecessem outros princípios de comportamento econômico e, como regra, o sistema econômico seria absorvido pelo sistema social. Na economia de mercado, controlada e organizada apenas pelos mercados, a ordem tanto para a produção como para a distribuição de bens se daria exclusivamente através deste mecanismo auto-regulável. Tal forma econômica, só seria possível a partir de uma expectativa de comportamento humano na qual os indivíduos buscassem alcançar o máximo de ganhos monetários – o *mito do homo economicus*. No sistema auto-regulado, toda a produção de bens seria feita para a venda no mercado e todos os rendimentos dela derivariam. Assim, seria necessário constituir mercados para todos os tipos de componentes da indústria, bens e serviços, incluindo também terra, trabalho e dinheiro. Portanto, tudo teria o seu preço e tanto a produção quanto a distribuição de bens seria assegurada apenas por eles, sendo que, importante ressaltar, estaria vedada qualquer forma de interferência neste mecanismo - sendo o mercado o único poder organizador na esfera econômica. O autor resgata ainda as formas de organização feudal e do sistema de guildas e afirma que mesmo o mercantilismo, com toda a sua tendência à comercialização, nunca havia incluído os dois elementos básicos da produção – trabalho e terra – como objetos comercializáveis. A partir disto o autor aponta para a inovação realizada pelo sistema de mercado que subordina a sociedade às suas exigências e necessita compreender todos os componentes da indústria, incluindo trabalho, terra e dinheiro. No entanto, segundo Polanyi, “acontece, porém, que o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado” (idem, p.93).

De acordo com o autor, a transformação de tais elementos básicos em bens comercializáveis só teria sido possível através do conceito de *mercadoria*. Estas seriam definidas empiricamente como objetos produzidos para a venda no mercado e este, por sua vez, definido como os *contatos reais entre compradores e vendedores*. Desta forma, cada componente da indústria seria algo

---

<sup>5</sup> O autor resgata ainda o trabalho de Weber em “*A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*”, apontando para as origens culturais e sociais de transformações econômicas da sociedade.

produzido para a venda para que pudesse então se sujeitar ao mecanismo da oferta e da procura, com a intermediação do preço. O conjunto destes numerosos mercados seria interligado e constituiriam “Um Grande Mercado”. O autor traz assim a noção de *mercadorias fictícias* para tratar do trabalho, terra e dinheiro, pois o postulado de que tudo o que é comprado e vendido deveria ser produzido para a venda, não deveria se aplicar a eles. Afinal, o *trabalho* seria apenas outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida e é condição de sua existência; a *terra* uma outra forma de se referir à natureza, não produzida pelo homem para a venda; e o *dinheiro* apenas um símbolo de poder, que não seria produzido, mas adquiriria vida através dos bancos e finanças estatais. Segundo Polanyi, “*a descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadoria é inteiramente fictícia*” (idem, p.94). No entanto, apenas a partir desta ficção que seria possível a organização dos mercados reais de trabalho, terra e dinheiro; oferecendo assim, um princípio de organização vital em relação a sociedade como um todo, afetando de formas variadas suas instituições. O autor ressalta que a aplicação do mecanismo de mercado ao destino dos seres humanos e ao seu ambiente natural resultaria no desmoronamento da sociedade, pois a “força de trabalho” não poderia ser usada indiscriminadamente ou até não-utilizada sem afetar o indivíduo humano – o portador de tal mercadoria.

O autor coloca ainda que a grande artificialidade da economia de mercado estaria enraizada no fato do processo de produção estar organizado sob a forma de compra e venda e, assim sendo, numa sociedade comercial não haveria outra forma de organizar a produção para o mercado. Logo, a única motivação que engendraria este processo seria a do lucro, e assim “*a criação de bens não envolvia atitudes recíprocas de ajuda mútua; não havia a preocupação do chefe de família por aqueles cujas necessidades provia; nem o orgulho do artesão no exercício de sua profissão; nem a satisfação do elogio público – nada além do lucro, tão familiar ao homem cuja profissão é comprar e vender*” (idem, p.96). No entanto, a partir da invenção de maquinarias e fábricas especializadas, a relação do mercador com a produção teria se alterado significativamente. Com esta introdução, nasceria o sistema fabril que teria feito com que a produção industrial deixasse de ser um acessório do comércio, envolvendo investimentos em longo prazo e os riscos deles decorrentes, e conseqüentemente, a necessidade de garantia da continuidade da produção. À medida que ia se complexificando a produção industrial, maiores se tornavam as exigências de garantia de fornecimento dos elementos da indústria – incluindo aí o trabalho, a terra e o dinheiro. Portanto, precisavam também ser organizados como mercadorias para a venda nos mercados e justamente por isso, a ampliação deste mecanismo a estes “elementos” tornou-se inevitável. Assim sendo, como era impossível a transformação de tais “elementos” em mercadorias reais, a *ficção da mercadoria*

tornou-se o princípio organizador da sociedade, transformando a organização do sistema de mercado e do trabalho. No entanto, o autor alerta para o fato do termo “organização do trabalho” ser apenas uma outra forma de nos referirmos às formas de vida do povo comum e assim, na realidade, o que ocorrera teria sido a transformação da sociedade humana num mero acessório do sistema econômico. Segundo Polanyi, “*a história social do século XIX foi, assim, o resultado de um duplo movimento: a ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias*” (idem, p.98).

Num esforço de estabelecer uma ligação entre a perspectiva do autor aplicada à pesquisa, poderíamos indagar: teria o setor do turismo tão somente se apropriado de atividades e culturas pré-existentes, transformando-as em *mercadorias fictícias*? Estaria o mercado do “turismo de aventura”, em especial, provocando um processo de *desmoronamento* das funções sociais e públicas das UCs? Tais elementos nos permitiriam apontar o turismo como um *moinho satânico* da conservação da natureza? O trabalho de Polanyi chama atenção para a possibilidade da “cegueira quanto ao papel do governo na vida econômica” que seria ajustar o ritmo das mudanças “de forma a fazê-las não causar maiores danos à vida social”. Esta ideia aplicada ao contexto da pesquisa, permite-nos apontar que o Estado ao impulsar o mercado do turismo nas UCs, estaria privilegiando a *motivação do lucro*, deixando de lado o sentido da conservação, gênese da criação dos parques nacionais. O autor ressalta que o ganho e o lucro nunca haviam desempenhado um papel tão importante na economia humana, e ao observar a aplicação desta lógica aos bens da natureza, percebemos um caminho que aponta muito mais para uma degradação dos parques nacionais em nome dos “produtos turísticos”, do que para salvaguarda de suas funções constitucionais. No caso do PNI é possível apontar que existiam relações sociais baseadas em *barganha permuta e troca*, que mediavam as práticas que sempre foram realizadas nesses territórios, antes de tais atividades serem classificadas como uma mercadoria - “turismo de aventura” - e mediadas pelo dinheiro. A criação do turismo teria se efetivado através da transformação das “belezas cênicas naturais” e “atividades/elementos culturais” em bens comercializáveis, por sua vez possibilitada através de sua transformação em *mercadorias fictícias*. O Estado, ao atuar em parceria com os empresários do turismo na elaboração de documentos e diretrizes produzidas para esse setor, auxiliaria na criação de seus produtos e demandas turísticas, mais uma vez privilegiando a lógica do lucro, incrementando e estruturando este mercado. Segundo Polanyi, “a descrição do trabalho, terra e dinheiro como mercadoria é inteiramente fictícia”, assim como o turismo apropria-se do conteúdo simbólico dos atos de viajar, caminhar e apreciar a natureza, praticar atividades de lazer e desportivas, e monetiza-as, criando então novas mercadorias. Em certa medida, tais atividades são

inerentes à vida social e foram transformadas em peças de uma indústria que movimenta milhões. Nessa dinâmica, assim como “o mecanismo de mercado aplicado ao destino dos seres humanos e ao seu ambiente natural resultaria no desmoronamento da sociedade”, podemos questionar se “o turismo significara o desmoronamento da função sociais e ambientais das UCs”. Nesse contexto, a *ficção da mercadoria* torna-se o “princípio organizador da UCs”, confirmando a perspectiva dos autor de “transformação da sociedade humana num mero acessório do sistema econômico”.

Para aprofundar a discussão do “turismo como mercadoria fictícia”, apresentaremos o debate sobre a definição de turismo e a dificuldade de elaboração de “definições perfeitas” do que seriam essas atividades. A tarefa de definir essa atividade não é fácil, e mesmo a definição de suas origens variam de acordo com diferentes vertentes de entendimento sobre o tema. Ignarra (2001), por exemplo, aponta que o “turismo” iniciou-se quando o homem deixou o sedentarismo e passou a viajar, num período há milhares de anos atrás, quando assumiu uma atividade nômade. Outros autores, como Barreto (2005), associam seu surgimento com as viagens motivadas pelos jogos olímpicos a cada quatro anos, ainda na Grécia antiga. Existem ainda aqueles que definem seu surgimento na Europa medieval, com as viagens de nobres para instrução em intercâmbios entre os Reinos. De certa forma, na maioria das civilizações, a necessidade de viajar por diversos motivos quase sempre existiu e poderiam, em muitos casos, ser enquadradas nas definições atuais de turismo. Em termos acadêmicos, os primeiros trabalhos com a temática remetem à década de 1870, ganhando contorno econômico somente em 1910, e tendo sua importância reconhecida no pós-segunda guerra mundial, quando essa área científica de estudo se desenvolve.

Na busca por um conceito capaz de abranger a diversidade de fenômenos produzidos pelo turismo, seus teóricos vêm, ao longo dos anos, produzindo uma série de definições repletas de interfaces e passível das mais diversas possibilidades de abordagens, científicas ou não. A discussão sobre o tema ganha intensidade, conforme o setor recebe notoriedade como um dos grandes vetores de desenvolvimento social e econômico, tornando-se uma importante ferramenta para uso político do poder público governamental. Neste estudo não debateremos as diversas tendências teóricas sobre o tema<sup>6</sup>, e utilizaremos a definição fornecida pela Organização Mundial do Turismo (OMT). Essa agência especializada das Nações Unidas criada em 2003 - atualmente *World Tourism Organization* (UNWTO) -, teve origem no ano de 1934, quando era conhecida como “União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens” (*International Union of Official Travel*

---

<sup>6</sup> Essa questão é abordada em estudos como: “Conceitos e Modelos em Turismo: uma evolução do reducionismo aos sistemas turísticos” de Daniel Arthur Lisboa de Vasconcelos (2004); “Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico” de Elbio Troccoli Pakman (s/d).

*Organisations* - IUOTO)<sup>7</sup>. De caráter internacional e não governamental, a entidade tem a finalidade de promover e desenvolver esse setor, reunindo associações privadas e governamentais de turismo. De acordo com seu site oficial<sup>8</sup>, sua “missão atual é promover o turismo sustentável responsável e universalmente acessível como indutor do desenvolvimento inclusivo”, e afirma que “a forma de analisar e definir o turismo vem sofrendo mudanças, nos cem anos de sua existência”. A escolha de uso da definição de turismo desta organização ancora-se no fato de ser um a agência que busca padronizar as informações e compará-las em nível global, e de sua autoridade internacional reconhecida no meio. Segue abaixo, a definição usada pelo órgão:

atividades que as pessoas realizam *durante suas viagens e permanência em lugares distintos dos que vivem*, por um período de tempo inferior a um ano consecutivo, *com fins de lazer, negócios e outros*” (Nações Unidas - UN, 2008 - grifos nossos) .

O primeiro registro da palavra “turismo” é de 1800 e consta no Pequeno Dicionário de Inglês Oxford, mas desde então inúmeras foram as definições produzidas. O autor Licínio Cunha (s/d)<sup>9</sup> no artigo “A Definição e o Âmbito do Turismo: um aprofundamento necessário”, debate as definições operacionais de “visitante” (para fins estatísticos) e identificando definições do conceito de “turismo”, identificando sete elementos que perpassam seus diversos significado ao longo de todo o século XX. Dentre os elementos destacamos:

- Deslocação temporal para fora do ambiente habitual de residência, sejam residentes ou não, levando à noção de zonas ou países emissores ou receptores;
- Motivos da deslocação proporcionados pelo lazer (recreio), negócios ou outros, que podem resultar de razões profissionais, sociais ou individuais com carácter compulsório;
- Geração de fenómenos e relações resultantes da deslocação temporal e que nascem da interação, nas regiões emissoras e receptoras, entre visitantes, fornecedores de bens e serviços, governos, comunidades e ambientes;
- Actividades realizadas por quem se desloca como visitante e facilidades criadas para satisfação das suas necessidades. (Fonte: Cunha, s/d, p.15).

Na área do turismo, considerando tanto o campo acadêmico quanto de negócios, “o turista ou visitante” é o objeto central, sendo um indicador de movimentação financeira global atípico. É, portanto, que faremos um breve debate sobre a definição de turista, iniciando com a definição da ONU em 1954:

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://ois.sebrae.com.br/comunidades/omt-organizacao-mundial-do-turismo/>.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://research.un.org/c.php?g=756034&p=5435557>.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/48575334.pdf>.



Toda pessoa, sem distinção de raça, sexo língua e religião, que ingresse no território de uma localidade diversa daquela que tem residência habitual e nele permaneça pelo prazo mínimo de 24 horas e máximo de seis meses, no transcorrer de um período de 12 meses, com finalidade de turismo, recreio, esporte, saúde, motivos familiares, estudos, peregrinações religiosas ou negócios, mas sem propósito de imigração.(VASCONCELLOS, 2005, p.158 *apud* IGNARRA, 2001 )

O esforço para definir o turista tinha um interesse prático, que era o desenvolvimento de uma base estatística com indicadores homogêneos, em nível global. Com as informações coletadas de maneira uniforme e nessa escala, consolidaria-se a chamada “indústria do turismo”. Os números confiáveis capacitariam os estudos de mercado, mostrariam os rendimentos deste setor e poderiam fazer previsões do turismo. Pakman (2014) em artigo intitulado “Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico”, debate a importância da definição dos objetos científicos e aponta a “grande confusão que reinaria na área do turismo”, simultaneamente ao clamor do campo por uma “definição de turismo geral e única”. Segundo o autor, com base no argumento de autoridade, utiliza-se na prática, diferentes formulações dadas pela OMT (e predecessoras): 1937/38, 1963, 1991, 1991(com 1999) e de 2008. O texto deixa claro que a indefinição é de longa data, remontando à UIOOT e o ano de 1963:

A definição da UIOOT de 1963, com suas várias especificações posteriores, deixou sem esclarecimento vários termos, além de não se mostrar adequada para harmonizar, no nível internacional, as estatísticas e conceitos turísticos. A preocupação com os problemas terminológicos foi levando a OMT, como tinha acontecido com suas predecessoras e particularmente com a UIOOT, a priorizar o objetivo de alcançar uma linguagem comum que facilitasse a identificação e colheita de informações na área do turismo no nível mundial. Neste sentido, a partir dos anos 90 a OMT empreendeu várias iniciativas no intuito de enfrentar e resolver esses problemas, que se alastravam pesadamente. Como resultado destes esforços, a OMT organizou em 24-28/junho/1991, junto com o governo do Canadá, a Conferência Internacional sobre Estatísticas de Viagens e Turismo (conhecida como Conferência de Ottawa), para estudar a elaboração de estatísticas turísticas fiáveis, melhorando substancialmente as que vinham sendo produzidas. Como coroação do evento, foi adotado um conjunto de resoluções, na forma de recomendações, que definiam as necessidades estatísticas da indústria turística para análise, estudos de mercado, rendimento industrial e previsões do turismo. Isto incluía recomendações sobre conceitos, definições e classificações. (Pakman, 2014, p.10).

Esta indefinição torna-se um problema já que, somente com estatísticas confiáveis, seria possível traçar o turista, seus múltiplos perfis e motivações, e desenvolver planos para cada um dos potenciais mercados identificados. Considerando os primeiros registros do debate em 1937, são pelo menos, 87 anos de discussões sobre tais (in)definições. Portanto para analisar o turismo nas UCs, entendemos na pesquisa, que o turista é representado numericamente pelos dados de visitação nos parques - desconsiderando as polêmicas referentes à distinção entre “turista” e “visitante”.

Destacamos esta questão - que será mais elaborada no capítulo posterior - para indicar a relação entre essas indefinições e seus rebatimentos na proliferação de *mercadorias fictícias* - nos termos do Polanyi - ou “produtos turísticos”. O setor, em certa medida, apropria-se de atividades

preexistentes, atribuindo novos significados, promovendo a monetização de práticas culturais e forjando “novas tradições”. Além disso, impacta nos trabalhadores envolvidos nas atividades (in)definidas, considerando as inúmeras classificações que atingem as ocupações do setor - doze delas serão discutidas adiante, no item 2.3, capítulo 2. O setor do turismo contribui significativamente com mudanças no regime de função da terra, através da produção de normas em parceria com o Estado, e impacta na reconversão da vocação econômica das comunidades locais, ao fortalecer este mercado e sua lógica orientada pelo lucro. Uma dessas mudanças, em relação ao uso da terra, pode ser observada na criação do próprio PNI ao cercar uma natureza até então comum a todos e passar a restringir as atividades neste território. Em outro momento, essa mudança acontece com a introdução das casas de Veraneios e do setor hoteleiro no entorno do PNI, gerando um aumento do valor da terra - e cuja especulação imobiliária cresceu enormemente no período pandêmico e pós-pandêmico. A mudança de vocação econômica é outra consequência, que ocorre quando comunidades mudam a forma de olhar para os recursos oriundos de suas atividades tradicionais com a Natureza, voltando-se ao desenvolvimento do setor, e passando a atuar como prestadores de serviço nas diversas áreas relacionadas a esse mercado. Ambos os casos, reforçam a multidisciplinaridade e transversalidade do turismo, que agrupa uma série de elementos na construção de suas “mercadorias turísticas (fictícias)”, seja um atrativo, atividades ou aspectos culturais locais neste processo. Cruz (2001), de maneira crítica pontua:

O turismo, tal como outras atividades – e concorrendo com elas – introduz no espaço objetos definidos pela possibilidade de permitir o desenvolvimento da atividade. Além disso, objetos preexistentes em dado espaço podem ser igualmente absorvidos pelo e para o turismo, tendo seu significado alterado para atender a uma nova demanda de uso, a demanda de uso turístico. (CRUZ, 2001, p.12)

Em certa medida, estas observação podem ser relacionadas à perspectiva de Polanyi, na medida em que elementos tradicionais/cotidianos como o “pão de queijo”, ou naturais como o “clima”, acabam se tornando “produtos de interesse turístico”. Neste sentido, evoca-se a “vocação turística culinária” ou “experiência vivida” pelo turista, no clima frio das montanhas. Assim, alimentos e bebidas são transformados em “roteiros turístico-gastronômicos” ou produz-se uma simbologia englobando regiões, culturas, comunidades inteiras ou países, transformando-os também em produtos turístico, como acontece com a “Região das Agulhas Negras”. Ao apropriar-se de aspectos naturais e culturais do território, colocando-os sobre o guarda-chuva do turismo, acaba-se desconsiderando a relevância própria dos elementos destes espaços, compreendidos individualmente.

Uma *mercadoria fictícia* que merece destaque específico, são aquelas oriundas do mercado de “turismo de aventura”, que produz “jornadas inesquecíveis”, “sensações incríveis” através do contato com a natureza, e “aventuras de risco controlado” ou “aventuras seguras” - vendendo experiências na natureza de um modo geral. Nessa dinâmica, também as vivências rotineiras de indivíduos de determinados grupos sociais - como os caipiras - são transformadas em mercadorias pela Indústria do Turismo. Essas “sensações”, “emoções” e “experiências” advindas de “aventuras” então passam a ser precificadas e comercializadas pelos agentes do mercado que estão autorizados a explorar o uso público das UCs. Todos esses processos geraram alterações impactantes, principalmente, para os habitantes das áreas ocupadas para essa finalidade e do seu entorno, modificando seu modo de vida. Assim, a população tradicional passa a fazer parte de uma mão de obra disponível para o turismo, forjado nas próprias estruturas que limitaram o acesso destas comunidades à estas áreas e inviabilizou práticas históricas. A partir das ideias de Polanyi, uma das perspectivas deste trabalho, compreende que a própria experiência de vida acabou por virar uma mercadoria dentro do que chamamos aqui então, de “Moinho do Turismo”. Assim, precificam-se “sensações, emoções e aventuras”, num modelo adequado ao consumo de indivíduos que passam grande parte do seu tempo no cenário urbano-industrial moderno. Apontamos então a *terra* como um paralelo com as questões fundiárias das UCs, o *trabalho* representando as modificações no sistema produtivo das comunidades tradicionais e o *dinheiro*, como o elo que conecta os territórios das UCs e seus agentes, ou seja, simbolizado pelo mercado do turismo. Após esta reflexão sobre a mercantilização dos bens naturais, a construção das *mercadorias fictícias* ou “produtos turísticos” e a ideia de “Moinho do Turismo”, a partir da abordagem de Polanyi (2000), apontaremos os outros autores e perspectivas que orientam a pesquisa.

### **Bourdieu, Tardiff e aspectos metodológicos da pesquisa**

Outro debate teórico importante, é aquele que se refere à percepção sobre o campo e os agentes que nele disputam significados e classificações (Bourdieu, 2006). A partir dos debates sobre o autor, foi possível perceber os diferentes agentes, e suas distintas estratégias dentro do campo. No estudo, o campo é caracterizado como “as disputas” sobre o uso público de UCs, e é possível observar a atuação destes agentes através da disputa de classificações. Identifica-se portanto, os agentes que, a partir de suas próprias percepções sobre o mundo social atuam e moldam a realidade conforme seus símbolos, resultado de sistemas de valor próprios. Estas dinâmicas, geram o *habitus* refletido no seu estilo de vida e direcionam suas tomadas de posição e escolhas. Essa construção

possibilita questionar como grupos que aparentemente praticam a mesma atividade, como as caminhadas em áreas remotas, podem ter entendimentos tão distintos da forma, modo e ética destas ações. O que para os caipiras é seu modo de vida cotidiano, para os montanhistas é um “esporte de estilo de vida” e busca por superação pessoal e, para o turismo, uma fonte de renda. Nestes termos, as disputas em torno do “turismo” ou “esporte de aventura”, refletem um conjunto de posições distintas e coexistentes dos agentes em uma determinada formação social, construída pelas posições sociais (conceito relacional), as disposições (hábitos) e as tomadas de posição (escolhas). Compreendemos que os agentes são desigualmente dotados de recursos como prestígio ou poder, que se estabelecem mediante *classificações*, que ocorre quando há existência de grupos opostos, existindo portanto, grupos desprestigiados ou com pouca representação. Entre os agentes representativos encontrados na pesquisa, observamos o Estado, o mercado do turismo, os representantes do esporte amador e profissional (montanhistas, escaladores, etc.) e as populações tradicionais.

Para compreender as disputas entre os diferentes agentes e suas lógicas no processo de normatização das UCs e dos serviços e atividades permitidos no territórios, utilizamos o aporte do sociólogo Pierre Bourdieu, através dos conceitos de campo e seus correlatos (como *habitus* e *estilo de vida*), da perspectiva de luta de classificações e seus trabalhos sobre a sociologia do esporte (BOURDIEU, 2006; 2009). Percebemos o cenário de disputa entre tais lógicas, como um *campo*, compreendendo-o como um microcosmo dentro da sociedade mais ampla, possuindo regras e interesses específicos que não podem ser reduzidos apenas aos de tipo econômico. É entendido, portanto, como “um espaço de lutas, uma arena onde está em jogo uma concorrência ou competição entre os agentes que ocupam as diversas posições” (LAHIRE, 2017:65). O autor oferece uma lista de propriedades essenciais de um campo como um “resumo provisório do estado da pesquisa na matéria”, indicando além dos elementos supracitados, os seguintes:

- Um campo é um "sistema" ou um "espaço" estruturado de posições ocupadas pelos diferentes agentes do campo. As práticas e estratégias dos agentes só se tornam compreensíveis se forem relacionadas às suas posições no campo. (...)
- Esse espaço é um espaço de lutas, uma arena onde está em jogo uma concorrência ou competição entre os agentes que ocupam as diversas posições. O objetivo dessas lutas reside na apropriação do capital específico do campo (obtenção do monopólio do capital específico legítimo) e/ou a redefinição desse capital.
- Esse capital é desigualmente distribuído no seio do campo. Por conseguinte, existem, nele, dominantes e dominados. A distribuição desigual do capital determina a estrutura do campo que é definido, portanto, pelo estado de uma relação de forças histórica entre as forças (agentes e instituições) em confronto no campo.
- Em luta uns contra os outros, todos os agentes de um campo têm, contudo, interesse em que o campo exista. Eles mantêm, portanto, uma "cumplicidade objetiva" para além das lutas que os opõem.
- A cada campo corresponde um *habitus* (sistema de disposições incorporadas) próprio do campo (*habitus* filológico, *habitus* jurídico, *habitus* futebolístico, etc.). Apenas os que tiverem incorporado o *habitus* próprio do campo estão em condições de disputar o jogo e de acreditar na importância dele.

- Todo campo possui uma autonomia relativa: as lutas que se desenrolam em seu interior têm uma lógica própria, mesmo que o resultado das lutas (econômicas, sociais, políticas, etc.) externas ao campo pese fortemente no desfecho das relações de força internas. (LAHIRE, 2017, p.65).

Há ainda, a perspectiva da *luta de classificações*, considerando sua existência não apenas na dimensão macro das classes sociais, mas também em esferas micro da vida cotidiana - materializado na disputa entre setores do turismo e esporte, por exemplo. O termo “lutas de classificação”, possui relação com a expressão “luta de classes”, própria do vocabulário marxista, e foi cunhado por Bourdieu significando que, “nas sociedades capitalistas contemporâneas, a luta entre as classes sociais se desdobra numa luta simbólica para impor a visão de mundo e as categorias de pensamento dos grupos dominantes” (Nogueira, 2017, p.123). Ela poderia ser percebida como uma versão mais sutil - e, portanto, socialmente admitida - das lutas de classes ocorridas ao longo da história entre: patrícios e plebeus, servos e senhores feudais, proletariado e burguesia, etc. Porém, tal dimensão é percebida como fundamental na luta de classes, pois “além de dar conta da luta dos agentes sociais pela distribuição e apropriação dos bens raros, ela é uma luta pela hierarquização e pelo monopólio dos princípios e modos legítimos de percepção e de ação no mundo social” (idem). Em resumo, a luta pela classificação social pode ser percebida como “uma luta de classes no cotidiano”, no plano dos bens simbólicos. No caso da pesquisa, observa-se a luta pelas classificações sociais que está por trás da “batalha normativa” entre agentes do esporte, do turismo, Estado e outros agentes, no que se refere ao uso público das UCs, as “atividades e práticas de aventura na natureza”, esporte e turismo. Assim, o *habitus* dos diferentes agentes (turismo, esporte amador e profissional, comunidade tradicional local, etc.), teriam capacidades de produzir práticas e obras classificáveis distintas, correlatos a um “*sistema de classificação*”. Este seria específico, determinando e apreciando essas práticas e produtos (como o “risco da aventura”), e assim constituindo o *mundo social representado* ou o *espaço dos estilos de vida*.

O “estilo de vida” em Bourdieu se relaciona à ideia de que domínios da existência que aparentemente obedecem a lógicas muito diferentes - como consumo de alimentos, práticas esportivas e culturais, concepções políticas, etc. - se organizam por princípios similares. A relação estatística estabelecida pelo autor entre práticas em diferentes grupos sociais, permitiu a constatação de que havia uma oposição entre alimentos baratos e nutritivos, consumidos pelas classes populares, e os alimentos mais caros e leves preferidos pelas superiores. Essa oposição poderia ser observada também no domínio dos esportes, considerando de um lado, aqueles que supõem dispêndio físico e podem ser praticados em praticamente qualquer lugar (ex., futebol), e de outro, os esportes que supõem recursos elaborados ou competições ritualizadas (esgrima, tênis, paraquedismo, escalada,

etc.). Neste últimos, haveria a dependência de recursos econômicos, às vezes bastante consideráveis, além de serem praticados em lugares reservados do ponto de vista social, demarcando diferenças de classe social (Duval, 2017, p.187). Esse é o caso tanto do esporte quanto do turismo de aventura que, a despeito de serem praticados “na natureza”, demandam gastos, a começar pela necessidade de deslocamento com as viagens, além, de equipamentos, ingresso de UCs e outras despesas.

De acordo com o autor,

“De maneira geral, Bourdieu defende a ideia de que os grupos sociais se opõem, nos diferentes domínios da existência, de acordo com lógicas que se referem a princípios que distribuem os agentes e grupos no espaço social segundo o volume, a estrutura e a antiguidade dos capitais que eles detêm. Isso possibilita a construção de um "espaço dos estilos de vida" que, de alguma forma, resulta da sobreposição dos espaços que cada domínio analisado constitui (alimentos, esportes, etc.). Uma vez que ele concebe as práticas como um produto do *habitus* e das condições econômicas e sociais da existência, Bourdieu considera que as práticas de determinado agente social, nos diferentes domínios da vida, tendem a ser o produto dos mesmos princípios e a apresentar, um "ar de família" que faz a unidade do 'estilo de vida'.” (Idem, 188).

É nesse sentido que o autor destaca que os “estilos de vida se especificam segundo as frações de classes, de acordo com os recursos específicos que cada uma delas possui” (idem). No caso da pesquisa, apontamos para lógicas que orientam as práticas e o sistema de classificação dos “fomentadores do turismo de aventura” por um lado, e as lógicas dos esportistas por outro. Um desses exemplos refere-se justamente ao princípio da auto-responsabilização e do direito ao risco, que é tida como um valor para os esportistas (montanhistas) e é algo a ser evitado entre os agentes do turismo, que se propõem a oferecer “aventuras seguras” a seus clientes. É importante ressaltar que, ainda que dentro do mesmo setor, as lógicas dos esportistas “fomentadores do esporte de aventura” e os amadores, por exemplo, também são por sua vez, distintas entre si. Interessante notar que, no caso do montanhismo ou das “caminhadas na natureza”, é como se houvesse uma busca de ressignificação de classe desta atividade, a partir da construção das “mercadorias fictícias”, comercializando as atividades de aventura na natureza. O autor finaliza apontando que:

No interior das frações de classes é possível estabelecer numerosas distinções: diferenças de estilos de vida separam, por exemplo, nos recintos esportivos ou políticos, a aristocracia e as antigas frações da burguesia econômica, cuja orientação nacionalista é duplicada por um gosto em prol dos esportes de luta ou belicosos (aviação, boxe...), e as novas frações dos executivos de grandes empresas, mais internacionalizadas e praticantes de esqui ou dos esportes de vela. (Duval, 2017, p.188).

São, portanto, tais ferramentas conceituais que nos permitem observar os distintos grupos que operam no espaço da pesquisa, suas diferentes práticas de classificação e os julgamentos emitidos sobre suas próprias práticas ou dos outros. Essas “classificações e julgamentos” incidem

na “batalha normativa” que se dá entre os setores, que disputam por exemplo, as definições das ocupações que se referem às “atividades de aventura na natureza”, chegando a gerar doze classificações distintas, associadas a normas de diferentes setores estatais. Em alguma medida, esta disputa traz à tona outra, refletida na forma de comprovar a competência para atuação seja no turismo ou no esporte. Enquanto o turismo atua concentrando esforços no atestado de capacidade via apresentação de certificação formal, o esporte opera a partir da experiência, considerando mais o mundo da prática efetiva ao longo do tempo, e o desenvolvimento técnico. Em certa medida, é isso que a Portaria 769/2019 (MMA) coloca em xeque quando demanda um certificado de condutores de visitantes do PNI, que atestam sua capacidade através dos anos de atuação e experiência, e não através de diplomas. Para realizar esta análise, usamos como aparato teórico o debate sobre os “saberes docentes”, em trabalho que discute a amplitude de saberes necessários à atividade profissional dos professores. Este debate possui correlação com aspectos que revelam uma inclinação do Estado e profundo interesse do setor de turismo, em valorizar as “certificações formais” ao invés da “experiências” - tema que será debatido no capítulo 3.

Para problematizar a questão da certificação e, portanto, das bases da formação “profissional” de uma atividade que necessariamente depende, dentre outros de saberes curriculares, de saberes da experiência, utilizamos a abordagem de Maurice Tardiff (2014), autor francês que estuda a profissão docente. Na introdução de seu livro “Saberes Docentes e Formação Profissional”, é possível encontrar questões que guardam similaridades com os problemas encontrados na pesquisa. O debate sobre os saberes docentes provém do trabalho de Tardif, Lessard e Lahaye (1991) que na década de 1990, discutem a profissionalização do ensino em compasso e a legitimidade dos conhecimentos acumulados pelos professores para ensinar. Tardiff (2014) aponta que os conhecimentos que constituiriam a profissão docente seriam múltiplos, envolvendo: (a) os especializados e formalizado, geralmente, validados por certificações formais, mas demandando formação contínua; (b) pragmáticos, que buscam solucionar problemas, requerendo improvisação e adaptação a situações novas; (c) avaliados e autogeridos pelos pares; (d) de responsabilidade do próprio profissional (LEAL, 2020, p.367). Tais conhecimentos seriam multidimensionais, porque oriundos de diferentes fontes e teriam “caráter plural, temporal, personalizado, normativo e pragmático (situacional e experiencial) e carregam consigo as marcas do seu objeto, isto é, o ser humano em seu entorno social” (idem). Na perspectiva de Tardif, Os saberes docentes seriam constitutivos de uma “epistemologia da prática profissional”, “fortemente personalizados”, “não necessariamente formalizados ou objetivados, mas incorporados, subjetivados” o que torna,

portanto difícil sua dissociação das pessoas, de suas experiências e situações de trabalho” (idem, p.368).

O autor questiona se os docentes produziram um ou mais saberes, no âmbito de sua profissão, e indaga: “as ciências da educação, elaboradas pelos pesquisadores e formadores universitários, ou os saberes e doutrinas pedagógicas, elaborados pelos ideólogos da educação, constituiriam todo o saber dos professores”? Aponta que as respostas a tais perguntas não seriam “nada evidentes”, indicariam a existência de uma relação problemática entre os professores e os saberes. Ressalta o baixo volume de estudos no tema à sua época e se dedica a identificar e definir os diferentes saberes que compõem a prática docente, bem como as relações estabelecidas entre eles e os professores. Em sua perspectiva, “o saber docente se compõe, na verdade, de vários saberes provenientes de diferentes fontes. Esses saberes são os saberes disciplinares, curriculares, profissionais (incluindo os das ciências da educação e da pedagogia) e *experienciais*” (TARDIFF, 2014, p.33). O autor destaca a importância dada pelos professores aos *saberes experienciais*, uma vez que seriam os fundamentos da prática e da competência profissional, o que, também ocorre no caso dos montanhistas e esportistas, em relação às competências técnicas dos “profissionais das práticas de aventura na natureza”.

Tardiff define o saber docente como “um saber plural, formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (p.25). Apresenta, em seu trabalho, uma gama de saberes variados, dentre eles: os da *formação profissional* (das ciências da educação e da ideologia pedagógica); os *saberes profissionais*, transmitidos pelas instituições de formação docente; os *pedagógicos*, referindo-se às doutrinas/concepções de prática educativa em sentido amplo; *saberes disciplinares*, correspondendo aos diversos campos do conhecimento, tais os integrados nas universidades, sob a forma de disciplinas; e os *saberes curriculares*, que correspondem aos discursos, objetivos, conteúdos e métodos a partir dos quais a instituição escolar organiza seus saberes, sob a forma de programas escolares, por exemplo. O autor menciona os *saberes experienciais* ou *práticos*, definindo-os conforme a seguir:

Finalmente, os próprios professores, no exercício de suas funções e na prática de sua profissão, desenvolvem saberes específicos, baseados em seu trabalho cotidiano e no conhecimento de seu meio. Esses saberes brotam da experiência e são por ela validados. Eles incorporam-se à experiência individual e coletiva sob a forma de hábitos e de habilidades, de saber-fazer e de saber-ser. Podemos chamá-los de saberes experienciais ou práticos (TARDIFF, 2014, p.38-39).



O trabalho do autor traz à tona uma distinção que se mostrou fundamental na pesquisa, que se refere aos “saberes teórico-formais” e aqueles oriundos da “prática ou experienciais” em relação à profissão docente. No caso da atuação em ambientes de montanha - como é o caso do PNI - é importante destacar a importância dos saberes da experiência. Como comparar o conhecimento de um morador histórico da Serra Negra em relação às trilhas e atrativos do PNI, com o de um guia de turismo diploma e certificado pelo Cadastur - mas que não necessariamente será capaz de encontrar o caminho de volta diante de um nevoeiro repentino. É nesse sentido que o debate desponta aqui, buscando diferenciar os profissionais, os conhecimentos necessários à sua prática e relacionando-os à forma como o Estado vem reconhecendo e legitimando um ou outro tipo de saber, a partir de suas normas. Inspirados no debate de Tardiff, elaboramos os seguintes questionamentos: Quais são os *saberes* básicos do ofício de quem atua nas ‘*atividades e práticas de aventura na natureza*’ [professor]? Quais são os conhecimentos, o saber-fazer, competências e habilidades que *tais profissionais* [professores] mobilizam diariamente, nas *montanhas* [sala de aula] e na *unidades de conservação* [escolas], para realizar concretamente suas tarefas? (TARDIFF, 2014, p.9-10). Tais elementos virão à tona no capítulo 3 em especial, ao abordarmos as mudanças na Portaria MMA 769/2019 e a elaboração do curso de condutores do PNI. Não basta o conhecimento teórico da unidade de conservação ou da atividade a ser praticada, mas é preciso adicionar o tempo de experiência no território em situações diversas e adversas. Uma vez discutidas as bases teóricas centrais que orientam este trabalho, apresentaremos a metodologia da pesquisa.

## **Metodologia**

Esta pesquisa parte de uma metodologia qualitativa, interpretativa e de inspiração etnográfica ou na perspectiva da *descrição densa* (GEERTZ, 1989), para buscar os significados e classificações que orientam as ações dos agentes em campo. Seguimos a perspectiva da observação participante (HAGUETTE, 2013), reconhecendo os desafios e cuidados metodológicos específicos, diante do fato de que o pesquisador também é um agente do campo (OLIVEIRA, 1996). A pesquisa contou com trabalho de campo, realização de entrevistas semi-estruturadas e análise de documentos.

O trabalho de campo envolveu dois momentos: (i) período de elaboração e execução do curso de Condutores do PNI (EEXT - UFRJ), entre os meses março/2022 e junho/2023; e (ii) período de realização das entrevistas semi-estruturadas, entre fevereiro a abril/2024. Também foi realizada análise qualitativa documental das atas dos Conselhos e Câmaras Temáticas do PNI, que auxiliaram na composição de um quadro sobre as disputas na elaboração das políticas públicas e

normas voltadas para criação e uso das UCs. O primeiro período envolveu um trabalho intenso com agentes locais que será melhor descrito no item que debate o curso de condutores de PNI pela Escola de Extensão da UFRRJ (item 3.2). O segundo momento gerou em torno de 34 horas de entrevista com 24 agentes distintos a partir do recorte entre os três principais grupos - Estado, Mercado e outros agentes da comunidade - e foram entrevistados guias, condutores, empresários, gestores e servidores públicos, ambientalistas e montanhistas. As entrevistas foram realizadas presencialmente ou por vídeo-conferência, através de indicações de pessoas que se avolumaram a partir dos contatos pré-existentes, com roteiro dividido em quatro temas principais: (1) relação entre saberes tradicionais, acadêmicos e de experiência; (2) sobre territorialização; (3) sobre a portaria e a atividades de condutor de visitantes/guia; e (4) caminhos que o turismo pode percorrer nas UCs - o roteiro encontra-se em Anexo.

Para a análise documental foram selecionados os temas unidades de conservação, políticas públicas e uso público, e analisadas as documentações de atas de reunião da CTME e do Conselho Consultivo do PNI, decisões normativas do PNI, textos governamentais, institucionais e da mídia especializada. A pesquisa debruçou-se também sobre o aparato legal brasileiro em relação ao uso público das UCs e no âmbito específico do debate sobre a (não)regularização de práticas desportivas de aventura, do direito ao risco, acesso e atividades de turismo. Portanto, analisamos os Decretos, Leis, Projetos de Lei e outras normativas relativas aos temas, oriundas do ICMBio, MMA, MTur e ME. Todas essas fases de coleta de dados e análise foram permeadas pela constante presença do pesquisador em campo, acompanhando Conselhos na Região (PEPS, PNI, APA Serrinha e Conselho de Turismo de Resende) e as reuniões da CTME, percorrendo um período de dois anos de observação do campo estudado, com dois períodos intercalados mais intensos. Note-se que, dado o pertencimento histórico do pesquisador à região e a atuação como cidadão nas instâncias de participação social locais, não foi tarefa fácil atuar na dupla chave pesquisador-cidadão/ativista.

Após a apresentação do contexto geral da pesquisa e os elementos teórico-metodológicos, no próximo capítulo nos dedicaremos à análise das normas de uso público das UCs.

## Capítulo II

### 2. Normas de uso público nas UCs

---

Este sub-tópico tem como objetivo principal, realizar uma análise histórica das políticas públicas voltada para o meio ambiente no Brasil, enfocando nas temáticas relativas ao uso público das UCs. Esta análise tem seu marco inicial com a criação do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), o primeiro do país e se encerra nos dias atuais (2024). Para debruçar-nos sobre as estruturas das públicas relacionadas às unidades de conservação e seu uso público, divididos o período em três momentos: (i) “Parques de Papel” (1937 - 1982); (ii) “Parques Fortaleza” (1982 - 2000); e (iii) “Parques de Diversão” (2000 - 2024).

No item 2.1 sobre os “Parques de Papel”, iniciamos o debate no período da criação do primeiro Parque Nacional do País - o PNI em 1937 - seguindo até o momento da sua ampliação e elaboração do seu primeiro plano de manejo, em 1982. Esse período apresenta a implementação do que veio a se consolidar como “questão fundiária”, a partir do momento em que, pela primeira vez, uma parte do território nacional foi destinada para preservação de um determinado bioma e suas belezas cênicas. Nesse cenário aparecem as primeiras normativas ambientais que ainda não impactavam de maneira tão significativa no modo de vida e atividades tradicionais das comunidades locais. Ao longo dos anos, o aparato estatal vai mudando de perspectiva, amplia a fiscalização e esse quadro muda.

No item seguinte, discorreremos sobre os “Parques Fortaleza” abrangendo um período entre 1982 e o ano de 2000, com o promulgação da Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC). Esse período apresenta uma mudança significativa de atuação do Estado, saindo da Ditadura Militar para a Democracia, pontuado pela Constituinte de 1988. O surgimento da visão de Estado Gerencial indica um momento seguinte, em que se investe numa perspectiva de governança com bases em conceitos organizacionais-empresariais, consolidando uma maior regulamentação sobre os procedimentos estatais. Como consequência desse processo, atividades marginais até aquele momento - como o acesso e uso dos territórios demarcados no período anterior - passa por uma normatização que confronta modos distintos de pensar esses espaços.

Por fim, no item 2.3, nos debruçamos sobre os “Parques de Diversão” abordando, de maneira pormenorizada, os últimos vinte anos de transformação destes territórios através de movimentos envolvendo o impulsionamento do mercado de turismo, as políticas ambientais e o embate com esportistas. O período marca uma nova transição nas políticas públicas, com a criação

do Ministério do Turismo (2003) e o ICMBio (2007), que passam a normatizar e as atividades vinculadas à lazer e viagem, e os territórios das UCs Federais, respectivamente. Nesta dinâmica inúmeros são os elementos que se colocam em disputa entre o “esporte” e o “turismo de aventura”, considerando a indefinição entre os termos. Num momento de rápido desenvolvimento da internet, as próprias redes sociais aparecem também como um agente transformador destes territórios.

A divisão temporal em três momentos corresponde a momentos no cenário nacional, de grande magnitude para instrumentalização e normatização das UCs. Ao relatar as legislações e normativas voltadas ao tema de forma cronológica, buscamos associar sua criação com as ideologia políticas dominantes no país em cada época.

## **2.1. Os “Parques de Papel”: período entre 1937-1982**

Este primeiro período foi demarcado tendo como seu início, a criação do Parque Nacional do Itatiaia (PNI) no ano de 1937, primeiro parque nacional do país, e ao fim, a ampliação de seu território, em 1982. Este recorte não ignora os acontecimentos anteriores que concorreram para a criação do PNI e destacamos, principalmente, o esforço de pesquisadores e acadêmicos, já que o Parque foi constituído das terras ocupadas pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Esta origem está expressa no primeiro Artigo do Decreto nº1.713, de 14 de junho de 1937, que cria o PNI:

Art. 1º A área atualmente ocupada pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sem prejuízo da existência e finalidades desta, passa a constituir o Parque Nacional de Itatiaia ficando as respectivas terras com a flora a fauna nelas existentes, subordinadas ao regime estabelecido pelo Código Florestal para os monumentos públicos dessa natureza.

Este é um dos marcos que representa a primeira ação do Estado na regulamentação de uma área com fins ambientais e o avanço deste modelo fundiário, demarcado pela ampliação de suas terras. Esse intervalo de quase cinquenta anos são marcados pela criação, aprimoramento e ampliação das ações de instrumentalização do Estado para preservação de determinados biomas e belezas paisagísticas do país, “em suma, as áreas protegidas representam uma vertente desenvolvimentista baseada nas noções de controle e planejamento” - conforme pontua Little (2018, p.272). O preservacionismo no Brasil conseguiu implementar a demarcação de áreas protegidas acompanhando o movimento mundial de forma tardia, considerando que em geral se apontam como primeiros parques criados no mundo: (i) em 1872 nos EUA, o Parque Nacional de Yellowstone; (ii)

em 1921 na Europa, o Parque Nacional Białowieża; (iii) em 1926 no Chile, o Parque Nacional Vicente Pérez Rosales; e (iv) em 1934 na Argentina, o Parque e Reserva Nacional Nahuel Huapi.

O fundamento legal para a implementação deste modelo fundiário no país surge com a promulgação do primeiro Código Florestal no ano de 1934<sup>10</sup>, mesmo ano da promulgação da Constituição de Getúlio Vargas e três anos antes da criação do PNI. Ao longo dos seus 104 artigos, o código estipula as regras de uso e manejo do solo e da vegetação e, portanto, abrange uma série de temas distintos, que foram sendo divididos em outras normas e legislações conforme suas especificidades. No período em destaque, o país promove três alterações no código Florestal, além de criar outras diretrizes e Leis capazes de abordar os temas diretos e transversais relacionados à preservação ambiental.

Apesar das várias mudanças realizadas no código, pode-se apontar que a compreensão geral sobre a “natureza” e sua importância como “bem comum” se mantém entre a norma de 1934 e a CF de 1988. Observando ambos os artigos, percebemos que o que era colocado como “as florestas em conjunto” e “bem de interesse comum a todos os habitantes” em 1934, torna-se 50 anos depois, respectivamente “o meio ambiente ecologicamente equilibrado” e o “bem de uso comum do povo”:

Código Florestal (1934)

Art. 1º. As *florestas* existentes no território nacional, consideradas *em conjunto*, constituem *bem de interesse comum a todos os habitantes*, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem.

CF 1988

Art. 225. 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.

Nos dois casos vemos um direito comum sendo estabelecido - o meio ambiente protegido -, mas os instrumentos deixam explícitas as restrições necessárias para tal: o direito limitado à propriedade no primeiro caso e, no segundo, o dever compartilhado entre o Estado e a Sociedade de preservá-los. Algumas destas restrições apresentadas no Código Florestal de 1934 definem classificações para as áreas protegidas, detalhando-as e definindo os Parques Nacionais, como um tipo de remanescentes das florestas, “constituídos monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem” (Artigo 9º). E é, justamente por essa condição de “peculiaridades” que passa a ser “rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>.

parques”, assim como os acessos utilizados para percorrer tais florestas passam a obedecer “a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem” (Artigo 9º, §2º). O documento ainda menciona as proibições diretas até mesmo para proprietários existentes na área escolhida, em seu Artigo 22º:

Art. 22. É proibido mesmo aos proprietários:

(a) deitar fogo em campos, ou vegetações, de cobertura das terras, como processo de preparação das mesmas para a lavoura, ou de formação de campos artificiais, sem licença da autoridade florestal do lugar, e observância das cautelas necessárias, especialmente quanto a aceiros, aleiramentos e aviso aos confinantes; (...). (Código Florestal, 1934).

O caminho escolhido para implementar os Parques no Brasil, portanto, entendia que essas áreas eram objetos de atividades humanas, mas passaram a considerar tais ações como prejudiciais àquele ambiente, desconsiderando a importância na dinâmica dos grupos sociais que as partilhavam. Little (2004) retrata o resultado deste processo:

“Como as Unidades de Conservação de Uso Indireto não permitem a presença de populações humanas dentro de seus territórios - sendo isto uma de suas regras cosmográficas mais firmes -, a solução inicialmente proposta pelos preservacionistas foi a expulsão dos habitantes de “seus” novos territórios, seja por indenização ou por reassentamento compulsório, tal como se fazia com as barragens e os outros grandes projetos de desenvolvimento. Na linguagem dos preservacionistas, esses habitantes viraram “populações residentes” (West e Brechin, 1991), categorizando-lhes assim em função das novas áreas protegidas e, no processo, ignorando a existência prévia de regimes de propriedade comum, relações afetivas com o seu lugar e memórias coletivas sobre esses mesmos espaços (Cultural Survival Quarterly, 1985), categorizando-lhes assim em função das novas áreas protegidas e, no processo, ignorando a existência prévia de regimes de propriedade comum”. (Little, 2018, p.273 - Grifos nossos).

A perspectiva do autor aplica-se à tendência do Estado de proibir atividades historicamente realizadas nestas áreas, transformando-as em meras “populações residentes” e restringindo o acesso e práticas comuns até então. A estrutura de normatização dos parques acaba por impor outra perspectiva do uso do solo ao classificá-los como “protegidos”, desconectando-os das atividades existentes, inclusive as econômicas, representadas pelas trocas de subsistência a partir da utilização das matérias disponíveis. A Natureza deixa de ser entendida como parte integrante da vida social de determinados grupos tradicionais, transicionando para uma condição de “terra cercada”. Nesta dinâmica, passa a ser investida de valores da modernidade compatíveis com o sistema emergente no país quando da implementação do PNI. Este decreto de criação, assinado em 1937 também por Getúlio Vargas, tem grande significado no contexto Nacional, simbolizando o período desenvolvimentista em que o Estado buscava demarcar uma modernização que considerava o meio ambiente como pauta. Esse plano de governo promovia a expansão das fronteiras agrícolas e a

industrialização nacional, mas incorporava a necessidade de preservar determinadas áreas e biomas do avanço indiscriminado promovido pelo progresso.

O quadro normativo existente na época indica um direcionamento das políticas públicas de reconhecimento da importância de determinados ambientes naturais, que deveriam ser cercados e definidos para sua preservação e, existindo atividades humanas nestas áreas, as mesmas deveriam ser extintas e outras expressamente proibidas. Com a revisão do Código Florestal, através da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965<sup>11</sup>, o Estado aprofundou a vertente de controle e planejamento imposta pelo regime militar. O texto mostra mudanças significativas na visão de meio ambiente e sua preservação e, embora o código mantenha a mesma essência do anterior, seu corpo apresenta fundamentos técnicos e emprego de nomenclaturas próprias. Ao compararmos os Artigos 1º de ambos códigos, observamos que a despeito de serem muito similares, substitui-se “As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto” por “florestas (...) e as demais formas de vegetação”, indicando uma evolução nos conceitos relativos ao meio ambiente:

#### Código Florestal de 1934

Art. 1º. As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem.

#### Código Florestal de 1965

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Este novo modelo, ao definir áreas “protegidas” e, portanto, “indisponíveis” como fonte de matérias primas, também determina aquelas áreas que, por oposição de significado, seriam “descartáveis e disponíveis”. Isto tornou possível conciliar no mesmo período, a criação dos primeiros Códigos Florestais e UCs do País, enquanto promovia também o avanço da fronteira agrícola sobre outras vastas áreas naturais do território brasileiro, incrementando a exploração de matérias primas como insumo para o crescimento da indústria nacional. Os caminhos para ampliação do modelo de controle dos territórios protegidos foram fomentados com o Decreto Nº 36.492, de 23 de novembro de 1954, expedido pelo então Presidente Dutra, regimentando o Serviço

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Florestal do Ministério da Agricultura<sup>12</sup>. O Serviço Florestal existia desde 1921<sup>13</sup> e passava, a partir deste instrumento normativo, a ser responsável por resolver “problemas referentes a silvicultura”, “aplicar o código florestal”, “criar parques nacionais”, “cabendo-lhe (...) o aperfeiçoamento e a divulgação dos processos industriais relativos ao beneficiamento de produtos e subprodutos das florestas e ao aproveitamento das possibilidades econômicas da flora nativa do país” (Artigo 1o, Decreto 36.492/1954). O Decreto possui artigos versando sobre criação, organização, divulgação e competência dos Parques Nacionais, regulamentando seu funcionamento, e este é o primeiro momento em que passamos a ter um instrumento específico para lidar com esse tipo de território.

Os instrumentos normativos apresentados até aqui demonstram uma tendência para o desenvolvimento de um mercado pouco explorado e conhecido até então, o turismo. Pode-se dizer que a perspectiva tem suas raízes já da década de 1930, uma vez que no Decreto de criação do PNI, na abertura aponta que (em seus “considerandos”):

Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe são conferidas no art. 56, § 1o da Constituição Federal, e em execução do disposto nos arts. 10 e 12 do Código Florestal, aprovado pelo decreto número 23.793, de 23 de janeiro de 1934 e

(...)

Considerando que, além das suas finalidades de caráter científico, *é preciso atender também às de ordem **turística**, que se apresentam em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros* ;

Considerando que, (...) na dita Estação de um Parque Nacional poderá ser realizada com grande economia para os cofres da União e *iniciais vantagens para as realizações científicas e **turísticas** a serem encetadas*;

Considerando que essa localização importa ao mesmo tempo, em proteção á natureza, auxílio hs ciências naturais, *incremento das correntes **turísticas** e reserva*, (...) que justificam a criação de Parques Nacionais (...) (grifos nossos).

Os documentos trazem uma luz sobre a política pública a ser aplicada no uso deste espaço, dando destaque ao turismo em vários de seus artigos. No caso do Decreto de 1954, por exemplo, a menção ao turismo aparece através de seu Artigo 22, em que aponta as competências do “Serviço de Parques e Florestas Nacionais” (SPF) - setor específico do Serviço Florestal, em treze incisos e dentre eles: “I- desenvolver o número de Parques Nacionais no país e mantê-los, *incentivando o turismo dos mesmos*; (...) (Decreto 36.492/1954, grifos nossos). Ainda nessa temática, destacamos o Artigo 30 que menciona as incumbências do “Diretor do Serviço Florestal” e dentre elas, em seu inciso XXI, a necessidade de “submeter aprovação do Ministro de Estado a *tabela de preços a*

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/HTM-ANTIGOS/34781-53.HTM>

<sup>13</sup> Instituído pelo Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>.



*serem cobrados para o ingresso de visitantes nos Parques Nacionais, para venda de mudas e para taxas de secagem de madeira” (idem, grifos nossos). No Código Florestal de 1965, por sua vez, no Artigo 5o parágrafo único, fica estabelecida a proibição de qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas, “ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade” (Lei 4.771/1965). Ou seja, em alguma medida, já despontavam no aparato legal brasileiro a preocupação com o impulsionamento do turismo e da visitação aos parques nacionais.*

Apenas dois anos depois do Código Florestal de 1965, é promulgado o Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, criando o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IDBF) com o objetivo de “formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País” (Artigo 2º, Decreto-Lei 289/1967). Já no início dos anos 1970, o Ministério do Interior subordinado ao Ministério do Estado cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) através do Decreto nº 73.030, de 30 de Outubro de 1973, orientada para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais. Os resultados desta instrumentalização do uso das áreas naturais, cujos resultados aparecem na metade da década de 1970, possuía duas vertentes. A primeira delas enfocava na criação de unidades de conservação, visando preservar de forma intocada os recursos naturais de áreas específicas. A segunda, tratava da regularização da utilização de recursos naturais, que gerava condições para explorar todas as demais áreas não especificadas. O comum entre essas duas vertentes estava o fato de ignorarem em seus processos de implementação, as comunidades tradicionais presentes nestas áreas. No primeiro caso, às custas da retirada destes grupos sociais de suas terras e, no segundo, ignorando seu modo de sustento e relação com esses territórios. Ambos os casos serviam como parte de uma política pública voltada para consolidação do território nacional e exploração de suas matérias primas para benefício da industrialização do país. Naquele período, segundo Little (2018)

houve um crescimento extraordinário no estabelecimento de novas áreas protegidas - uma frente preservacionista -, que produziu um grande impacto fundiário no país em razão do alto índice de sobreposição das novas áreas protegidas com os territórios sociais dos povos indígenas, dos quilombolas e das comunidades extrativistas. No período de quinze anos, de 1975 a 1989, foram criados no Brasil dezessete parques nacionais, 21 estações ecológicas e 22 reservas Biológicas, o que produziu o quadruplicamento da área total de Unidades de Conservação de Uso Indireto no país. (LITTLE, 2018, p.273).

Justamente neste movimento de ampliação das terras protegidas - que paralelamente criava possibilidades para maiores intervenções em terras que não estavam sob essa classificação -, que é decretada a ampliação das terras do Parque de Itatiaia, através do Decreto no 87.586, de 20 de setembro 1982<sup>14</sup>. Até esse momento os impactos mencionados por Little não tinham afetado especificamente esta UC, uma vez que área inicial do PNI foi constituída sobre o território do que era a “Reserva Florestal de Itatiaia” (vinculada ao Jardim Botânico do RJ) no ano de 1914, posteriormente transformada “Estação Meteorologia” em 1918. Portanto, as comunidades camponesas existentes estavam fora dos limites do Parque, embora habitando seu entorno e usando suas terras sem controle do Estado. A estrutura de fiscalização e controle eram reduzidas e as atividades tradicionais de silvicultura e uso do fogo, para manejo do pasto, mantiveram-se sem maiores interferências. Somente a partir desta ampliação da área do PNI, englobando parte destas comunidades que outrora estavam fora de seus limites territoriais, é que o problema da sobreposição das áreas protegidas com as culturas tradicionais locais aparece. De uma hora para outra as pessoas que viviam na comunidade tradicional da Serra Negra, localizada no lado Mineiro do Parque, e os remanescentes do Núcleo Colonial de Itatiaia, estavam morando dentro de um Parque Nacional e passaram a ser considerados como “populações residentes”, propensos à desapropriação de suas terras. O principal impasse acontece pelo uso de fogo para manutenção dos pastos, praticado pelas comunidades tradicionais, atividade que passa a ser fiscalizada no interior da UC<sup>15</sup>. A Gestão do PNI passa a impedir esta prática e conseqüentemente altera o modo de vida destas pessoas. O fogo passa a ser um elemento marcante no desenvolvimento da gestão desta unidade de conservação e sua relação com seu entorno.

A ampliação de seus limites territoriais em 1982, portanto, pode ser considerada o início dos conflitos fundiários na região do PNI. Deste marco surge a primeira questão da pesquisa, buscando a compreensão dos impactos das normas ambientais nas transformações dos territórios e suas formas de utilização, considerando os modos de produção e exploração econômica. Durante anos o Estado negligenciou a ocupação humana nestas terras devolutas e suas riquezas eram desconsideradas, no entanto, ao criar o Parque e tornar imperativo o controle dessas terras pelo poder público, cria-se o primeiro impasse entre diferentes agentes locais. As comunidades existentes neste espaço e suas atividades econômicas passam a estar submetidas a um código florestal. Os

---

<sup>14</sup> O Decreto no 87.586, de 20 de setembro 1982, “Amplia a área do Parque Nacional de Itatiaia, criado pelo Decreto no 1.713, de 14 de janeiro de 1937 e dá outras providências”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1982/D87586.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1982/D87586.html).

<sup>15</sup> Note-se que tanto no Código Florestal de 1934, no Decreto do PNI de 1937 e no Código Revisto de 1965, há inúmeros os artigos que mencionam especificamente preocupações com incêndios, a proibição/restrição para uso de fogo e as sanções em caso de infração.

relatos mostram que a pecuária e principalmente, o uso do fogo para renovação do pasto e da roça, são pontos de tensionamento históricos com desdobramentos até os dias atuais. Para algumas famílias, sua retirada do território significa o abandono de um modo tradicional de vida.

Essa década também é palco do processo que levou ao fim do regime autoritário imposto pelos militares e abertura do país para democracia, portanto, é um momento de virada nas políticas públicas. Esse ciclo de quase cinquenta anos foi marcado pela instrumentalização destes territórios e elaboração das primeiras normativas ambientais no Brasil, assim como a construção de uma série de órgãos institucionais para lidar com as questões cada vez mais relevantes. Esse processo ocorrido no Brasil, servia aos interesses dos Governos da época e foi, em parte, reflexo de mudanças que vinham acontecendo em nível global. A pauta ambiental foi acompanhada de forma modesta pelos Governos Mundiais, na virada do século XIX para o XX, período em que a discussão se concentrava na finitude das riquezas naturais mediante ao avanço da industrialização - que acabou, por fim, colaborando para a ideia do estabelecimento de Parques Nacionais. Meio século depois, essas indústrias provocariam na Europa as primeiras crises ambientais que extrapolavam as fronteiras nacionais, como por exemplo, a emissão de poluentes que atingiam países vizinhos, provocando uma série de debates, encontros e ações. A questão ambiental passa a fazer parte definitivamente da agenda política mundial com a Conferência de Estocolmo em 1972, sendo intensificada a cada ano, confirmando-se esta tendência com a Rio 92, vinte anos depois. Essa última conferência trouxe à tona o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, adjetivando o modelo presente até então e buscando amenizar as mazelas ambientais e sociais geradas pelo sistema capitalista.

Portanto, o corte temporal apresentado neste item explora um modelo de exploração de recursos ambientais direcionado para o progresso, que desconsiderava a finitude das matérias primas. Percorremos na sequência, o período de um modelo de desenvolvimento que passa a considerar as questões da preservação de determinados espaços por sua importância ecológica, mas apenas como contra-partida para a continuada exploração dos bens materiais para o mercado. Esse modelo perde forças a partir de 1970, quando uma série de movimentos sociais ganha impulsionamento em nível mundial. Uma década depois, com o processo de democratização no Brasil, abre-se espaço para minorias antes sufocadas pelo regimes autoritários, pontuarem seus questionamentos em relação ao modelo vigente. Os países fora do eixo chamado “desenvolvido” passam a impor uma mudança: o desenvolvimento deveria se tornar sustentável e comum a todos.

## **2.2. “Os Parques Fortaleza”: período entre 1982 - 2000**

O período explorado neste item inicia-se no ano de 1982, com a ampliação do PNI estipulada pelo Decreto nº 87.586 assinado por João Figueiredo, e se encerra na concretização do SNUC pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no ano de 2000. Esse período é marcado pela transição de uma Governo Autoritário para um Democrático, tendo como destaque a elaboração da Constituição Cidadã de 1988 e novas eleições diretas no ano de 1989. João Figueiredo atuou como presidente entre os ano de 1979 e 1985, e foi o então responsável em prosseguir com a abertura política durante seu mandato, que vinha sendo implantada de maneira controlada. A tentativa de manutenção do poder fracassou com o crescente engajamento popular por representatividade. As manifestações de insatisfação com o regime militar foram cada vez maiores, tendo como expoente as manifestações das Diretas Já, movimento que levou milhões de pessoas às ruas. Essas ações não obtiveram pleno êxito nas suas reivindicações imediatamente, mas contribuíram de forma significativa para a ocorrência das eleições indiretas de 1985. Esse ano marca o encerramento do período do regime militar no poder institucional, predominante nas últimas décadas e abre caminho para o modelo democrático vigente atualmente no país. Finalmente com as eleições de 2002, quando uma nova ideologia política assume a cadeira da Presidência num processo eleitoral seguro, transparente e participativo, é que se demarca certa estabilidade política e social. A mudança ocorrida no Brasil nas últimas duas décadas do século XX têm impacto de influências de uma série de fatores externos, entre eles, um crescente número de movimentos por direitos humanitários e sociais iniciados ainda na década de 1970. Em alguma medida, a queda do socialismo representou o fim das hostilidades da guerra fria, abrindo caminho para hegemonia do sistema capitalista e espaço para a crise da social-democracia, que passaram a marcar as relações entre nações. Agregado a esses fatores, o desenvolvimento da emergente tecnologia de informação e comunicação e o advento da internet reduziria drasticamente as distâncias e espaços vindo a consolidar o fenômeno da globalização. É a estes temas que dedicaremos atenção aqui.

Para delinear tais temas e seus rebatimentos na pesquisa, destacaremos três elementos: a transição entre o sistema de administração pública burocrática para a gerencial; as mudanças provocadas pelo gerencialismo nas políticas públicas ambientais; e o impacto da internet nas atividades na natureza e na visitação das UCs. Uma vez estabelecidos os elementos básicos de

definição do Sistema Gerencial<sup>16</sup>, descreveremos as alterações produzidas nas políticas ambientais com a implantação deste modelo utilizando como referência as normas, diretrizes, planos e outros instrumentos criados durante esse período. Destacamos a atuação do corpo estatal, realizados durante doze anos, debruçados nos temas preservacionismo e conservacionismo, para regulamentar o SNUC. Por último, abrimos espaço para introduzir a questão da globalização. Apontado como uma das causas das mudanças que serão apresentadas, ela pode ser entendida também como efeito deste período de inovações, encurtamento das distâncias e aceleração do tempo. Diante da complexidade do tema, faremos uma análise somente de particularidades deste fenômeno, nos detendo, portanto, na implementação da internet e redes sociais, bem como aplicativos de geolocalização - os últimos por serem unanimemente citados entre os entrevistados, como ferramentas responsáveis pelo aumento de visitação nas UCs.

A passagem do arranjo patrimonialista do Estado Brasileiro, passou por algumas transições, atravessando um período de burocratização até chegar ao sistema gerencial. Algumas implementações já haviam sido inseridas no ordenamento do Estado em anos anteriores<sup>17</sup>, mas somente com o Plano Diretor da Reforma do Estado<sup>18</sup> em 1995, existe uma formalização e o “Gerencialismo” é incorporado na estrutura normativa do país. O então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira - Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado -, impulsiona o processo através de um documento que formaliza os ideários do sistema gerencial como indicador para as políticas públicas no Brasil. Nas palavras do então presidente FHC, na apresentação do documento, essa mudança “procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”, sendo esse um “instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia”, já que este seria o caminho possível para “promover a correção das desigualdades sociais e regionais”. Por fim, FHC pontua que “a reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (Brasil, Presidente, 1995, p.06). Em um dos trechos, o texto define o conceito de administração pública gerencial:

---

<sup>16</sup> Para uma discussão mais aprofundada ver: Bresser-Pereira, L. C. . (2022). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 73(b), 180-219; Bresser-Pereira, L. C. & Spink, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial: 4ª Edição. Editora FGV, 2007; Bresser-Pereira, L. C., Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, ENAP, Editora 34, 2011.

<sup>17</sup> Um dos exemplos, é talvez a primeira tentativa de reforma administrativa operada em 1967, através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. Este decreto constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática e, portanto, pode ser considerada como parte de iniciativas iniciais para maior eficiência da administração pública brasileira.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior [burocrático]. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (Brasil, Presidente, 1995, p.15)

Um dos elementos de destaque da reforma são os mecanismos da descentralização que contribuem para a pulverização das tomadas de decisão e da inclusão da sociedade neste processo através dos espaços de participação, além de tornar o Estado mais flexível às realidades regionais e locais. A administração pública fica mais permeável à participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, abrindo caminho por um lado, para implementação dos Conselhos Consultivos nas UCs e por outro viabilizando o processo de concessão dos Parques Nacionais com as parcerias públicos privadas (PPPs) posteriormente. Portanto, entre as consequência significativas impulsionadas por esse mecanismo observa-se a reinvenção de várias políticas públicas, busca por formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas e incentivos à criatividade. Essas mudanças na organização administrativa do Estado, também possuem impacto na forma como a sociedade passa a enxergar as UCs e a questão ambiental. Num primeiro momento, através do aumento da fiscalização nestes territórios, os “parques de papel” se tornam “parques fortaleza”, espaços nos quais “tudo é proibido” na visão da população local/frequentedores. Nos anos seguintes, com o incremento da participação popular no regramento do Estado, essa perspectiva foi se alterando. A partir do gerencialismo, com o direcionamento do Estado para a eficiência melhor qualidade na entrega dos serviços públicos, esse modelo de parque muda. A consequência destas ações apareceram na forma do controle e manutenção destes territórios, aproveitando estruturas e ordenamentos já existentes, reformulando e recriando-os, e no incremento da fiscalização de regras elaboradas anteriormente, mas até então sem efeito prático. A população residente junto às UCs e os grupos que frequentavam esses territórios sentiram o impacto, principalmente pelas restrições de acesso e impossibilidade da prática de suas atividades. A presença humana antes rechaçada apenas no conceito e no papel, agora encontra instrumentos para sua aplicabilidade tornando os Parques Nacionais, fortalezas, nas quais o interno e externo não interagem.

Durante esse período surgiu uma série de instituições e mecanismos para facilitar e agilizar o ordenamento público, envolvendo territórios estatais e privados. No tocante ao ordenamento

destes territórios, um dos instrumentos foi a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>19</sup>. Em seu segundo artigo consta:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a **preservação**, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:  
IV - proteção dos ecossistemas, **com a preservação de áreas representativas**;  
IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

Encontramos no artigo, o termo "preservação", conceito predominante neste período em relação à estrutura de política pública ambiental brasileira. Nesta conjuntura do sistema Gerencial e aumento da fiscalização, surgem dois pontos de interesse: (i) o aumento do tensionamento entre comunidades tradicionais e os órgãos da administração das UCs nos casos de áreas sobrepostas ou sob influência da legislação ambiental; (ii) as normas agora aplicadas, restringem as atividades nestas áreas e em alguns casos ocorre o fechamento de acesso a atrativos naturais. Estes pontos provocam o debate sobre uso destes territórios entre outros agentes, como os moradores das vilas do entorno destas UCs e os Montanhistas.

O termo "Parques Fortalezas" circulou entre os Montanhistas, que passaram a precisar reivindicar o direito a acesso aos atrativos fechados. Este grupo, portanto, movimenta-se no sentido de reverter o modelo restritivo, e a iniciativa ganha corpo no ano de 2012, com a 1º Semana Brasileira de Montanhismo. Destacamos porém, que esse movimento só foi possível, com o aumento da participação social, alcançada anos antes pela democratização do país. A própria Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), mostra o caminho que estava sendo seguido no quesito da participação social, equidade e pela descentralização das tomadas de decisão, quando Estados e Municípios são incluídos no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como mostra o Artigo nº6:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: (...)

Outro passo que elevou a importância da participação social foi a incorporação na administração pública do conceito de *accountability*, que busca transparência, participação política e equidade na prestação de serviços públicos. As ideias de "descentralização" e "accountability"

---

<sup>19</sup> Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm).

podem ser encontradas nas inclusões feitas - através da Lei nº 7.804, de 1989<sup>20</sup> - no PNMA, ao acomodar o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O conceito de “transparência” é incluído ao instituir o “relatório de qualidade ambiental, a ser divulgado anualmente” (Artigo 9º, X) e ao garantir a “prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzidas, quando inexistentes” (Artigo 9º, XI).

As inclusões mencionadas acontecem um ano depois da criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1988<sup>21</sup>. Esse passa a ser um autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, acumulando as funções: (i) da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA, 1973) subordinada ao Ministério do Interior; (ii) da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE, 1962), vinculada ao Ministério da Agricultura; (iii) da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA, 1967) vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio e; (iv) do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF, 1967), vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio. A fusão das quatro estruturas administrativas de diferentes ministérios em uma única que concentrasse as questões ambientais, mostra uma tendência para redução e unificação dos setores do Estado, procurando reduzir os custos e tornar eficiente a prestação dos serviços. A Lei nº 7.735/1989 expressa no Artigo nº4, §2º:

Art. 4º O patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, bem assim os da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA são transferidos para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que os sucederá, ainda, nos direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive nas respectivas receitas.

§ 2º No caso de ocorrer duplicidade ou superposição de atribuições, dar-se-á a extinção automática do cargo ou função considerado desnecessário.

No mesmo ano de 1988, o (re)ordenamento das UCs foi impulsionado, através do debate sobre as políticas públicas voltadas para a preservação ambiental. O debate só foi apaziguado no ano de 2000, com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Importante destacar que a polarização entre o preservacionismo que prescindia da presença humana e o conservacionismo, que previa a visitação, permaneceu existindo, marcando o debate sobre as

---

<sup>20</sup> Lei Nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7804-18-julho-1989-366151-norma-pl.html>.

<sup>21</sup> Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7735-22-fevereiro-1989-365694-norma-pl.html>.



políticas nacionais ambientais. Contudo, tais políticas divergiram das ações globais que deram igual ênfase a esses dois fundamentos, preservação e visitação (ou conservação). No caso brasileiro, enfocou-se somente no primeiro aspecto, como demonstra por Diegues (2023), que critica o modelo de UCs implementado no Brasil:

Em primeiro lugar a proposta do chamado Sistema Nacional de Unidades de Conservação vê essas unidades como *verdadeiras ilhas interligadas entre si* para constituir um sistema. Não há nenhuma consideração substancial de como esse sistema contribui para a conservação e o desenvolvimento sustentado do país como um todo. *Essa noção de "ilhas de conservação" vem sendo criticada pela UICN desde 1986. Em suma, o projeto apresentado pela Funatura/Ibama é um "sistema fechado", isolado da realidade do espaço total brasileiro* que tem sido amplamente degradado e "mal desenvolvido" há décadas. (Diegues, 2023, p.133 - grifos nossos)

A mudança deste cenário durou um período de doze anos culminando no amadurecimento do SNUC. Este tempo foi necessário para encontrar uma conciliação entre polos distintos de como encaminhamento para essas áreas. Diegues (2023) descortina a questão levantada pelos conservacionistas ao apresentar seu segundo argumento crítico na manutenção do sistema como existia:

Em segundo lugar, não há nenhuma referência mais séria a uma das questões básicas do conservacionismo no Terceiro Mundo: a compatibilização entre a necessidade de aumentar as áreas de proteção da natureza e a presença de moradores na maioria dos ecossistemas a serem preservados. Parece haver intenção premeditada em escamotear esse problema tão presente na maioria dos países subdesenvolvidos. (Diegues, 2023, p.133)

O resultado da disputa entre essas duas forças de pensamento contou com a flexibilidade de ambos os lados para viabilizar o SNUC. A vertente que veio a ser conhecida como “conservacionista” surge da emergência de um novo ambientalismo iniciado nos anos 1970, “que se convencionou chamar de socioambientalismo, no Brasil, a partir de desdobramentos de debates e eventos das décadas de 1980 e 1990”. A alcunha é advinda da união entre a luta pela manutenção do meio ambiente (ambientalismo) com a inclusão das comunidades tradicionais em particular e a sociedade como um todo incluídas dentro do debate (sociedade). Destacamos que mesmo que houvesse uma tentativa de compatibilização entre as partes, isto não significa que os conflitos internos em relação às áreas naturais protegidas, foram superados. De acordo com a literatura, é possível identificar algumas correntes: (i) dos preservacionistas, que preocupavam-se com a defesa do “ambiente não humano”; (ii) dos conservacionistas com uma “administração racional dos recursos naturais”; e (iii) o “novo ambientalismo”, que tinha como marca o ativismo político, por considerar que evitar “a catástrofe ambiental” exigia mudança de valores e instituições das sociedades industriais. O novo ambientalismo conduz a um debate sobre os conceitos de

“antropocentrismo” e “biocentrismo”, impactando justamente na forma como entender os bens Naturais. Diegues (2023) pontua as ideias e visões subjacentes a esses movimentos ambientalistas:

Em primeiro lugar, para um certo número de autores, distinguem-se basicamente dois grandes enfoques na análise da relação homem/natureza. A primeira, chamada de “biocêntrica” ou “ecocêntrica”, pretende ver o mundo natural em sua totalidade, na qual o homem está inserido como qualquer ser vivo. Além disso, o mundo natural tem um valor em si mesmo, independente da utilidade que possa ter para os humanos. A outra corrente é a chamada “antropocêntrica” (sobretudo pelos primeiros) porque opera na dicotomia entre homem e natureza, e para a qual o primeiro tem direitos de controle e posse sobre a segunda, sobretudo por meio da ciência moderna e da tecnologia. A natureza não tem valor em si, mas se constitui numa reserva de “recursos naturais” a serem explorados pelo homem. (Diegues, 2023, p.33)

A questão levantada por Diegues apresenta duas vertentes que disputam o entendimento dos bens naturais. A primeira apresenta a Natureza como tendo um valor em si mesma, devendo ser protegida; a segunda compreende-a como uma reserva de recursos. Essa discussão, embora robusta demais para ser abordada neste trabalho, demonstra o cerne da questão aqui levantada. As UCs existem para proteger a natureza como uma totalidade, incluindo os indivíduos, ou para manter a natureza um recurso a ser aproveitado pelo mercado? Não é nosso intuito responder a esta questão, mas tão somente pontuar a importância da abertura destes territórios para outros projetos e entendimentos. No SNUC, a compatibilização entre as correntes significou que a preservação tornou-se uma das ferramentas dentro da conservação e não mais uma visão dominante. Esse entendimento pode ser encontrado no Artigo 2º do SNUC, onde entende-se por conservação da Natureza e preservação, respectivamente:

Artigo 2º

(...) II - **conservação da natureza**: o manejo do uso humano da natureza, *compreendendo a preservação*, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

(...) V - **preservação**: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

Nas definições apresentadas, verifica-se a distinção entre a conservação e preservação, sendo a segunda uma das formas para se alcançar a primeira. A conservação incorpora a perspectiva de “produzir melhores benefícios sustentáveis para gerações atuais e futuras” e para alcançar esses objetivos, a atividade humana deveria voltar a ser possível nestes espaços. É, portanto, que a mesma legislação também define o uso direto, indireto e sustentável destes territórios. Esses mecanismos possibilitaram atividades dentro das UCs: (i) envolvendo “coleta e uso, comercial ou não, dos

recursos naturais”; (ii) “que não envolvem consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”; e (iii) “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (SNUC, Art. 2o, IX, X, XI) . Tais formas de uso geram uma arena de disputa envolvendo a visitação dos atrativos naturais. O SNUC pontua seus objetivos no Artigo nº 4, dentre os quais destacamos:

Artigo 4o (...)

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica **e cultural**;

XI - **valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica**;

XII - favorecer condições e **promover** a educação e interpretação ambiental, **a recreação em contato com a natureza** e o **turismo ecológico**;

A inclusão da pauta social nas questões ambientais e a formulação de um instrumento de políticas públicas, moldando essa nova realidade, só foi possível com a democratização e implantação do sistema Gerencial no país. Mesmo com as críticas sobre o atual SNUC e novos paradigmas ambientais pertinentes a emergência climática, as questões das populações minorizadas e pautas antes desconsideradas, só conquistaram espaço com a democratização. Esses são dois pontos de destaque neste recorte temporal, que influenciaram significativamente o campo estudado. O cenário de fiscalização e ordenamento jurídico - característico do Parque-Fortaleza - foi mais curto (em número de anos), enquanto aquele que inclui a participação social, demorou mais a ser consolidado, se alongando temporalmente. O trecho abaixo apresenta características desse processo, indicando ainda uma possibilidade de mudança na sociedade:

(...) historicamente, a sociedade brasileira é estadocêntrica (SILVA, 1999 apud MADEIRA, 2014). Isso quer dizer que ela sempre gravitou em torno do estado, que historicamente agiu como ator principal, protagonista do processo de construção histórica. No entanto, as mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais dos anos 90 apontam para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente do seu papel enquanto ator do processo de construção social. Isso representa uma mudança significativa, mesmo que ainda limitada, pois o processo depende da geografia política de cada região num país de dimensão continental. Isso não impede que um modelo sociocêntrico (SILVA, 2004 apud MADEIRA, 2014) de sociedade comece a se afirmar através de um conjunto de leis que são criadas e aplicadas, mas também pelas experiências vivenciadas e, sobretudo, pela mudança de mentalidade e de cultura política que se enraízam (SILVA, 2008 apud MADEIRA, 2014).

O trecho aponta mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais significativas ocorridas nos anos de 1990, e pontua as possíveis limitações a esse avanço, diante das dimensões geográficas de um país continental. Contudo a barreira da distância e velocidade de comunicação que dificultava o avanço para um modelo “sociocentrico” sofreria uma revolução nesta mesma

década, com a popularização da internet e seu impulsionamento, a partir dos anos 2000. A “geografia política” do mundo foi alterada, surgindo um novo espaço, onde a comunicação desconsidera as distâncias e fronteiras dos Estados e a velocidade da informação se acelerou consideravelmente. Por isso, além do processo de democratização e a implementação do sistema de Gerenciamento - de grande importância para o entendimento da transformação destes territórios de Parques de Papel para os Parques Fortalezas -, o surgimento da internet foi outro fenômeno das décadas finais do século XX, que impactaria na forma como a sociedade interage e compreende as UCs nos anos seguintes.

Essa tecnologia foi inicialmente desenvolvida para proteger dados durante a época da Guerra Fria, resultado dos trabalhos da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada (ARPA - sigla em inglês) do departamento de Defesa dos EUA. Desde sua criação na década 1950, seu foco é o desenvolvimento de tecnologias emergentes para uso das forças armadas Norte Americanas, conforme aponta Castells (2002):

“Quando o lançamento do primeiro Sputnik, em fins da década de 1950, assustou os centros de alta tecnologia estadunidenses, a ARPA empreendeu inúmeras iniciativas ousadas, algumas das quais mudaram a história da tecnologia e anunciaram a chegada da Era da Informação em grande escala. (Castells, 2002, p.82).

Alguns anos depois do “susto” tomado com o início da corrida no Espaço, ocorreu em 1969 o primeiro envio de mensagem com uso desta tecnologia contendo uma expressão, compartilhada entre dois computadores. A internet passou a ser utilizada fora do meio militar na década de 1980 e chegou no Brasil em 1988, sendo liberada para uso comercial e privado no ano de 1996. De acordo com o debate de Castells, ao longo de seu processo de desenvolvimento, a internet permitiu a conexão em escala global através de um sistema comunicativo potente, composto não apenas por mensagens de texto, mas incluindo sons e imagens:

“(…) Quando, mais tarde, a tecnologia digital permitiu o empacotamento de todos os tipos de mensagens, inclusive de som, imagens e dados, criou-se uma rede que era capaz de comunicar seus nós sem usar centros de controle. A universalidade da língua digital e a pura lógica das redes do sistema de comunicação geraram as condições tecnológicas para a comunicação global horizontal” (Castells, 2002, p.82).

Ainda que haja uma série de debates sobre a questão da “horizontalidade” à qual se refere o autor, o importante de demarcar aqui é a perspectiva de universalidade da “língua digital” e a ideia de “comunicação global”. É inegável que a internet colocou em comunicação milhares de pessoas,

através de canais distintos, com diversos aplicativos e recursos, numa dinâmica cada vez mais crescente. A velocidade com a qual essa tecnologia evoluiu, assim como seu alcance e importância seria marcado na virada do milênio, quando uma possível falha no sistema global - bug do Milênio - provocada pelo “zeramento dos relógios”, causou uma preocupação mundial. Naquele momento, como haviam muitos programas cuja definição anual supunha apenas dois dígitos - o ano 2000 seria indistinguível de 1990, criando um potencial de desestabilizar estruturas mundiais de indústrias dependentes de computadores<sup>22</sup>. Esta onda de pânico mundial é um indicativo do alcance e dependência da internet que a sociedade havia desenvolvido até então. De lá para cá, os avanços e áreas de aplicação da rede global de comunicação vem crescendo de forma exponencial. Se em seus primórdios o fenômeno voltava-se à funções militares, atualmente este é um fenômeno que ocupa quase todas as áreas da vida social, com um quantitativo cada vez maior de pessoas conectadas - mesmo com os dados ainda existentes de exclusão digital. No ano de 2024, segundo dados do relatório Digital 2024: Global Overview<sup>23</sup>, mais de 66% de todas as pessoas no planeta utilizam a Internet, correspondendo a 5,35 mil milhões de usuários. O IBGE<sup>24</sup> aponta que em 2022 a internet estava presente em 91,5% dos domicílios do Brasil.

Do conjunto de ferramentas que surgiram com o avanço desta tecnologia, duas interferem significativamente no campo de estudo: as redes sociais e os aplicativos de geolocalização e navegação. Pode-se apontar que a potência para o desenvolvimento das redes sociais inicia-se, de certa forma, junto com a internet, mas naquele momento limitada aos militares e cientistas envolvidos na sua pesquisa, e consistia apenas em trocas de e-mail. Com a abertura da tecnologia ao mercado privado, inúmeras possibilidades surgiram e dentre elas, as redes sociais tais como conhecemos hoje. Algumas das mais conhecidas foram criadas no início do século XXI, como o LinkedIn (2003), Orkut (2004), Facebook (2004) e Instagram (2010), apenas para mencionar algumas. Tais plataformas criaram um espaço virtual de exposição e, em certa medida, também de propaganda, no qual o quantitativo de “amigos ou seguidores”, “visualizações” e “curtidas” é monetizado e cujo alcance hoje é de milhões de pessoas. Para dimensionar o alcance do fenômeno, estima-se que o Instagram, por exemplo, possui 134,6 milhões de usuários no Brasil - segundo o DataReportal<sup>25</sup> que publicou recentemente o estudo “Digital 2024: Brasil”. Segundo os dados

---

<sup>22</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Bug\\_do\\_mil%C3%AAnio](https://pt.wikipedia.org/wiki/Bug_do_mil%C3%AAnio)

<sup>23</sup> Disponível em: <https://wearesocial.com/uk/blog/2024/01/digital-2024-5-billion-social-media-users/>

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/novembro/internet-chega-a-87-2-dos-brasileiros-com-mais-de-10-anos-em-2022-revela-ibge>

<sup>25</sup> Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-brazil>.

apresentados, o país é o 3o do mundo em tempo gasto em redes sociais, totalizando uma média individual de de 3 horas e trinta e sete minutos diárias. Esta perspectiva de “postar todas as atividades da vida online” gerou na atualidade o termo “instagramável”, em referência ao Instagram, fazendo alusão a todo tipo de coisas que gerariam “boas imagens” para serem postadas nas redes sociais. Atualmente não é incomum que haja pessoas que dedicam-se a ir em “lugares/ambientes/atividades instagramáveis”, justamente pelo registro e divulgação nas suas redes. O termo passa a aparecer na mídia de massa com constância, seja em anúncios de restaurantes, exposições, ou qualquer outra atividade, conforme na reportagem seguir:

'Instagramável' significa que algo tem potencial (de beleza, sedução, charme, cobiça, inveja) para ser postado no perfil do Instagram da pessoa. Lugares, coisas, pessoas, situações, momentos. Isso implica em um leque quase interminável. Pede-se um prato num restaurante? Antes de comer, fotografá-lo para o Instagram, claro. Uma bebida 'chique' como drinques elaborados ou cervejas artesanais? Para o Insta! Em viagem turística vemos um monumento ou similar? Antes mesmo de contemplá-lo, vai a foto para a rede social! (Agência de reportagens SaibaMais, julho/202, disponível em: <https://saibamais.jor.br/2023/07/a-vida-instagramavel/>)

O termo aparece, através da busca na internet, como algo bastante mencionado no campo da arquitetura, bem como em planejamento e marketing para negócios. O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas da Bahia (Sebrae/BA) por exemplo, lançou em 2019, a cartilha “Instagram para Empresas: Saiba como Potencializar o seu Negócio”<sup>26</sup>, que busca apresentar os motivos pelos quais o “perfil comercial na rede pode ajudar a alavancar seus negócios”. De acordo com a cartilha:

O Instagram é a rede social que mais cresce no mundo, ficando atrás apenas do Facebook. Com tantos usuários circulando pela rede, o espaço torna-se uma excelente opção para divulgar marcas e engajar os clientes através de campanhas direcionadas, sendo necessário definir e conhecer ao máximo seu público, além de montar uma boa estratégia de marketing digital. (Sebrae/BA, 2019, p.4)

O material apresenta as funcionalidades de um perfil comercial, e se propõe a ser um guia passo-a-passo que envolve dicas de planejamento para publicações; uso Hashtags, stories e vídeos; loja virtual e promoção de publicações; além de “Estratégia de Humanização”<sup>27</sup> e uso de métricas de controle para medir o desempenho do canal na rede. Nesta dinâmica de construção de um “mundo instagramável”, no que se refere à pesquisa, o avanço e ampliação do alcance destas plataformas

---

<sup>26</sup> Disponível em: <https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/PE/Anexos/Instagram-para%20empresas-saiba-como-potencializar-o-seu-neg%c3%b3cio.pdf>.

<sup>27</sup> De acordo com a Cartilha: “Antes de tudo, para se pensar em humanização através do Instagram, precisamos entender o conceito. *Humanizar uma marca é conseguir oferecer aquilo que vai ao encontro dos sentimentos, desejos e expectativas do seu cliente.* Não apenas na execução de um serviço ou venda de um produto de qualidade mas, satisfazendo a necessidade emocional relacionada ao consumo, como quando uma marca colaborativa mostra o cuidado com o outro, seja o que consome ou o que atua junto com a marca, associando a ideia de carinho, acolhimento e afeto. Tornando a compra uma experiência e muito mais do que o ato de adquirir e consumir algo; uma experiência que aproxime a marca dos ideais daquele que a consome” (Sebrae/BA, 2019: p.21 - grifos nossos).

impulsionou a divulgação de lugares antes poucos conhecidos e atividades que eram limitadas a seus praticantes. Nesta dinâmica, os ambientes naturais, montanhas, Parques Nacionais e UCs, vem sofrendo os impactos desse fenômeno.

Outro elemento importante nesse cenário, é o avanço dos aplicativos de navegação de fácil acesso e utilização, como os aplicativos baseados no GPS disponibilizados para aparelhos celulares, além de aplicativos de geo-localização. O GPS, “Global Positioning System” ou “Sistema Global de Posicionamento”, é um instrumento de localização geográfica muito utilizado atualmente, e que potencializou a possibilidade de compartilhamento de localização de pontos específicos da superfície terrestre. Assim como a internet, o instrumento tem origem nos EUA, através NAVSTAR-GPS, criado para fins militares. Os primeiros aparelhos funcionaram em 1978, o uso civil disponibilizado a partir da década de 1980 e a total integração mundial foi alcançada a partir do ano de 1996<sup>28</sup>. Este instrumento permitiu o desenvolvimento de uma série de aplicativos baseados em geo-localização - não só os que utilizamos no cotidiano para delivery ou navegação na cidade - mas também aqueles voltados as práticas desportivas, como Wiki-Loc (2006) e Geo-Tracker (2013)<sup>29</sup>.

O Wikiloc, criado em 2006, é uma espécie de mídia social colaborativa em que seus membros compartilham e exploram informações de trilhas e roteiros pelo globo (localizações), que permite gravar rotas em mapas, adicionar pontos de passagem, armazenar fotos e vídeos dos locais e está disponível em 19 idiomas. O aplicativo possibilita a escolha de mais de 70 tipos de atividades (caminhada, corrida, bicicleta, esqui, caiaque, etc.) e permite acesso a mapas topográficos mesmo offline, podendo ser usada em locais de difícil acesso ou sem conexão com internet. De acordo com seu site oficial, o objetivo do Wikiloc é “ajudar as pessoas a terem experiências melhores em uma comunidade antes, durante e depois de atividades ao ar livre, além de inspirar e apoiar a preservação da natureza”, pois acreditam “em um futuro em que a humanidade passa mais tempo aproveitando e preservando a natureza”<sup>30</sup>. A plataforma se define como uma “comunidade que compartilha trilhas autênticas ao ar livre”, que “defende a inclusão, não o elitismo” e, portanto, disponibiliza ao grande público “ferramentas simples e úteis para quem quiser curtir a natureza”. Em 2019 o Wikiloc

---

<sup>28</sup> Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_de\\_posicionamento\\_global](https://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_posicionamento_global); <https://tecnoblog.net/responde/o-que-e-gps/>; <https://geosemfronteiras.org/blog/o-que-e-gps-e-como-funciona/>; <https://escolakids.uol.com.br/geografia/gps.htm#:~:text=GPS%20C3%A9%20a%20sigla%20de,pontos%20espec%20C3%ADficos%20da%20superf%C3%ADcie%20terrestre.>

<sup>29</sup> Abordaremos apenas os dois aplicativos mencionados porque são atualmente os mais utilizados no campo, ainda que existam outros como LeafSnap, Smart Compass e Star Walk 2, por exemplo. Para saber mais, ver: <https://www.techtudo.com.br/listas/2021/07/cinco-aplicativos-para-a-pratica-de-trilhas-e-aventuras-na-natureza-um-so-planeta.ghhtml>.

<sup>30</sup> Disponível em <https://pt.wikiloc.com/wikiloc/about-us.do>

possuía 100 mil trilhas e 100 mil usuários cadastrados, e no ano de 2024, a plataforma conta com mais de 15 milhões de usuários, 55 milhões de trilhas cadastradas e 100 milhões de fotos disponíveis - de acordo com site oficial. Este números e o crescimento exponencial de tais compartilhamentos, dimensionam o alcance do aplicativo no montanhismo e ecoturismo: 15 milhões de novas fotos em alta resolução enviadas e 9,2 milhões de novas trilhas carregadas apenas no ano de 2022.

O aplicativo Geo Tracker, por sua vez, foi lançado pela primeira vez no Google Play em 2013, é gratuito foi desenvolvido por Ilya Bogdanovich, conhecido pelos recursos de rastreamento por GPS, incluindo mapas e dispositivos, além do compartilhamento entre membros. É um aplicativo que se insere na categoria “Travel & Local” - assim como o Wikiloc -, indicado para corredores e também usado por montanhistas, e hoje conta com mais de 10 milhões de usuários - conforme dados de site oficial<sup>31</sup>. Um dos diferenciais desse aplicativo é a possibilidade de ativá-lo mesmo sem internet, já que ele precisa apenas de contato com sinal de GPS para seu funcionamento, incluindo a gravação dos trajetos - a única diferença registrada é a maior rapidez com que as coordenadas de GPS são fixadas se há conexão de internet.

Além destes aplicativos, há outros que desempenham papel complementar de apoio às atividades ao Ar livre<sup>32</sup>, que seriam aqueles dedicados às previsões do tempo, tradução, ou locais para hospedagem. Um dos exemplos é o *Windyguru*, que fornece previsões do tempo atualizadas e precisas. Através deste recurso é possível obter a previsão do tempo, e também aproximação de chuvas, ventos e as ondas, caso esteja no litoral. Para viagens internacionais, o *Google Tradutor* é outro recurso importante, possibilitando a tradução de textos, áudios e até fotos, facilitando a comunicação em terras estrangeiras. Por fim, aplicativos como *Macamp* permite encontrar várias opções de camping, além de fornecer uma breve descrição do local, avaliação dos usuários e se está em funcionamento. Essas ferramentas são oferecidas em outros aplicativos com uma infinidade de variações, de acordo com o sistema dos dispositivos. Vale destacar por fim, apenas alguns dados sobre o alcance global e nacional da internet, para dimensionar o alcance de tais tecnologias:

- O número total de usuários de internet móvel no mundo deve subir de 4,7 bilhões no fim de 2023 para 5,5 bilhões no fim de 2030<sup>33</sup>;

---

<sup>31</sup> Disponível em : <https://geo-tracker.org/en/releases>.

<sup>32</sup> <https://altamontanha.com/8-aplicativos-praticos-para-aventureiros/>.

<sup>33</sup> Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/tecnologia/noticia/2024/02/numero-de-celulares-conectados-a-internet-deve-subir-de-47-bi-para-55-bi-ate-2030-preve-gsma.ghtml>



- O número de usuários ativos nas redes sociais ultrapassou o total de 5 bilhões em 2023, o equivalente a 62,3% da população mundial<sup>34</sup>;
- Usuários de internet no Brasil no início de 2023 era de 181,8 milhões de pessoas; penetração da internet na população brasileira era de 84,3%;
- Usuários de internet no Brasil aumentaram 7,1 milhões (+4,1%) entre 2022 e 2023;
- O Brasil tinha 152,4 milhões de usuários de mídia social em janeiro de 2023, o equivalente a 70,6% da população total<sup>35</sup>.

Tais aplicativos, somados ao alcance global e nacional da internet, ampliaram de maneira muito significativa o acesso a essas informações, disponibilizando através de ferramentas simples, o (suposto) conhecimento necessário “para quem quiser curtir a natureza”: o acesso a mapas e trajetos. Como comparação, vale ressaltar que o primeiro livro de trilhas do Rio de Janeiro foi lançado em 1996 - o guia “Trilhas do Rio. Trilhas inéditas para caminhantes e mountain bikers”, de Pedro da Cunha e Menezes<sup>36</sup> -, sendo um instrumento de compartilhamento de localização, mas ainda num período em que tais informações circulavam à moda antiga, pelos livros impressos - ou offline, como se diria hoje. Ainda sim, pontua o autor em uma das passagens no livro:

Muitos excursionistas acreditam que *a existência das trilhas cariocas deveriam ser mantidas em segredo*. Afinal, o que faz desses passeios um mergulho na paz e tranquilidade da natureza, é justamente o fato de que, por serem pouco conhecidas em um dia de excursão pelos parques florestais do Rio de Janeiro, raramente encontra-se outra pessoa.

Há também outro forte argumento contra a popularização das trilhas. Infelizmente, grande parte dos não iniciados na arte de caminhar na natureza preocupa-se muito pouco com impacto ambiental de seu passeio. *Propagar a localização das veredas que cortam as matas do Rio de Janeiro traz em si um risco muito maior do que a simples perda da privacidade na caminhada*.

*Nenhuma trilha é capaz de suporta um número excessivamente grande de passeantes sem que seu valor ecológico se reduza ou, até mesmo, fique dramaticamente afetado*. O simples ato de caminhar já é suficiente para assustar os animais e erodir o solo. Excursionistas despreparados, com atitudes preguiçosas e muitas vezes impensadas, pioram muito o dano ecológico. (MENEZES, 1996, p.23).

Ainda que não seja possível dimensionar o impacto de cada um dos recursos - livros-guia de trilhas e aplicativos de geo-localização - é inegável que o alcance dos segundos é significativamente maior.

---

<sup>34</sup> Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2024/01/31/redes-sociais-passam-dos-5-bilhoes-de-usuarios-revela-informe.ghml>.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/brasileiros-passam-em-media-56-do-dia-em-frente-as-telas-de-smartfones-computadores/>.

<sup>36</sup> Pedro da Cunha e Menezes é fundador da Trilha Transcarioca e Diretor da Rede Brasileira de Trilhas. Foi Diretor-executivo do Parque Nacional da Tijuca, Coordenador-Geral de Uso Público e Negócios e Diretor de Criação e Manejo do ICMBio. Atualmente, Pedro é Presidente do Grupo de Especialistas da UICN para Trilhas de Longo Curso e Diretor da World Trails Network. Nas três décadas em que tem atuado na Conservação publicou mais 15 livros e 150 artigos sobre trilhas e Áreas Protegidas em revistas e jornais do Brasil e do exterior. Atualmente (agosto/24) é Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA).

Note-se que ainda assim, já no livro o autor apontava os “riscos” que o compartilhamento de tais informações ou de tais “segredos”, considerando especialmente o aumento da visitação e o acesso por “grupos de não iniciados”. É justamente esta a questão que desponta no contexto de desenvolvimento da internet, de ampliação crescente dos usuários de redes sociais e de tais aplicativos, disponibilizando uma série de informações sobre trajetos, trilhas e caminhadas a leigos, e transmitindo uma falsa sensação de conhecimento - debate que virá mais adiante no texto. No próximo tópico, dedicaremos atenção à construção da ideia dos Parques de Diversão - que passam a figurar no cenário de exploração das UCs através de questões envolvendo o “turismo” e “esportes de aventura”, do aumento da visitação e das concessões de apoio ao uso público.

### **2.3. “Os Parques de Diversão”: período entre 2000 - 2024**

O período explorado neste item inicia-se nos anos 2000, considerando como marco a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) - diante de seu papel fundamental na regularização e unificação das normas para as unidades de conservação, incidindo diretamente sobre o ordenamento do uso público - e encerra-se no presente ano, data de finalização desta pesquisa. Note-se que com a ampliação da participação social, aos poucos os “parques-fortaleza” foram sendo abertos, numa dinâmica que envolveu a possibilidade de debate público sobre a forma de uso destes espaços e de movimentos de pressão de esportistas, em busca de abertura de acesso a locais outrora proibidos. Exploraremos neste item, a partir do estudo de normas e de diálogo com outros artigos científicos versando sobre o tema, questões relativas aos impulsionamento do turismo e ecoturismo no país, e seus rebatimentos nas dinâmicas dos direitos de *acesso* e ao *risco*, dos esportistas e praticantes amadores de atividades que foram rotuladas como “esportes de aventura”. Em alguma medida, o impulsionamento do setor do turismo e surgimento do “turismo de aventura”, associado ao incremento da visitação e parcerias público-privadas na oferta desse serviço, levam a um processo inverso ao anterior: a busca pelo lucro colocada através das concessões, associada à força do setor turístico na normatização legal de uso das UCs tem transformado-as em grandes parques de diversão - e em alguma medida, descaracterizando a própria função pública das UCs, a conservação da natureza. Destacamos, por fim, que este período compreende também uma série de iniciativas destinadas ao turismo e ao ecoturismo em específico, mas abordaremos tais questões mais adiante no texto.

O impulso governamental dado ao setor do turismo e as ações de normatização das atividades propostas por suas organizações e instituições - culminando na criação de normas na

ABNT referentes ao “turismo de aventura e condutores de montanhismo/escalada”- gerou enormes rebatimentos na esfera do esporte e entre praticantes amadores ou profissionais. Parte desses rebatimentos incidem no fato de que tais normas representam impeditivos de execução das mesmas atividades realizadas pelos montanhistas muitos anos antes da existência do dito setor de “turismo de aventura”, chocam-se com o direito constitucional de autonomia e auto-organização das entidades desportivas, possuem impacto nas questões do direito ao risco e criam um debate sobre a reserva de mercado entre distintos profissionais que atuam no setor. Parte dessa polêmica, de acordo com as perspectivas defendidas aqui, tem relação direta com a indefinição entre o que seriam as atividades de “turismo de aventura” e o que seriam “esportes de aventura”. A própria multiplicidade de palavras utilizadas para se referir a tais atividades - tanto por parte de setores do turismo quanto do esporte - apontam a falta de unidade na percepção do que seriam tais atividades e quais as linhas que marcariam as fronteiras entre esporte e turismo, além da própria diferenciação entre as modalidades em si. É sobre esta dinâmica que nos debruçaremos aqui.

O período em recorte abrange três movimentos importantes para pesquisa que auxiliam na compreensão das transformações na normatização do uso público, no impulsionamento do turismo e de seus impactos nas dinâmicas de visitação das UCs. Os três movimentos aqui abordados, portanto, são: (i) os agentes e projetos que disputam a forma de uso público do território, envolvendo o mercado emergente do turismo na Natureza; (ii) alterações na esfera institucional, com a criação do ICMBio, órgão estatal autônomo para cuidar exclusivamente das UCs federais; e (iii) implementação de dispositivos legais para viabilizar as políticas de parcerias público privadas, que levaram à normatização dos serviços de apoio ao uso público - e as concessões. Esses movimentos foram impulsionados por uma série de fatores, incluindo pelo avanço da participação social nas tomadas de decisão ocorrida nos anos anteriores, a descentralização promovida pela administração gerencialista e o aumento da velocidade, alcance e quantidade da informação acessível ao público geral, através do desenvolvimento da internet.

Uma das hipóteses aqui utilizadas apontam para um incremento de atividade nos movimentos analisados, a partir do aumento do número de visitantes nas áreas naturais e uma procura por atividades relacionadas. Os primeiros agentes que despontam neste cenário são os Montanhistas, que ao notar esse aumento da visitação já nos anos 1990, começam a construir organizações a fim de proteger sua atividade e os espaços de prática. Os outros dois movimentos, a criação do ICMBio e as parcerias público privadas, fazem parte desta dinâmica, ocupando-se da construção de uma política pública direcionada para gestão e financiamento de estruturas para ordenamento do fluxo crescente de visitação. No primeiro caso observa-se apenas uma reação dos

agentes a um elemento novo imposto no cenário - a visitação -, enquanto nos outros dois casos, percebe-se uma ação mais propositiva, buscando a ampliação destas mudanças, entendidas como positivas. Neste sentido, antes de abordar os temas específicos de cada um dos movimentos mencionados, nos debruçaremos sobre as taxas de visitação por ano nas UCs federais a partir do ano de 2000, mostrando o cenário de crescimento constante de visitação nestes espaços como norteador dos movimentos.

Numa perspectiva mais ampla, este movimento acompanha uma mudança ideológica de orientação ao uso público, que passa de um direcionamento “preservacionista” sem a presença humana, para o “conservacionista” onde a mesma é permitida, desde que regulada. O SNUC demarca uma nova concepção onde o desenvolvimento passa a ser “sustentável” e a Natureza torna-se então, um produto da indústria do turismo, através da exploração mercadológica de suas belezas cênicas e das atividades “de aventura” praticadas nestes espaços. Nesse cenário, constata-se o aumento do número de pessoas buscando atividades físicas na Natureza. A visitação em ambientes Naturais e da prática de esportes de aventura transforma-se num mercado, com a existência de uma demanda e da oferta de serviços para os novos consumidores. Os “consumidores de turismo de aventura” não eram necessariamente atendidos pelos tradicionais clubes e grupos de montanhismo, e configurou-se uma demanda distinta, que veio a ser absorvida inicialmente pelos próprios montanhistas. Estes são, portanto, os primeiros a notar a oportunidade comercial advinda deste cenário, percebendo a possibilidade de complementação de renda ou mesmo de “viver da sua modalidade esportiva”, condição extremamente rara e privilegiada. O relato apresentado pelo ativista ambiental e montanhista André Ilha (2012), no texto “Leis demais, aventuras de menos” já apresenta esse aumento de visitantes a partir da década de 1980 e uma “ampliação mais intensa” do esporte:

Quando comecei a escalar montanhas, em meados dos anos 70, passei a integrar uma *reduzida confraria de pessoas consideradas exóticas* pela maioria da população (...). O montanhismo era então domínio exclusivo de amadores, o que lhe valia, inclusive, o apelido de “esporte diferente”.

Uma década depois alguns enxergaram a possibilidade de ganhar a vida oferecendo serviços de guias e instrutores de escalada, na esteira do emergente “turismo ecológico”, um fato cujo sucesso teria uma *profunda influência tanto no número como no próprio perfil dos frequentadores de nossas até então tranqüilas montanhas*. (...) os novos profissionais, na ânsia de ampliar o mercado de forma a lhes assegurar um fluxo contínuo de clientes, passaram a divulgar o esporte de forma bem mais intensa, o que levou às montanhas levas crescentes de pessoas ávidas por experimentar as emoções únicas que aquele ambiente proporciona. (Disponível em: <https://www.webventure.com.br/andre-ilha-leis-de-mais-aventura-de-menos/>)

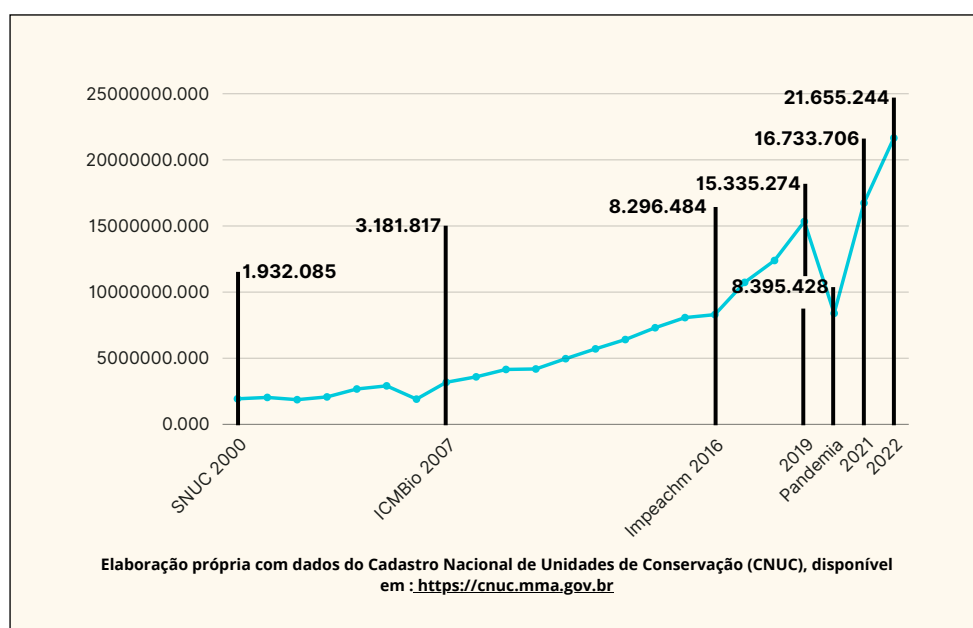
Essa “profunda influência tanto no número como no próprio perfil dos frequentadores de nossas até então tranqüilas montanhas” a que se refere Ilha, vem à tona ao checarmos os dados da

série histórica apresentada no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). No painel sobre visitação, é possível acessar os números absolutos por ano, entre 2000 e 2022 - estão indisponíveis as anos 2023 e 2024 -, de todas as UCs do país. Note-se que os dados de períodos anteriores, que seriam importantes para atestar o “aumento a partir de 1980” percebido por Ilha, não estão disponíveis, sendo apenas possível encontrá-los e quando existem, somente de forma fragmentada nos sites de cada UC. Considerando o recorte das UCS federais, os dados do CNUC indicam a existência de quase dois milhões visitantes em 2000, mantendo uma média de 2,2 milhões até o ano de 2006. A partir deste ano, observa-se um aumento de 320% em quase dez anos, chegando a 8 milhões de visitantes no ano de 2015. Tais dados sinalizam a consolidação do emergente “turismo ecológico”, vertente do setor do turismo dedicado a atrativos naturais e atividades ao ar livre, que no dias atuais é conhecido como “Ecoturismo e Turismo de Aventura”. Esse período entre 2006 e 2015 corresponde aos primeiros anos de funcionamento do ICMBio (2007), envolvendo suas ações iniciais para ordenamento das UCs e se encerra no último ano do Governo da Presidente Dilma Rousseff. A saída do Governo social-democrata por impeachment demarca uma mudança na política econômica do país, que rememora modelos neoliberais e viabiliza a implementação de novas concessões. O argumento usado para implementação das concessões tem similaridades com aqueles usados na defesa de privatizações mencionando escassez de recursos públicos orçamentário e de pessoal, e a inviabilização de uma prestação de serviços de qualidade na visitação, devido à sobrecarga dos servidores nas atividades principais de controle, fiscalização e proteção. O cenário atual das concessões no país indicam que houve um salto entre as quatro concessões existentes até 2017, para uma perspectiva de mais 32 - com sete contratos assinados - em apenas três anos, de 2018 a 2021 (Juras, 2022). É possível, portanto, estabelecer a possível existência de uma correlação entre o aumento nos contratos de concessão de uso público de UCs e o incremento na visitação.

Enquanto em 2015 registrava-se 8 milhões de visitantes nas UCs do país, no ano de 2017 - “marco das concessões” - foram registrados 12,4 milhões de visitantes, configurando um aumento de 4 milhões em dois anos. Isto não significa necessariamente que a concessão faz com que a visitação aumente, pois há alterações nas formas de contagem do número de visitantes, por exemplo. Para dar uma noção do peso econômico desta atividade, os visitantes deixaram cerca de 2,4 bilhões de Reais nos municípios vizinhos aos Parques em 2017, um movimento que gerou 90 mil novas vagas de emprego e agregou 3,8 bilhões ao PIB do país (Souza e Simões, 2019). Os dados de 2019, ano anterior à pandemia da Covid-19, mostram que havia uma tendência crescente de aumento, quando se atinge a marca de 15 milhões de visitantes. O Gráfico 02 a seguir representa

o crescimento na visitação no recorte definido, construído a partir de dados do CNUC. Os dados indicam o incremento na visitação anual, com alguns destaques a partir de marcos importantes para esta análise: (i) 2000, ano de criação do SNUC; (ii) 2007, criação do ICMBio; (iii) 2017, um ano após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff; e (iv) a retomada crescente a partir de 2021 - período pós pandemia.

**Gráfico 2**  
**Visitantes nas UCs Federais por ano, 2000 a 2022 (n<sup>os</sup> absolutos)**



(Fonte: Elaboração própria a partir de Dados do CNUC. Acesso em 15/agosto/2024)

É possível perceber através da leitura dos dados, que a visitação nos Parques se reduz significativamente durante a crise sanitária, diante das medidas de isolamento social. Em 2021 observa-se a retomada na visitação e no ano de 2022 constata-se que mais que a continuidade do aumento progressivo e, sim uma aceleração, alcançando um patamar superior aos 21 milhões de visitas. Ou seja, entre o ano 2000 e 2022, nota-se um salto de quase 2 milhões de visitantes para 21,6 milhões, um aumento na ordem de 1100% num período de pouco mais de vinte anos.

Esse incremento considerável em tão pouco tempo, não foi necessariamente acompanhado, no mesmo ritmo, de uma melhoria seja na máquina estatal, seja na oferta de serviços para este fim. A crescente demanda criou um excedente neste mercado, abrindo espaço para grupos fora da “reduzida confraria” dos Montanhistas, o explorarem. Naquele momento houve uma explosão destas atividades ao ar livre e guias de trilhas/escalada que implementaram suas escolas /cursos na

década de 1990, passaram a disputar os clientes e os espaços naturais com pessoas sem o devido treinamento. O maior número de visitantes, somado aos “auto-intitulados guias e profissionais da aventura” sem a devida qualificação, teve como resultado lógico estatístico, um aumento no número de acidentes. Em geral, tais acidentes eram associados na mídia aos Montanhistas, ainda que muitas vezes o responsável pela atividade não fosse a ele vinculado. Isso foi gerando uma imagem negativa para a prática e seus praticantes, que procuravam oferecer seus serviços e produtos com base nos padrões éticos e morais associados ao esporte.

Esse quadro foi o motivo para o surgimento do primeiro movimento analisado aqui. Trata-se da disputa entre o setor do turismo e do esporte, registrada através das regulações propostas pelo setor do turismo, especialmente o “de “aventura”, e seus rebatimentos entre Montanhistas e agentes envolvidos com a comercialização destas atividades. O primeiro movimento formal dos agentes do Montanhismo para regularizar esse mercado surgiu em 2000 no Rio de Janeiro, um dos principais atrativos no mundo para a prática das mais diversas atividades na Natureza. Nessa dinâmica surgiu a Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro (FEMERJ), que tem como objetivos “a organização do esporte no Estado, difusão da cultura de montanha, debate em torno das melhores práticas e (...) promoção de um montanhismo autônomo, responsável e de mínimo impacto”, conforme dados de seu site oficial<sup>37</sup>. Em entrevista, o Diretor Técnico da FEMERJ aponta que:

Nos primeiros anos a gente estava arrumando nossa casa, resolvendo nossos atritos internos, tinha disputas entre clubes, entendeu? Tínhamos que estar pacificados entre nós. E aí, quando começou essa questão da FEMERJ, começou uma discussão de vários temas no início da federação muito voltados para dentro da comunidade de escalada, questões de direito autoral de via de escalada, questão de pessoal que batia grampo na via e tal.

A FEMERJ se propôs a direcionar a organização da atividade do Montanhismo na esfera do esporte amador e se fez necessário interferir de igual forma na esfera comercial, surgindo então a Associação de Guias e Profissionais de Escalada do Rio de Janeiro (AGUIPERJ) enquanto um braço comercial representativo dos padrões de exigência do esporte amador na atividade de mercado. Criada em 2001, a AGUIPERJ surgiu de “um grupo de escaladores percebendo o crescimento das atividades de guiada em escaladas no Rio de Janeiro, e buscando organizar e elevar o nível do serviço oferecido pelos guias”, conforme indicado em seu site oficial<sup>38</sup>. A associação reuniu montanhistas experientes que atuavam no mercado como guias ou instrutores para produzir

---

<sup>37</sup> fonte site oficial, encontrado em: <https://feemerj.org/quem-somos/feemerj/>

<sup>38</sup> fonte site oficial, encontrado em: <https://www.abgm.pro.br/historia-da-abgm/>

um certificado que padronizasse essa prática. Esse grupo passa a cumprir um papel na disputa pelo uso público das UCs e, portanto, dedicaremos atenção maior a este agente mais adiante na dissertação. Por ora, nosso intuito é apenas demarcar seu surgimento como reação ao aumento das atividades comerciais voltada para os espaços naturais. O desenvolvimento da AGUIPERJ é parte de um processo que já havia ocorrido dentro dos próprios clubes de Montanhismo, envolvendo um debate justamente sobre a relação entre aumento no número de participantes/membros e a perda de padronização das técnicas e procedimentos. Apesar da criação destas entidades e do engajamento do montanhismo organizado no debate entre aumento de visitantes e suas consequências, esta pauta não ganha espaço na agenda política. Dois fatores podem ter contribuído para isso: (i) o “princípio da auto regulação do esporte”, que preconiza que é de responsabilidade das próprias organizações do Montanhismo a regulação e ordenamento da atividade, sem interferência de terceiros<sup>39</sup>; e (ii) o engajamento não profissional dos participantes e sua falta de capacidade de interferência política. Este debate só entrou efetivamente na agenda pública, quando outros agentes surgem no cenário e em especial, pelo início de processos judiciais de responsabilização sobre acidentes ocorridos - com vítimas fatais ou não.

Um desses agentes importantes é a “Associação Férias Vivas”, uma organização não governamental, criada em 2002, num movimento de resposta a acidentes, que tem uma atuação bastante importante no cenário da regulamentações do turismo. Em vídeo de apresentação disponível no site oficial, a fundadora da ONG aponta a motivação para a criação - um acidente fatal que vitimou um de seus familiares em viagem de férias - e do orgulho em fazer parte de um movimento em parceria com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA), na construção de normas de segurança para atividades do turismo, tornando-se inclusive referências mundiais no tema. De acordo com o site o impulso para sua criação parte de uma “dolorosa constatação pessoal: a negligência e a falta de infraestrutura adequada podem transformar em pesadelo os mais desejados momentos de lazer”, colocando como missão da entidade “Lutar pela conscientização e proteger vidas no turismo nacional”. A dimensão do risco e da segurança são centrais na definição deste agente, que aponta como objetivo:

(...) orientar o viajante e incentivar a prática segura de atividades no turismo nacional. Nos acidentes de turismo, fala-se em tragédia e casos fortuitos, mas estamos aqui para provar que essas ocorrências

---

<sup>39</sup> CF/1988, através de seu artigo 217 e seus incisos I e III: “É dever do Estado fomentar praticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento (...) III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional.”



são resultado de um planejamento deficiente que coloca vidas em risco. Desde o início, trabalhamos para que o *desenvolvimento turístico do país seja feito com segurança*, ou seja, *com a menor ocorrência de acidentes possível*. (...)”

As ações de mobilização e iniciativas de para a adoção de práticas seguras em atividades de turismo promovidas por esta associação, somado aos processos judiciais, além da criação do Ministério do Turismo em 2003 e da ABETA em 2004, promoveram um cenário ideal para que tal setor dominasse o debate sobre a normatização do “turismo de aventura” e suas “atividades na natureza”.

Em linha do tempo disponibilizada pela Associação em seu site, há um destaque para o desmembramento do Ministério do Esporte e Turismo em 2003, no mesmo ano em que há um GT de Empresários de Turismo de Aventura. No ano seguinte, destaca-se a criação da ABETA que define-se, de acordo com seu site oficial<sup>40</sup>, como:

uma entidade civil sem fins lucrativos, que reúne empresas que atuam com Ecoturismo e Turismo de Aventura de forma profissional, sustentável e inovadora. Com associados espalhados por todo o país, a ABETA forma uma rede qualificada de empresas e instituições comprometidas com o profissionalismo, com a *diversão segura*, com a preservação ambiental, com a sustentabilidade e com o *prazer da descoberta da Vida ao Ar Livre*.

Ainda de acordo com esta fonte, suas atividades centrais estão focadas na “Capacitação, Qualificação e Treinamento em Turismo, Ecoturismo e Turismo de Aventura” e a associação “atua ativamente na defesa dos interesses de seus associados perante o mercado, poderes público e privado”. Considerando o objetivo de “consolidar o *mercado da vida ao ar livre* no Brasil e a disseminação da *oferta mais segura* das atividades de aventura”, a ABETA soma forças nessa dinâmica de normatização desta nova mercadoria - “as emoções dos esportes de aventura vividas de forma segura” - que acaba entrando em choque com as práticas de outros grupos, como os tradicionais clubes excursionistas, montanhistas, escaladores - amadores e profissionais - além de outras atividades desportivas como o parapente, surf, etc.

Em artigo intitulado “Da negação do turismo a defesa do direito ao risco: os primeiros projetos de lei para práticas de aventura no Brasil e a reação dos esportistas”, Bandeira, Silva e Amaral (2021) debatem as primeiras políticas pública de turismo de aventura nos anos 2000 após o acontecimento de acidentes fatais. Os autores trazem a tona a participação da ABETA na elaboração de tais normas, e a reação dos esportistas, especialmente através de ação movida por associações de esportes à publicação do Programa Aventura Segura, e analisam os debates na mídia especializada sobre o tema. O debate sobre as normas referentes ao “turismo de aventura” ou “ecoturismo” serão

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://abeta.tur.br/pt/pagina-inicial/>

abordadas mais adiante no texto. Por ora, vale demarcar apenas que o Programa iniciou-se em 2006, como resultado de uma parceria entre a ABETA, o Ministério do Turismo e o Sebrae Nacional, objetivando o desenvolvimento e aplicação de normas técnicas para os segmentos de ecoturismo e turismo de aventura. O artigo debate justamente a reação a estas normatizações que acabam por incidir no Direito constitucional ao risco e na autonomia das entidades desportivas. Como parte desse processo de contestação, foi perpetrado junto à justiça de SP uma ação envolvendo a Associação Brasileira de Parapente (ABP), Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME) e Confederação Brasileira de Orientação (CBO), a partir da qual criou-se a Comissão de Esporte de Aventura (CEAV), ligada ao Ministério dos Esportes. Criada em 2006, a CEAV empenhava-se na publicação de definições brasileiras sobre esportes de aventura radicais e num levantamento para a reflexão sobre técnicas seguras, porém, o empreendimento não foi adiante. Enquanto isso, o projeto da ABETA seguiu firme e forte, gerando frutos através da proposição de uma série de projetos de lei e de normas técnicas que atualmente, somam 44 Normas Técnicas<sup>41</sup>, das quais 21 foram transformadas em Normas Internacionais através da Internacional Organization for Standardization (ISO), segundo dados do próprio site da ABETA.

O texto aborda uma questão importante, que se refere ao problema da (in)definição do que seriam esporte/práticas/turismo de aventura. Ainda que houvesse algum debate acumulado no exterior, não eram contempladas as definições, formas e expressões usadas no Brasil para se referir a tais atividades. Neste sentido, o turismo e esporte se sobrepõem, já que na prática significam execução de ações similares, como caminhar na natureza ou escalar uma montanha, por exemplo, dependendo de quem é o praticante, de sua expertise e do formato comercial da relação, para serem definidas como uma ou outra. A sobreposição das atividades práticas, a dificuldade de estabelecer limites demarcatórios claros entre uma e outra, faz com que as normas criadas pelo turismo incidam na práticas de outros agentes. Há, no entanto, uma diferença significativa entre as duas: enquanto o turismo busca ofertar “aventuras sem risco”, os esportistas consideram o risco como “parte integrante da aventura”, assumindo a partir de parâmetros éticos, as consequências de a ele se exporem. Apontamos, a partir da literatura e análise de normativas mais recentes, que este problema permanece. Como a iniciativa da CEAV não prosperou e, a partir da separação dos Ministérios do Turismo e Esporte, não houve mais espaços de debate articulado entre esses setores, esta discussão não entrou na agenda pública e o turismo seguiu produzindo suas normas de maneira unilateral, e sua esteira normativa acaba sendo base para elaborações também do Ministério do Meio Ambiente.

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://abeta.tur.br/wp-content/uploads/2024/06/ABNT-CB-054-Normas-Turismo-de-Aventura-Coletaneas-Jun2024.pdf>

Os autores pontuam a existência de uma tensão entre o “esporte institucionalizado”, “práticas não-competitivas ao ar livre” e o “turismo”, gerando demandas distintas de “diferentes grupos sociais: dos praticantes, de políticos, de movimentos preservacionistas e de empresários, organizadores de passeios/excursões de aventura” (Bandeira Silva e Amaral, 2021 apud Costa, 2000, p.96). Nessa dinâmica, o Programa Aventura Segura teria sido elaborado tendo em vista um “turista de aventura compreendido exclusivamente como consumidor”, sob responsabilidade empresarial e ignorando completamente a prática desportiva profissional, os praticantes autônomos ou o acesso ao meio ambiente natural para lazer como direito constitucional (idem apud Pimentel, 2013). Foi portanto, que houve forte reação do setor dos esportes. O artigo faz um escrutínio dos discursos e polêmicas sobre os projetos de lei envolvendo temas como o controle do risco, prevenção a acidentes e responsabilização na prática de “esportes radicais”. Um dos casos apresentados é do PL 5609/05<sup>42</sup> que propunha-se a regulamentar a prática de esportes de aventura ou radicais e estabelecia uma série de obrigatoriedades as entidades promotoras de eventos de tais modalidades, como: possuir registro comercial, responsável técnico, contratação de seguro de vida, além da solicitação de selo do INMETRO para equipamentos - boa parte deles, importados. Por óbvio, o PL gerou uma enorme insatisfação e reação do setor do esporte, e o projeto foi rejeitado e arquivado. No voto do relator, mais uma vez a indefinição das atividades se coloca, sendo parte importante da argumentação, apontando para uma lacuna de insegurança jurídica: “em que pese, intuitivamente, a nossa inteligência perceber o que sejam ‘esportes de aventura ou radicais’, a aplicação da lei não pode ficar ao sabor de percepções intuitivas, exigindo uma perfeita definição nesse sentido” (Voto do Relator PL 5609/2005). É esta definição que até hoje persiste inexistindo com um amplo léxico utilizado em ambos os setores: “Esporte espetáculo institucionalizado”, “atividades de aventura”, “esporte recreacional”, “esportes radicais”, “turismo de aventura”, etc. Além da indefinição, o voto também pontua a questão do direito ao risco:

Na verdade, esse tipo de normatização quer nos parecer uma interferência indevida do Poder Público nas relações que se estabelecem entre pessoas: o que oferece a prestação de uma atividade esportiva, que nada tem a ver com a prestação de um serviço público, e aquele que pretende usufruir dessa prestação. Não cabe ao Estado interferir nessas relações. Se alguém se permite a correr determinados riscos inerentes a uma atividade a que voluntariamente se submete, que o faça livremente, no uso da liberdade que lhe é constitucionalmente assegurada. (Fonte: Voto do Relator)

A questão da legitimidade para determinadas práticas provoca polêmica que desde 2005 e foi reforçada com a participação nessa pela atuação do Conselho Federal de Educação Física

---

<sup>42</sup> Projeto de Lei Nº 5.609, de 2005 que Dispõe sobre a regulamentação para prática de esportes de aventura ou radicais e dá outras providências.

(Confef), criado pela Lei nº 9.696/1998, que também regula a profissão de educação física. A referida lei dispõe sobre o desporto brasileiro, que abrange práticas formais e não formais, reconhecidas por uma série de manifestações, além de ser organizado e praticado de “modo profissional” e “não-profissional”. Este mesmo agente, no ano de 2019, passa a compor o quadro de disputa pela legitimidade dos atores praticantes de atividades de “esporte de aventura” ou “radicais”, ao propor o PL 2972/2019<sup>43</sup>. O projeto limitava a autorização para “ensinar, orientar, treinar, ministrar atividades físicas, exercícios físicos e do desporto nas suas diversas modalidades atividades” (Art. 3º) ao apontá-las como privativas destes profissionais. Tais modalidades estavam listadas no Art. 3º, §1º e são citadas modalidades como “alpinismo”, “bungee jump”, “caminhada” e “Montanhismo” por exemplo, por sua vez também requisitadas como de competência das outras doze classificações de profissionais existentes. Reafirmamos a inserção do Confef aqui, dado que compreende-os que seu esforço de normatização busca a construção de uma reserva de mercado destinada aos profissionais de sua área.

Atualizando o levantamento apresentado no artigo e recortando-o de forma mais específica, é possível construir a Tabela 1 a seguir, com a disposição dos PLs e outras normativas legais que incidem na relação entre risco, esporte e turismo.

---

<sup>43</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1750085&filename=PL2972/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1750085&filename=PL2972/2019)

**Tabela 1**  
**Projetos de Lei que incidem na relação risco/esporte/turismo**

Ano	Nome	Referência	Disposição
1993	1º lei Profissão de Guia de Turismo	Lei 8.623/1993	Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências.
1998	Desporto	Lei 9.615/1998	Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.
2000	SNUC	Lei 9.985/2000	Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
2004	Termo de responsabilidade	PL 3439-A/2004	Dispõe sobre a obrigatoriedade de assinatura de termo de responsabilidade e de contratação de seguro obrigatório para a prática de esportes de aventura ou radicais.
2005	Proibição da prática de <i>bungee jump</i>	PL 5592/2005	Tipifica como Contravenção Penal, nos termos do Decreto-lei 3.688 de 03/10/41, a prática do esporte conhecido como bungee jump, e dá outras providências.
	Práticas de Esporte de Aventura ou Radicais	PL 5609/2005	Dispõe sobre a regulamentação para prática de esportes de aventura ou radicais e dá outras providências.
	Práticas de Esporte de Aventura ou Radicais	PLS 403/2005 PL 7288/2010	Dispõe sobre a prática de esportes radicais ou de aventura no País e dá outras providências.
2007	Conceito esporte aventura e radical. ME.	Resolução nº. 18/2007	Recomenda a adoção dos conceitos de esporte de aventura e esporte radical.
2010	Acesso	PL 7014/10	Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.
2011	Acesso	PL 886/11	Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.
2017	Acesso	PL 7486/17	Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.
2019	Profissão de Educação Física	PL 2972/2019	Altera a Lei nº 9.696, de 1 de setembro de 1998, que dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física.
2021	Profissão de Guia de Turismo	Portaria MTUR Nº 37/2021	Estabelece as normas e condições a serem observadas no exercício da atividade de Guia de Turismo.
2022	Gestão Segurança	Portaria ICMBIO Nº 1.020/ 2022	Estabelece normas, procedimentos e orientações para o planejamento da gestão da segurança da visitação nas unidades de conservação federais. (Processo nº 02070.003238/2022-11).

Destacaremos apenas alguns pontos, uma vez que não é objetivo aqui escrutinar cada uma das proposições. Em geral, observa-se um empenho maior em tais proposições a partir de 2004, período que coincide com a criação da Associação Férias Vivas e ABETA. O sentido dessas legislações está marcado pelo controle sobre o “risco”, conforme revela o texto de justificativa do PL 403 de 2005, do Senado Federal:

O presente projeto de lei intende oferecer, ao País, solução oportuna e adequada às *práticas inseguras, às vezes irresponsáveis*, detectadas na oferta dos chamados esportes radicais ou de aventura [...]. Nos últimos meses, têm sido largamente noticiados, especialmente em [...] Bungee Jump e Rapel, acidentes muito graves, nos quais jovens praticantes perderam suas vidas. Conquanto o risco à vida até possa ser apontado como ingrediente emocional desses esportes, estamos convencidos de que a aventura pode e deve coexistir com práticas salutares, sem que se descaracterize. (...) A propósito do desleixo com a segurança (...) *estamos convencidos de que a proibição absoluta da prática desses esportes, sem qualquer alteração na capacidade de atuação do poder de polícia do Estado, não surtirá os melhores resultados. Soa mais factível o caminho da normatização* (...)”. (Justificativa do texto do PLS 403/2005).

O trecho traz a tona, além da questão do controle do risco por parte do Estado, uma outra indefinição que também incide no debate: seriam o Bungee Jump e o Rapel, esportes? Ou apenas técnicas advindas de outros esportes? Há no montanhismo aqueles que apontem que tais atividades, assim como a tirolesa, não seriam esportes em si, mas meras “técnicas de escalada que teriam sido alçadas a condição de esportes”. Esta dinâmica se repete ao observarmos termos como “Caminhada de trilha”, “aquatrekking”, “trekking”, sendo apontados como atividades específicas do “turismo de aventura” ou mesmo como “esportes”, e não como parte das ações que envolvem o montanhismo e a escalada, por exemplo. Apontamos portanto, mais uma camada de complexidade no processo de (in)definição que rege a polêmica “turismo” e “esportes de aventura”.

Outro debate importante é aquele que se refere ao processo de certificação dos profissionais do setor que, diante desta mesma dinâmica de indefinição e sobreposição entre “turismo” e “esporte”, acaba gerando controvérsias na regulamentação das atividades dos condutores de visitantes, dos guias de turismo e dos guias certificados pelas entidades desportivas. Ainda que haja atualmente legislação que especifique o “guia de turismo” e o “condutor de visitantes”, note-se que as normas incidem de maneira mais forte sobre as atividades de turismo que chegaram a alçar alguns registros na Classificação Brasileira de Ocupações (COB): Guia de turismo (5114-05); Condutor de turismo de aventura (5115-05); Condutor de turismo de pesca (5115-10) e Condutor turismo náutico (5115-15). Mesmo que as portarias do MMA distingam o guia de turismo (portador de Cadastur) e o condutor de visitantes, como a própria 769/2019, a sobreposição mais uma vez se apresenta. Porém, agora não mais centrada na definição das práticas em si, mas dos agentes e de sua competência/legitimidade para realizarem suas atividades, seja individualmente ou conduzindo/guiando um grupo, através de relação comercial ou não. No artigo, Bandeira Silva e Amaral (2021), pontuam que:

As relações de consumo, e não as relações de ensino-aprendizagem de práticas de aventura, parecem ter sido privilegiadas, mas também confundidas, pelas políticas públicas brasileiras, segundo os contra-argumentos dos agentes do campo esportivo. O gosto pelo amadorismo esportivo era coexistente com o ofício de guia de montanha ensinado nos clubes excursionistas, com formação considerada mais criteriosa, por esses agentes, do que a elaborada pelo programa Aventura Segura,

por exemplo. Com a ampliação do mercado e do número de clientes, propôs-se essa possibilidade de capacitação (...) (Bandeira Silva e Amaral, 2021, p.176).

Estas questões incidem diretamente na dinâmica de ensino-aprendizagem que seja capaz de fornecer *expertise* suficiente para realização das atividades - seja de turismo ou de esporte - com redução de riscos ou mais segurança. Tais elementos incidem na experiência do montanhista, condutor ou guia, em determinados tipos de montanha, clima do local, no reconhecimento das trilhas e dos riscos ofertados, probabilidade de mudança de tempo repentina e uma série de elementos que não necessariamente são passíveis de aprendizagem satisfatória de forma teórica num curso técnico, ainda que haja uma ou outra atividade de campo para fins de aprendizagem. Algumas dessas *expertises* são adquiridas apenas com o tempo de experiência, com a submissão a diferentes cenários, épocas do ano, contextos climáticos, etc., uma vez que são “saberes oriundos da prática”. Este tema será explorado mais adiante no texto, mas por ora demarcamos apenas que um guia recém-formado, portador de diploma e registro Cadastur, não necessariamente possui a mesma *expertise* que um Condutor de Visitantes do PNI, membro da população tradicional da Serra Negra, com baixa escolaridade formal mas extenso conhecimento sobre a região e as “atividades de aventura” lá realizadas, como caminhadas, acesso a atrativos e travessias - que já existiam muito antes do fenômeno do “turismo de aventura”. Nestes termos, é mais provável que o Guia de Turismo se perca num nevoeiro repentino a 2.800 metros de altitude, do que um condutor local - ainda que não possua diploma/certificação.

A partir da identificação deste fenômeno da sobreposição de definições - que são muito similares, ainda que com textos distintos e referenciam-se, em geral, à atividades que também são bastante similares - elaboramos uma tabela, compondo as definições da ocupação que aparecem no cenário e os setores que a colocam na agenda. Note-se que o “Guia de Turismo” e o “Condutor de Turismo de Aventura” são reconhecidos pela COB, mas não há “Condutor de Visitantes”. As duas primeiras são encampadas ou normatizadas pelo Ministério do Turismo, enquanto o último, é de competência do Ministério do Meio Ambiente. Temos ainda no cenário, o “Guia Profissional de Montanha” e outras cinco certificações produzidas pela AGUIPERJ, sem respaldo legal, reconhecido por entidade interna (a CBME), colocado no cenário através do setor do esporte. Ressaltamos que mesmo neste setor, ainda há a disputa perpetrada pelos profissionais de Educação Física que, conseguiram pautar um PL que está em tramitação, demandando legitimidade para ensino destas mesmas atividades. Note-se por fim que em portaria mais recente (2021), o MTUR pontuou ainda a existência do “Monitor de Turismo”, que por sua vez, seria distinto do “Guia de Turismo” ou “Condutor de Visitantes” porque atuando em “loais de interesse cultural”. Ou seja, o

cenário de quem tem autorização para executar as ações, quem precisa de certificação e qual delas é válida é algo que ainda está longe de chegar a um consenso. Um dos elementos que concorre para este fato é a desarticulação entre os três setores envolvidos no debate: turismo, meio ambiente e esporte. Para a elaboração da tabela abaixo, foram compiladas as disposições normativas legais, ou outros mecanismos que se propunham a definir a ocupação, produzir uma certificação e legitimá-la, iniciando-se o período a partir da profissão de guia de turismo - que foi a primeira regulamentação encontrada. Observamos pelos dados da tabela que: (i) não há coerência interna no movimento de regulação; (ii) o setor que impulsiona a regulação com mais intensidade é o do turismo; (iii) a participação do MMA se dá basicamente em termos de regulação dos condutores de visitantes em

**Tabela 2**  
**Regulamentações sobrepostas entre os setores do Turismo, Esporte e Meio Ambiente**

<b>Data</b>	<b>Regulamentação</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Setor</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>1993</b>	Profissão de Guia de Turismo	Lei 8.623/1993	Turismo	Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências.
	Profissão de Guia	Decreto 946/1993	Turismo	Regulamenta a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo.
<b>2001</b>	AGUIPERJ / atual ABGM	Sem reconhecimento legal	Esporte	Certificação de Guias Profissionais de montanha. Instaura o próprio “Programa Nacional de Qualificação do Montanhismo” junto à CBME, entidade interna.
<b>2006</b>	Norma Brasileira ABNT	NBR 15397:2006	Turismo	Condutor de Turismo de aventura; Condutor de montanhismo/escalada. Não se aplica às práticas não caracterizadas como “atividades turísticas”.
<b>2008</b>	Cadastur	Lei 11.771/ 2008	Turismo	Parte integrante da Política Nacional Do Turismo
	Portaria Condutor	IN nº 08/ 2008	Meio Ambiente	Normas para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em UCs Federais por condutores de visitantes.
<b>2013</b>	Portaria Condutor	Portaria ICMBio nº 204/2013	Meio Ambiente	Normas para credenciamento/ autorização de uso para atividade comercial de condução de visitantes no PNI
<b>2014</b>	Normas de Guia de Turismo	Portaria MTUR nº 27/2014	Turismo	Estabelece requisitos e critérios para o exercício da atividade de Guia de Turismo e dá outras providências
<b>2015</b>	Classificação Brasileira de Ocupação	Registro na COB	Turismo	Definição da Ocupação - Guia de Turismo, Condutor de turismo de aventura, Condutor de Turismo Náutico, Condutor de Turismo de Pesca
<b>2016</b>	Portaria Condutor	IN ICMBio nº 2/ 2016	Meio Ambiente	Normas para autorização de uso para a prestação do serviço de condução de visitantes em UCs federais.
<b>2019</b>	Portaria Condutor	Portaria nº 769/2019	Meio Ambiente	Normas para autorização de uso para a prestação do serviço de condução de visitantes em UCs federais.
	Profissão de Educação Física	PL 2972/2019	Esportes	Regulamenta a Profissão de Educação Física e cria Conselho Federal e Regionais de Educação Física.
<b>2021</b>	Profissão de Guia de Turismo	Portaria MTUR nº 37/2021	Turismo	Estabelece as normas e condições a serem observadas no exercício da atividade de Guia de Turismo.



UCs; e (iv) as iniciativas oriundas do setor de esporte são reduzidas e conflitam com todas as demais.

Não é nosso objetivo aqui fazer um escrutínio minucioso de cada uma das proposições, mas vale destacar as normativas mais recentes do Ministério do Meio Ambiente e do Turismo, apenas para dimensionarmos a dificuldade de definição:

**MMA - Portaria Nº 769/2019**

Art. 2º - Para os fins previstos nesta portaria, entende-se por:

VII - **Condutor de visitantes**: pessoa física autorizada pelo ICMBio a atuar na condução de visitantes na unidade de conservação, desenvolvendo atividades informativas e interpretativas sobre o ambiente natural e cultural visitado, além de contribuir para o monitoramento dos impactos nas áreas de visitação.

VIII - **Guia de turismo**: é o profissional que exerce as atividades de acompanhamento, orientação e transmissão de informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas.

**MTUR -Portaria MTUR Nº 37/2021**

Art. 8º As atividades de **Guia de Turismo** não se confundem com as atividades de Condutor de Visitantes em unidades de conservação federais, estaduais ou municipais e de Monitor de Turismo.

§ 1º Nos termos da legislação pertinente, considera-se **Condutor de Visitantes** em unidades de conservação o profissional que recebe capacitação específica para atuar em determinada unidade, cadastrado no órgão gestor, e com a atribuição de conduzir visitantes em espaços naturais e/ou áreas legalmente protegidas, apresentando conhecimentos ecológicos vivenciais, específicos da localidade em que atua, estando permitido conduzir apenas nos limites desta área.

§ 2º Considera-se **Monitor de Turismo** a pessoa que atua na condução e monitoramento de visitantes e turistas em locais de interesse cultural existentes no município, tais como museus, monumentos e prédios históricos, desenvolvendo atividades interpretativas fundamentadas na história e memória local, contribuindo para a valorização e conservação do patrimônio histórico existente, não sendo permitido ao Monitor de Turismo a condução de visitantes fora dos limites do respectivo local.

§ 3º A **necessidade ou obrigatoriedade de acompanhamento de Condutor** durante visitas **deverá ser verificada pelo Guia de Turismo** que se deslocar com o grupo de turistas a uma determinada unidade de conservação.

Fica demarcado portanto, mais um elemento de complexidade no cenário, afinal, estamos distantes de “uma perfeita definição” do que sejam esportes de aventura ou radicais, turismo ou atividades de aventura e, portanto, mais distantes ainda de uma definição dos profissionais atuantes nestas atividades e quem teria competência para capacitá-los e certificá-los.

Conforme já argumentamos, parte desse processo deve-se a falta de articulação entre os setores de turismo, esporte e meio ambiente, através dos agentes que neles atuam: os empresários do setor e o Ministério do Turismo, as confederações desportivas e o Ministério dos Esportes e o Ministério do Meio Ambiente, através do ICMBio. Esta dinâmica tem relação com a estrutura da administração pública brasileira, cujo formato também foi se alterando ao longo do tempo, no que se refere à gestão governamental desses setores. Um dos elementos de destaque foi a desarticulação

entre Turismo e Esporte, que tiveram suas pastas separadas em 2003. Através da Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003<sup>44</sup>, que “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”, o então Presidente Lula separou os dois Ministérios, que pela legislação anterior, atuavam juntos. Note-se que é depois deste período que se intensificam as ações normativas do turismo, conforme vimos na tabela referente às regulamentações. Outro acontecimento importante em termos de ordenamento estatal é a criação do SNUC no ano 2000 - que já foi tratada no tópico anterior - e do ICMBio, com o desmembramento do IBAMA. Através da Lei Nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes (ICMBio) que tornou-se responsável pelas UCs federais, enquanto o IBAMA responsabilizou-se pela fiscalização e o licenciamento dos outros territórios federais. Outro agente fundamental nesse cenário são as concessões, que passam a atuar em parceria com o ICMBio, no apoio à gestão de uso público das UCs federais.

Os parques nacionais objetivam não apenas a conservação da diversidade biológica, mas também têm por objetivo promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e “turismo em contato com a natureza” - conforme disposto no SNUC. No entanto, para a efetivação de tais atividades é fundamental que haja estrutura de suporte às atividades de visitação e, diante do que vinha preconizando o Estado brasileiro, o caminho das parcerias público-privado através das concessões, passou a figurar com mais força nas UCs. Parte da justificativa para a construção de tais parcerias se ancora na escassez de recursos e na busca por mais investimentos, num cenário de ideologias liberais e neoliberais aplicadas ao serviço público. Tal dinâmica traz a tona um debate entre os resultados econômicos buscados pelas empresas privadas, e a função pública da UC, considerando a conservação da natureza e democratização do acesso. Estes temas foram foco de dois artigos - Rodrigues & Godoy (2013) e Moro, Omena e Lindenkaamp (2021) - que serão utilizados como base para este debate.

O SNUC não apenas pontua a promoção da visitação, mas também o desenvolvimento de atividades de recreação e “turismo ecológico” (Art. 4º ;Art. 5º, IV; Art. 11), para os quais é necessária uma estrutura de serviço. O Estado pode fornecer tais serviços diretamente ou indiretamente, por meio de instrumentos jurídicos específicos, estabelecendo parcerias com empresas privadas, por exemplo. Os principais instrumentos utilizados atualmente em UCs são a concessão e a permissão, ancoradas na Lei Federal nº 8.987/95, que estabelece as normas de licitação para a escolha do concessionário ou permissionário. Além dessas modalidades, há: (i) a

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>

*autorização*, que é um ato administrativo menos robusto (como as portarias sobre os condutores de visitantes); (ii) a *concessão patrocinada* e a *concessão administrativa*, Parceria Público-Privada (PPP), pela Lei nº 11.079/04, mas sem aplicação nas UCs; (iii) o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014, que prevê parcerias. Dentre as modalidades de parcerias, a concessão é um procedimento mais complexo e exige uma licitação (art. 2º, IV, Lei nº 14.133/2021) (Moro CC *et al.*, 2021, p.226).

Rodrigues e Godoy (2013) e Moro CC *et al.* (2021) pontuam o papel de destaque ocupado pelas concessões na estruturação do apoio aos serviços públicos em UCs no país, e trazem o mesmo debate de fundo, mesmo com quase dez anos de intervalo entre as publicações. Os debates centram-se na dicotomia entre as racionalidades estatal e privada, considerando que a primeira deveria zelar pelo bem comum considerando os valores constitucionais, e a segunda, baseia-se no lucro. As concessões podem ser vistas como “modalidades de delegação para a prestação de serviços [que] são instrumentos de implementação de políticas pública. (...) oportunidades para a realização de valores constitucionais fundamentais, como cidadania, participação e equidade” (Rodrigues e Godoy, 2013, p.78), mas atentando para a relação de “tensão”, ou “complementaridade ou identidade de interesses”, entre as lógicas do público e do privado. As autoras resgatam Brandon (1998) para sinalizar a “forte orientação da gestão” dos parques nacionais para o turismo, estabelecendo como “objetivo principal atrair turistas”, sob o risco das políticas de UCs perderem o sentido, “distorcendo a missão dos parques, que são manejados como ‘áreas de praia que atraem dinheiro de turistas’, ao invés de priorizar a conservação da natureza” (BRANDON, 1998, p. 419 *apud* Rodrigues e Godoy, 2012, p.82). Em sentido similar, Moro CC *et al.* (2021) pontuam que:

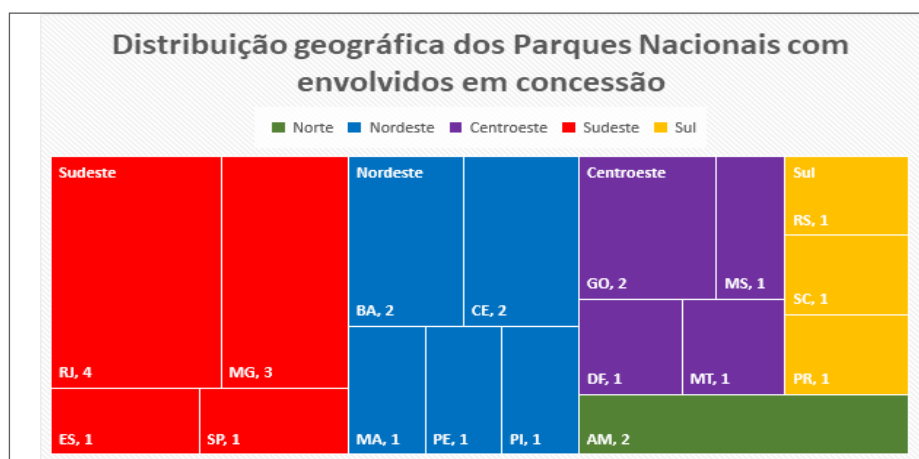
Quando o órgão gestor das UCs se propõe a permitir que vários serviços de uso público recreativo em parques sejam feitos pela iniciativa privada, acende-se um sinal de alerta, pois coloca a administração destas áreas na mão de empresários ou empresárias, que não necessariamente têm os mesmos compromissos ou expertise técnica com a proteção da natureza em longo prazo. (2021, p.230).

Nosso intuito aqui não é resolver esta questão e tampouco analisar profundamente o processo das concessões, mas tão somente apontar que há, na literatura especializada, um debate sobre as polêmicas oriundas da coexistência dessas lógicas, envolvendo os limites da “precificação e mercantilização da natureza”. Um dos elementos de fundamental importância nesse debate é justamente o fomento às “atividades do turismo de aventura”, uma vez que a busca primordial pelo lucro pode conduzir a uma lógica de “atrair turistas a qualquer custo”. Ambos artigos pontuam a

importância do impulsionamento à visitação e do turismo no cenário brasileiro, e sua relação com as concessões. No Brasil, atingiu-se um recorde de visitação em 2019, com o montante de 15,3 milhões de visitantes em UCs, uma quantidade ainda bem modesta se comparado a potência de desenvolvimento deste mercado. Observa-se em apenas dois parques nacionais estadunidenses, *Great Smoky Mountains* e *Grand Canyon*, as marcas de 12,5 milhões e 5,9 milhões de visitantes, respectivamente. Estes números fornecem um indicativo das metas que circulam neste mercado de “negócios da natureza” ou “da indústria do turismo de natureza” e que passam a compor o cenário de gestão das UCs.

O Parque Nacional Foz do Iguaçu foi um dos primeiros parques a ser concessionado, no ano de 1998, e no caso do PNI, o processo de concessão ocorre apenas em 2019. Des 1998 até o ano de 2021, dos 74 parques, 21 estavam em algum estágio da delegação de serviços ou em concessão, 7 com contratos assinados (eventualmente mais de uma concessão no mesmo parque) e 14 parques com os processos em andamento (Moro CC *et al.*, 2021, p.228). Note-se que, de acordo com dados de monografia do TCU, até 2017, apenas quatro UCs federais possuíam contratos de concessão, enquanto entre 2018 a 2021, foram assinados mais sete, e qualificadas para a concessão mais 25 UCs, entre parques e florestas nacionais (JURAS, 2022, p.19). Ou seja, há um processo de intensificação recente dessas concessões, com atenção especial aos anos de 2020 e 2021. No que se refere a distribuição geográfica dos parques em processo de concessão (em andamento ou concluído), observa-se a maior parte deles possui localização privilegiada, próximos a grandes centros urbanos, principalmente na região Sudeste. No Norte, por sua vez, região com a maior extensão de áreas protegidas dentro de parques nacionais, há uma proporção menor de processos de concessão, conforme indicado na Figura abaixo.

**Figura 9**



(Fonte: Moro CC *et al.*, 2021, 230).

Dada a brevidade desta abordagem, fica apenas como questionamento, se há parâmetros de desenvolvimento mais equânimes para esta política pública. O processo de concessão dos aeroportos, por exemplo, passou a utilizar a partir de um determinado momento, o “princípio de alocação de subsídios cruzados dentro dos blocos, de forma a conceder à iniciativa privada aeroportos menores e menos rentáveis conjuntamente com aeroportos de maior movimentação, os aeroportos-âncoras”<sup>45</sup>. Este exemplo demonstra que a administração pública já produziu mecanismos mais maduros de gestão desses processos, do que os dados sobre as UCs sugerem.

Para sintetizar a normatização brasileira referente as concessões, organizamos a Tabela abaixo, discriminando os atos normativos referentes a estas dinâmicas. Pontuamos aqui apenas as normativas que pontuam as concessões, incluindo atos normativos do ICMBio disciplinando questões relativas à matéria, além de pontuar a primeira referencia legal sobre licitações no país e a legislação mais recente, datada de 2021. Note-se que não foram incluídas as normas referentes as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Concessoes-de-aeroportos-no-Brasil-evolucao-do-modelo-e-desafios/>

**Tabela 3 - Normas relativas às concessões**

<b>Data</b>	<b>Item</b>	<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>1988</b>	Concessão	CF 1988 (Art. 175)	Permissão e concessão para a prestação de serviços públicos, sempre através de licitação
<b>1995</b>	Concessão	Lei 8.987/1995	Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 CF/88
<b>1995</b>	Concessão	Lei 9.074/1995	Normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências
<b>2004</b>	Pareceria Público privado	Lei 11.079/2004	Normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública
<b>2017</b>	Concessão UCs	IN ICMBio - No 2/2017	Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, execução e monitoramento dos contratos de concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação em UCs
<b>2018</b>	Concessão UCs	Lei 13.668/2018	Concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs 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.
<b>2018</b>	Protocolo Operacional de Visitação	IN ICMBio nº 9/2018	PROV. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais.
<b>2019</b>	Prestação de serviços	Portarias nº: (a) 769/2019 (b) 770/2019 (c) 771/2019 (d) 772/2019 (e) 774/2019	Normas e procedimentos administrativos para Autorização, em UCs federais, da prestação dos serviços de: (a) condução de visitante; (b) Transporte aquaviário; (c) Comercialização de alimentos; (d) Locação de equipamentos para fins turísticos; (e) Transporte terrestre. Todas editadas no mesmo dia 10/dez/2019.
<b>2021</b>	Uso público	Portaria nº 289/2021	Normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas UCs federais.
<b>2022</b>	Concessão	IN ICMBio nº 14/2022	Procedimentos administrativos para o planejamento, a celebração, a execução e o monitoramento dos instrumentos jurídicos - Lei nº 9.790/1999, e no 13.019/2014
<b>2024</b>	Concessão	IN ICMBio nº 4/2024	Normas e os procedimentos relativos à gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs

Outros elementos merecem destaque nesta questão. Um deles refere-se aos custos ao órgão gestor ambiental, para “monitorar e fiscalizar a qualidade da prestação de serviços do concessionário e o alcance das metas pactuadas nos processos de concessão, o que demanda recursos humanos, tecnológicos e capacitação do órgão ambiental” (Moro CC *et al.*, 2021, p.229); e o outro questiona a participação da sociedade, usuários e população do entorno nessa dinâmica. Os autores mencionam o PNI, os serviços sob concessão (ingressos, estacionamento, transporte de visitantes, alimentação) e a promessa de investimento da empresa concessionária em infra-estrutura. Porém, vale ressaltar não apenas a capacitação do órgão, mas também a importância dos

mecanismos de governança, considerando que “checar os itens do contrato de concessão” tende a soar ofensivo para alguns agentes dos espaços de participação social. No caso do PNI e da CTME, este não é um documento que circula livremente entre os membros, tampouco há receptividade quando do questionamento das previsões contratuais para a instalação de tirolesa dentro da área protegida, por exemplo. É significativo deste debate que no PNI foi possível ouvir agentes do Estado em reuniões da CTME, referindo-se à relação entre gestão e concessão como um “casamento”, muito mais sintonizada com uma perspectiva de “braço comercial da concessão” do que de “monitoramento e fiscalização”. Soma-se a isso o fato de que o apreço ao ambiente democrático e ao contraditório como parte do processo de gestão de políticas públicas é variável e, portanto, nem sempre esses atores partilham tais valores. No caso do PNI - e mais especificamente no espaço da CTME -, diante dos embates, a concessão apontou “estar ofendida com o tratamento a ela dispensado”, e que portanto, sairia da câmara - que vale destacar, é muito mais ativo historicamente do que o Conselho Consultivo do PNI e possui agentes com profunda relação de pertencimento e atuação local. Por outro lado, houve também aqueles que se desesperaram com a ação, afirmando que “sem a concessão estamos perdidos” - desconsiderando que o PNI existiu durante seus 82 anos anteriores sem o suporte deste tipo de serviço.

Ainda nesse sentido, vale destacar a polêmica instaurada com a entrada da concessão e o aumento dos ingressos do PNI. Em maio de 2023, foi anunciado o aumento dos preços, gerando uma enorme reação entre guias e condutores de visitantes. A polêmica centrava-se na imputação de uma redução do ganho desses profissionais, uma vez que o repasse desse aumento aos potenciais consumidores geraria uma queda no negócio/comércio/atividade. Atualmente, o preço<sup>46</sup> do ingresso é R\$ 42, com metade deste valor para estudantes, maiores de 60 anos, Pessoas com Deficiência; são isentas as crianças até 6 anos e os residentes do entorno pagam R\$ 4. Como o estacionamento é incluído nos serviços sob concessão, passou a haver cobrança na parte baixa - outrora inexistente - com os valores de R\$ 15 para motos, R\$ 25 para carros, R\$ 50 para Vans e R\$ 100 para Ônibus e micro-ônibus. O valor da hospedagem também teve aumento, com o pernoite no abrigo Rebouças ou no camping, por R\$60. Isto significa, para uma família com três pessoas (com criança acima de seis anos) num final de semana com pernoite no abrigo, mesmo com o desconto de 50% dos dias consecutivos, os seguintes valores: R\$ 210 de ingresso, R\$ 75 de estacionamento, R\$ 360 de hospedagem, totalizando R\$ 645, aproximadamente 45% de um salário mínimo. Estas questões

---

<sup>46</sup> [https://pnitatiaia.com.br/wp-content/uploads/2023/12/Template\\_tabela\\_preco\\_PNI\\_tabelaprecos\\_site\\_PNI-1-e1701867529496.png](https://pnitatiaia.com.br/wp-content/uploads/2023/12/Template_tabela_preco_PNI_tabelaprecos_site_PNI-1-e1701867529496.png)

levam ao debate sobre a modicidade das tarifas<sup>47</sup>, que de forma simples, pontua que essa definição não deveria levar em conta a lógica de mercado na fixação do preço para o usuário, sob o risco de “elitizar” o acesso a tais bens, já que a ênfase na eficiência econômica poderia gerar uma perspectiva excludente (Rodrigues e Godoy, 2013, p.80). Observa-se que no contexto atual do PNI, não são todas as classes sociais que a ele tem acesso. Mesmo no caso dos moradores do entorno, cujo ingresso custa R\$ 4, vale destacar que esta mesma família de três pessoas pagaria antes da concessão R\$ 12, mas acrescido do valor do estacionamento, torna-se R\$ 37 - três vezes mais caro que anteriormente. Mais uma vez, o embate entre as perspectivas de estado e mercado se coloca.

Moro CC *et al.* (2021) faz por fim, um questionamento sobre a modalidade de licitação utilizada nas concessões, apontando que a regência do princípio do menor valor não necessariamente é coincidente com a busca pelos objetivos finalísticos propostos a longo prazo para as UCs. De acordo com os autores, a modalidade de licitação pelo menor preço e maior oferta pela outorga, adotada nesses tipos de leilões seria inadequada diante da complexidade que envolve a gestão de uma UC, apoiando como alternativa o “Diálogo Competitivo” (Lei Federal nº 14.133/2021), focado na solução técnica mais vantajosa ofertada (Moro CC *et al.*, 2021, p.230). Para fechar esta narrativa, reiteramos que é preciso desenvolver uma análise crítica sobre as concessões e como tem sido operadas pelos gestores públicos e por nossas normas legais, a fim de melhorar a prestação de serviços nas UCs e de garantir os direitos constitucionais dos cidadãos em relação ao usufruto dos bens naturais. Seguindo os autores, acreditamos que não é desejável a transformação de nossos parques em “fortalezas intocáveis”, mas tampouco, que “não se transformem em parques de diversão, agregando diversos serviços para atrair concessões” - como são denotativos as reações dos montanhistas à instalação de tirolesas em UCs, que em nada se aproximam de uma promoção do “turismo de menor impacto”. Concordamos com os autores que “nosso foco deve estar em dar condições a conservação da natureza nessas áreas públicas ao mesmo tempo em que se promove o turismo de forma responsável, garantindo áreas silvestres para experiências com a natureza, cada vez mais difíceis de se ter” (Moro CC *et al.*, 2021, p.250).

---

<sup>47</sup> “ O princípio da modicidade das tarifas, vinculado à isonomia, obriga os prestadores de serviços a fixarem as tarifas de acordo com parâmetros que permitam alcançar o maior número possível de usuários. Furtado (2007) entende que: A adoção do princípio da modicidade tarifária importa em que não seja observada a lógica do mercado na fixação do preço a ser cobrado do usuário. No entendimento de Justen Filho (2006), a modicidade tarifária pode afetar a própria decisão quanto à concepção do serviço público, pois o grau de sofisticação do serviço pode tornar inviável a sua fruição por parte dos usuários. No caso dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, de caráter comercial, a aplicação do princípio da modicidade pode estar atrelada ao fato de o Estado buscar um equilíbrio entre as opções de serviços disponibilizadas aos visitantes. Isso indica que as opções de serviços devem atender a grupos com diferentes padrões aquisitivos.” (Rodrigues e Godoy, 2013, p.80)



\*\*\*

Uma vez apresentada a análise das normas de uso público e seu impacto na gestão dos territórios, abordaremos no próximo capítulo os agentes e suas experiências a partir da interação com as normas e ações de políticas ambientais na região do PNI.

## Capítulo III

### 3. Agentes e suas ações no Campo

---

Neste capítulo apresentamos parte do material empírico, coletado a partir do trabalho de campo, além da análise documental. Neste item apresentaremos os três grupos onde foram distribuídos os agentes da pesquisa, quais sejam, o (i) Estado, (ii) Sociedade Civil e (iii) Mercado, representados respectivamente por: (i) analistas ambientais do ICMBio e agentes ambientais de outras esferas federativas; (ii) representações organizadas do montanhismo, pela população tradicional dos caipiras e contemporâneos neo-rurais; e (iii) representações do turismo, além de concessionárias, Institutos e Associações.

Iniciamos o primeiro tópico com o debate sobre os agentes do Estado, por sua importância como legislador do território nacional, administrador das terras públicas e moderador dos conflitos sociais, abordando a importância dos distintos Ministérios envolvidos no campo, nos concentrando por fim no ICMBio e suas formas de regulação da atividade de condutor de visitantes, através de suas normas legais. Para conduzir esta narrativa, analisamos documentos legais, em especial, as portarias que regulamentaram a autorização de serviço de condução de visitantes em parques nacionais, com especial atenção à Portaria 769/2019. Além disso, pesquisamos atas do Conselho Consultivo do PNI (CCPNI) e da Câmara Temática de Montanhismo e Ecoturismo (CTME), através das quais foi possível observar as polêmicas em torno da aplicabilidade da normativa e o processo de articulação necessário para proporcionar a formação exigida para o credenciamento junto à UC. Tais esforços geraram o Curso de Condutor de Visitantes do PNI elaborado pela UFRRJ, que será apresentado no item seguinte (3.2).

O segundo agente a ser apresentado são os montanhistas que aparecem como agentes externos, mas com um grau de pertencimento sobre os territórios em que praticam suas atividades e um nível de influencia capaz de interferir em sua formação. Este é um grupo social pouco abordado nas ciências sociais, mas desponta como um agente importante do campo, ainda que sem muito poder de influência, dadas as suas características. Serão debatidos elementos como a gênese do montanhismo, seus marcos como esporte na Europa, além da prática no Brasil e no Planalto de Itatiaia.

No item seguinte (3.3), apresentamos os Caipiras e a influencia do urbano, abordando tanto a população que tradicionalmente ocupava o território do PNI, quanto os Neo-Rurais. Os Caipiras são representante da comunidade tradicional local, e os Neo-Rurais por sua vez, representam uma

ocupação mais contemporânea do território, sendo um grupo formado por indivíduos que saem das cidades grandes em busca de qualidade de vida.

Por fim, apresentamos o turismo, que apesar de pouco expressivo no momento da pré-criação do PNI, torna-se o setor econômico que vem moldando esse território. Este grupo tem atuado na engrenagem do sistema de mercado utilizado para transformar as experiências de vida dos demais grupos em “mercadorias fictícias” adequada a comercialização. Dotado de um projeto específico de exploração comercial do território e distinto do ideário dos montanhistas, este grupo vem se organizando de maneira cada vez mais profissional e ocupando inúmeros espaços de participação e de articulação do setor, adquirindo influência notável nas políticas ambientais.

### **3.1. Agentes do Estado**

Neste tópico, caracterizaremos as Estruturas Institucionais que ganharam destaque na construção das políticas voltadas para o uso público de unidades de conservação. Focaremos nos aparatos do executivo predominante dentro da discussão proposta e dos agentes entrevistados, e utilizaremos ainda instrumentos normativos do legislativo para orientar parte do texto, principalmente para análise da origem da Portaria 769/2019.

Considerando inicialmente os escalões mais altos da estrutura organizacional do Estado Brasileiro, são alguns os Ministérios que atuam - diretamente ou não - na organização das atividades que ocorrem nas UCs. Cada um deles possui objetivos e metas próprias, podendo atuar conjuntamente a depender da condição multidisciplinar e complexidade do tema, e passaremos a listar aqueles que possuem alguma relação com o enfoque da pesquisa. No campo estudado os ministérios importantes são: (i) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA); (ii) Ministério do Turismo (MTur); (iii) Ministérios dos Esportes (ME); (iv) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Discorreremos sobre cada um deles pela ordem inversa de importância na pesquisa.

A importância do MTE para a pesquisa se coloca a partir de uma das estruturas sob sua responsabilidade, o Sistema de Classificação Brasileira de Ocupações - CBO (Portaria/MTE nº. 397/ 2002), que tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho para fins classificatórios, junto aos registros administrativos e domiciliares. Este sistema surgiu na pesquisa numa entrevista em que o agente buscava diferenciar os tipos de ocupação, ressaltando o reconhecimento estatal sobre a atividade de “Guia de Turismo” - constante na COB -, diferente do caso do “Guia de Montanha” - por sua vez, não constante na lista de ocupações oficial. A primeira

atividade, dos Guias de Turismo, além de incluída no rol de ocupações da CBO, também constitui Cadastro Nacional (CadasTur<sup>48</sup>) e por isso, reconhecida institucionalmente e legítima na exploração do mercado. Por outro lado, o “Guia de Montanha”, classificação de maior nível técnico<sup>49</sup> da Associação de Guias e Profissionais de Escalada do Rio de Janeiro (AGUIPERJ)<sup>50</sup> não é reconhecida institucionalmente enquanto ocupação e, portanto, não é uma profissão regularizada. Por fim, importante mencionar que os “condutores de visitantes” por sua vez, não estão inclusos na CBO e tampouco possuem uma certificação, norma ou ordenamento específico próprio<sup>51</sup>. Estes agentes não ocupam espaços nesta estrutura profissionalizante, não possuem entidade representativa ou representatividade organizada, de modo a participar dos espaços decisórios.

O segundo Ministério a ser destacado é o de Esportes, uma vez que entrevistados apontaram este como um órgão importante no debate, além do enquadramento do montanhismo e escalada como “esportes”. Soma-se a isto a conexão entre associações de escalada, como a AGUIPERJ, à Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro (FEEMERJ)<sup>52</sup>, sendo a primeira considerada como “um braço comercial” da segunda, conforme depoimento de um dos entrevistados. A grande maioria dos Guias de Montanha certificados por essa entidade já foram ou são membros de clubes e entidades do Montanhismo ou tiveram a oportunidade de transformar sua atividade esportiva em uma renda extra. Essa entidade com caráter comercial defende a legitimidade da sua atividade nos mais de 600 anos de conhecimento conjunto acumulados nestas

---

<sup>48</sup> O Cadastur é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo, executado pelo Ministério do Turismo, em parceria com os órgãos oficiais de turismo, nos 26 estados e no Distrito Federal. De acordo com seu site oficial, seu objetivo seria “promover o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços turísticos no Brasil, por meio do cadastro de empresas e profissionais do setor”. O cadastro é obrigatório para exercício da profissão de Guia de Turismo, de acordo com a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993. Também está prevista, conforme a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, a obrigatoriedade de cadastro para: Acampamentos Turísticos; Agências de Turismo; Meios de Hospedagem; Organizadoras de Evento; Parques Temáticos; e Transportadoras Turísticas (Fonte: Site oficial do Cadastur, <https://cadastur.turismo.gov.br>).

<sup>49</sup> Uma das atividades desenvolvidas pela AGUIPERJ desde 2001 é o Programa de Qualificação e Certificação do Profissional de Montanhismo que, em sua versão mais recente, é uma avaliação dividida em três etapas: Diagnóstica de Currículo, Formativa de Qualificação e Final com Certificação. A certificação pode ser realizada em seis categorias: Guia de Montanha, Guia de Escalada, Guia de Caminhada, Instrutor de vias esportiva, Condutor de Trilhas, Condutor de trilha com especialização em técnicas verticais. Fonte : <https://www.abgm.pro.br>

<sup>50</sup> De acordo com seu site oficial, a AGUIPERJ é “uma associação local, porém com vocação nacional”, que compõe o cenário do montanhismo organizado, “(...) com mais de 20 anos de atividade, formando profissionais qualificados e difundindo ética, valores e as melhores práticas para a consolidação do montanhismo no Brasil” (Disponível em: <https://www.abgm.pro.br/>).

<sup>51</sup> Note-se que esta questão surge como um elemento importante no debate sobre a Portaria 769/2019 (ICMBio), que será tratada em detalhes mais adiante no texto.

<sup>52</sup> De acordo com o site oficial, a FEEMERJ é “a Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro, é composta por onze entidades: dez clubes de montanhismo e uma associação de profissionais de escalada, e tem como objetivos: a organização do esporte no Estado, difusão da cultura de montanha, debate em torno das melhores práticas, realização de campeonatos e a promoção de um montanhismo autônomo, responsável e de mínimo impacto” (Fonte: <https://feemerj.org/quem-somos/feemerj/>).

instituições representativas do Montanhismo e Escalada. Existe ainda uma queixa entre os representantes destas entidades sobre a atenção que o ME dedica em esforço e receita para os ditos esportes amadores. A afirmação tem como argumento a pouca visibilidade destes esportes num cenário de propaganda para o Estado, que beneficia apenas as atividades Olímpicas de maior alcance popular. Destaca-se que o ME possui algum nível de atuação neste esporte, considerando a existência de uma Equipe Brasileira de Escalada Olímpica vinculada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), que recebe investimentos e no ano de 2024 conta com 16 atletas. No entanto, de acordo com os montanhistas entrevistados, o tipo de apoio ofertado pelo ME não contempla toda a diversidade dos esportistas desta modalidade. Hoje no Brasil temos a Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME) que completou vinte anos em 2024 representante do esporte amador e, a Associação Brasileira de Escalada Esportiva (SIGLA), abrangendo os atletas de competições. No geral, a atuação do ME restringe-se as dinâmicas olímpicas, tendo pouca ou nenhuma atuação no que se refere as atividades de montanhismo e escalada, nas UCs.

Outra instituição importante é o Ministério do Turismo (MTur), responsável pelo setor econômico que mais interfere nos territórios das UCs e, portanto, fundamental no debate sobre exploração do uso público. Se o MMA é responsável por gerir e fiscalizar as UCs, o MTur desponta como o organizador das atividades comerciais. Esse ministério aparece como um articulador entre distintos setores da administração pública e a própria capilaridade do setor, favorece esse papel. Um dos exemplos disso é o próprio reconhecimento da profissão de “Guia de Turismo” diretamente no MTE, além de ter um cadastro próprio, o “CadasTur” - existente desde 1993<sup>53</sup>. Os Guias, condutores, líderes ou qualquer outra designação da atividade de “acompanhamento de visitantes”, independente da sua formação ou escolhas éticas, são prestadores de serviços para esse mercado. Outro elemento que demonstra a articulação entre ME e MTur é a receita advinda do turismo através de grandes eventos de esporte, dada a circulação massiva de pessoas e portanto, incremento de atividades turísticas - como nas Olimpíadas ou Copa do Mundo de Futebol, por exemplo.

Considerando o aparato teórico que subsidia este trabalho, podemos afirmar que esse ministério atua também na produção de mercadorias fictícias ao estimular e desenvolver novos atrativos turísticos em escalas distintas. Os produtos criados por essa indústria incluem: uma festa tradicional local transformada em evento regional, a criação de uma identidade para uma cidade relacionada a determinada atividade ou característica (ex: “cidade do café”, “do queijo”, “do

---

<sup>53</sup> Lei Nº 8.623 de 28 de Janeiro de 1993, que “Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências” (Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18623.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18623.htm)) & Decreto Nº 946 de 1º de outubro de 1993, que “Regulamenta a Lei No 8.623/1993 (...)”.

pinhão”, etc.), instalação de tirolesas em Parques Nacionais, etc. A força do setor também pode ser percebida pela fatia que representa no PIB brasileiro, em que esse setor chega a 8% ou cerca de R\$ 752,3 bilhões na economia do país, de acordo com dados do Relatório de Impacto Econômico (EIR)<sup>54</sup>. Este mesmo relatório prevê para daqui a dez anos, uma estimativa de 11,4% da economia de todo o mundo, tendo origem neste setor. Para o contexto do trabalho o MTur representa a vertente econômica de maior interferência nas UCs e seu entorno. Destaca-se ainda, a projeção para incremento na visitação através do impulsionamento das concessões - que será tema das seções subsequentes. Apesar da iniciativa partir do MMA, os resultados e a forma de utilização dos espaços naturais vem sendo tratados na esfera do turismo de forma mais intensa chegando a assumir, em alguns casos, direções contrárias ao preconizado pelo ideário de conservação destas áreas. Esse ministério, enquanto entidade que rege o setor do turismo, representa parte importante da dinâmica descrita na pesquisa por estimular mecanismos do sistema de mercado, que tem o maior poder de transformação dos territórios das UCs. Este item será aprofundado quando do debate sobre os agentes do mercado.

Por fim, o MMA é fundamental no ordenamento das UCs, instituição diretamente ligada às políticas públicas voltadas ao Meio Ambiente, que possui em sua estrutura dois institutos: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Note-se que entre os entrevistados, em geral se menciona ICMBio e IBAMA como as entidades que conduzem as políticas públicas ambientais e não o MMA, trazendo a tona a centralidade desses órgãos na condução de tais políticas - no que se refere a visão das pessoas do campo. O IBAMA representa a fiscalização ambiental e portanto o uso legítimo da força e violência do Estado, com atuação direta dentro e fora das UCs até a data de criação do ICMBio, quando passa a operar apenas nas fiscalizações em áreas federais externas as UCs. Portanto, inicialmente, o órgão fiscalizava o PNI e todo seu entorno, e depois focando apenas nas áreas do entorno. O ICMBio, por sua vez, tornou-se responsável pela gestão dos territórios de UCs a partir de sua criação, dividindo a atuação na política ambiental com o IBAMA. Este órgão, dentre todos os apresentados ganha destaque na pesquisa pelo seu envolvimento direto no Programa de Condutor de Visitantes, enquanto atividade desenvolvida em áreas de UCs sob sua gestão. Por isso vamos nos reter na sua estrutura organizacional em relação aos Parques Nacionais e especificamente no PNI.

---

<sup>54</sup> Documento disponibilizado pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC), do ano de 2023 (disponível em” <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/em-10-anos-turismo-contribuiu-com-us-16-trilhoes-na-economia-dos-paises-estima-wttc#:~:text=O%20Relat%C3%B3rio%20de%20Impacto%20Econ%C3%B4mico,de%208%25%20do%20PIB%20nacional> ).

Os territórios dos Parques Nacionais são de propriedade da União administrados pelo ICMBio. Diretamente vinculada a Presidência deste órgão autônomo estão as Gerências Regionais divididas por macrorregiões do país, o PNI encontra-se na 4ª Gerência Regional do Sudeste responsável por outras sessenta UCs, consideradas unidades descentralizadas e dotadas de autonomia. O ICMBio possui dentre suas Diretorias, a de Criação de Unidades de Conservação (DIMAN), através da Coordenação Geral de Visitação (CGEUP) são as responsáveis pela elaboração das políticas de uso público e sua normatização, incluindo a Portaria nº 769/2019. Cada Parque Nacional tem sua própria ingerência na regulamentação do uso de seu território, desde que respeite as normativas nacionais. Observamos isso no caso da Portaria 769/2019, que abrange todas as unidades federais, mas cujo edital de credenciamento dos condutores é construído por cada gestor de UC, levando em consideração suas peculiaridades. No caso do PNI, essa discussão na esfera institucional passa pela área temática de Uso Público e Negócios, o equivalente a uma diretoria no organograma local e vinculada à Chefia do Parque.

A participação da sociedade na gestão dos parques ocorre através dos Conselhos Consultivos, instância ocupada por instituições civis. São os conselheiros, através de debates sobre impasses de caráter técnico, que sugerem a criação das câmaras temáticas onde são discutidos temas específicos com participação aberta para contribuições individuais, proporcionando a democratização das soluções. Apesar das câmaras temáticas também serem de caráter consultivo e instância de auxílio para o conselho, elas participam ativamente na formulação de normas e andamento de programas. No caso do PNI esses espaços contribuíram diretamente, por exemplo, com a formulação do Protocolo Operacional de Visitação (PROV) nº03/2023 do PNI, principal instrumento a regulamentar o uso público. O documento aborda doze temas distintos sobre o uso público para visitação, tais como: (i) definições operacionais para realização das atividades de visitação; (ii) práticas para minimizar impactos aos recursos naturais e orientação sobre a conduta de visitação; (iii) definições para práticas desportivas.

No ano de 2023, existiam na gestão do PNI duas câmaras temáticas ativas, a de Educação Ambiental (CTEDA) e de Montanhismo e Ecoturismo (CTME), que ainda podem criar Grupos de Trabalho para cumprimento de atividades determinadas e específicas. O GT mais antigo da CTME e ainda em atividade, é o denominado “GT Borda Leste”, que nos últimos cinco anos vem mapeando possíveis acessos para o Pico do Gigante, um atrativo isolado do Parque, localizado em uma das

suas Zonas de uso primitivo<sup>55</sup>. Nestes últimos cinco anos já foram realizadas mais de trinta excursões por voluntários com este fim. Essas atividades produziram relatórios redigidos pelos voluntários que foram anexados às Atas da CTME, e contribuem com outros setores de interesse do Parque. No que se refere à área científica, nessas incursões foram registradas colônias de espécies raras da flora, além de monitoramento e coleta de informações sobre as comunidades de primatas do parque. Em relação ao Previ Fogo, ganha destaque o fato de que uma das trilhas mapeadas pelos voluntários do GT foi utilizada pela brigada de incêndio para combate, numa ocorrência em 2020. Por fim, destacam-se as contribuições nos debates sobre os zoneamentos, considerando a confirmação das vocações de áreas de zona de uso intangível<sup>56</sup>, dentre outras contribuições. No caso da área onde está localizado o Pico do Gigante, a atuação da sociedade civil gerou uma alteração na classificação do zoneamento da área. Outrora inserida na Zona intangível, quando da revisão do plano de manejo no ano de 2014, foi reclassificada para área de zona primitiva, possibilitando uma visitação mínima a esse atrativo. Essa mudança só foi possível através da atuação da sociedade civil no processo de construção do Plano de Manejo, seja de forma organizada pelas Instituições públicas ou privadas, membros do Conselho Consultivo do PNI (CCPNI), cidadãos atuando de forma individual nas plenárias, Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho.

Justamente pelas possibilidades de atuação nesses espaços coletivos que a CTME iniciou um debate sobre os impactos da Portaria 769/2019 no processo de credenciamento. Desde a sua criação em 2005, esta câmara tem contribuído na construção da normatização e estrutura da visitação, especialmente na parte alta do parque. Através da análise documental, observa-se que esta é uma das preocupações fundentes da CTME desde sua criação, conforme comprova Ata do Conselho Consultivo (CCPNI) de 08/10/2005, em que indica que uma das demandas do espaço é indicar soluções para “a presença de *pessoas não capacitadas e/ou sem credenciamento para condução de visitantes*; ações contato imediato e regulamentação da atividade (lista de condutores recomendados); prazo: 19/11/2005; responsável: Equipe do PNI” e discutir os termos para serem “estabelecidos os *critérios mínimos de credenciamento* para condutores e divulgação pela internet” (Ata CCPNI, 2005 - grifos nossos). Desde sua criação a CTME lida com a regularização dos

---

<sup>55</sup> Zona de uso primitivo é aquela onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana, na qual ocorrem espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. Possui características de transição entre a Zona Intangível e outras devendo funcionar como tampão daquela. Entre as atividades permitidas estão pesquisa, visitação restritiva e de baixo impacto, acampamentos primitivos entre outras. (Fonte: Plano de Manejo PNI/2014 - encarte nº4).

<sup>56</sup> Zona de uso intangível é aquela onde a primitividade da natureza permanece o mais preservado possível, não se tolerando quaisquer alterações humanas, representando o mais alto grau de preservação. Funciona como matriz de repovoamento de outras zonas onde são permitidas atividades humanas regulamentadas. Entre as atividades permitidas estão pesquisa, fiscalização/proteção, monitoramento (Fonte: Plano de Manejo PNI/2014 - encarte nº4).



condutores no PNI, sendo digno de nota o fato de que o PNI já debatia a questão três anos antes do primeiro instrumento normativo que define essa atividade, no ano de 2008. Para aprofundarmos a análise sobre a contribuição da CTME no Programa de Condutores de visitantes, a implementação desta atividade e seu desenvolvimento, descreveremos a seguir o processo de desenvolvimento de suas normas.

O primeiro registro documental sobre o Programa de Condutores surge na Ata do Conselho Consultivo (CCPNI) de 28 de junho de 2004, na qual observa-se o registro da defesa do chefe do PNI a época, da criação de um programa de Ecoturismo. Para dar prosseguimento às ações a plenária indicou uma Coordenação e convocou posteriormente os membros do conselho para uma maior discussão sobre as questões pertinentes à parte alta do Parque. Na reunião seguinte foi sugerido que o programa de Ecoturismo tivesse uma câmara técnica e o debate conduziu de forma que o grupo responsável pelo ecoturismo constituísse a própria câmara. A evolução destas discussões levou à criação da CTME em 2005 como mencionado acima, naquele momento intitulada “Câmara Técnica de Turismo de Montanha”. Contudo nos diversos relatos obtidos durante a pesquisa, os entrevistados apontam que a origem do programa é do ano 2000, anterior à própria criação do CCPNI - que data de 09 novembro de 2002.

A iniciativa do programa teria surgido após um grande incêndio ocorrido na parte alta do PNI no ano de 2000, quando foram perdidos mais de 1.200 hectares dos campos de altitude devido a imperícia de dois turistas que, ao ficarem perdidos, iniciaram uma fogueira que tornou-se um fogo descontrolado. Como resultado do acidente, o parque ficou fechado por meses para visitação, provocando indignação nas pessoas que trabalhavam de maneira ordenada com o turismo na região. A partir de reuniões com a presença de representações locais do turismo e a Gestão do PNI, foi elaborado um processo de credenciamento dos interessados em praticar atividades de condução e interpretação ambiental numa lista. Não localizamos registro oficial desta ação e, de acordo com os relatos, ela foi realizada de maneira improvisada e sem critérios claros. De acordo com o depoimento de uma condutora ativa na época:

*“Houve aquele grande incêndio, aí o parque ficou fechado por seis meses. Eu cheguei no final de 2002, justamente no início quando criaram aquela lista enorme de autorizações. A primeira lista grande foi em 2003, criada junto com o [funcionário] Marcão, logo depois do incêndio. Tinha umas, não sei se eram 200, agora exagerei... Mas tinha de 100 pessoas para mais, (...) um número absurdo de pessoas autorizadas de todo o Brasil, não era só daqui, entende? Era só chegar e mandar o nome e telefone. Então tinha uma lista gigante para poder guiar dentro do parque.”*

Após esse cadastramento em 2003, o segundo inicia-se pelo PNI em 2007, agora de maneira mais formal e com procedimentos específicos, construídos com a participação de duas entidades organizadas do montanhismo - GEAN e FEEMERJ -, conforme indicam os registros da Ata da Reunião do CCPNI de 03 de março 2007. Do ponto de vista nacional, é apenas com a criação do ICMBio - também em 2007 - que se lança a Instrução Normativa de nº 08 de 18 de setembro de 2008 (ICMBio/MMA), sendo o primeiro instrumento de políticas públicas voltadas especificamente para prestação de serviços de condução. Em seu primeiro artigo, a IN estabelece “normas e procedimentos para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em Unidades de Conservação Federais por condutores de visitantes” (Artigo 1º). Esse documento serve de marco para a atividade por apresentar uma definição do “condutor de visitante”, apontado como:

“a pessoa cadastrada pelo órgão gestor da unidade de conservação, que recebeu capacitação específica e que é responsável pela condução em segurança de grupos de visitantes, aos locais permitidos, desenvolvendo atividades interpretativas sobre o ambiente natural e cultural visitado, além de poder contribuir para o monitoramento dos impactos sócio-ambientais nos sítios de visitação” (Art.2º).

Este mesmo instrumento traz à tona questões diretamente ligadas a esta pesquisa e que serão aprofundadas mais adiante. Por ora, vale ressaltar que já havia, naquele momento, preocupações com temas relacionados a: obrigatoriedade da condução (Art.3º, I); o perigo inerente às atividades praticadas nestes espaços naturais (Art. 4º); a relação com a mão de obra local (Art. 7º, §1); estabelecimento de mecanismo de avaliação (Art. 8º, I); voluntariado desejável e recomendado (Art. 8º, IV) e critérios para formação dos condutores (Art.10).

Note-se que somente no ano de 2013, após treze anos de debates acumulados no PNI sobre o tema - envolvendo dois cadastramentos até 2007 e a IN nº 08/2008 - é que o programa ganha caráter formalmente reconhecido pelo Estado. Portanto, é através da portaria ICMBio nº 204, de 10 de julho de 2013 que se oficializa o programa nesta unidade de conservação.

Art. 1º Estabelecer, por meio do "Programa Condutores de Visitantes", normas e procedimentos para o cadastramento e a Autorização da Uso para exercício da atividade comercial de condução de visitantes no Parque Nacional do Itatiaia (PNI).

A portaria estabelece nos parágrafos deste artigo que a finalidade da autorização de uso é para “exercício da atividade comercial”, e determina no parágrafo 4º do Artigo 1º que “a exploração econômica, objeto da Autorização de uso, ocorrerá por conta e risco da pessoa física autorizada”, ou seja, a responsabilidade em caso de acidentes recai para o condutor autorizado pelo

PNI. E define na sequência, em seu Artigo 2º, que “Fica delegada competência para o Chefe do PNI credenciar os interessados e assinar os Termos de Autorização de Uso”.

No que se refere à certificação dos condutores, observa-se no Artigo 3º:

Art. 3º Os condutores de visitantes que desejarem operar no interior do PNI *deverão prestar teste de conhecimento relativo* aos atributos da unidade de conservação e técnicas de condução compatíveis com a categoria que o condutor se propõe, sendo que *o teste será conduzido pela equipe do PNI* em conjunto com a *Câmara Técnica de Montanhismo e Ecoturismo* do Conselho Consultivo do Parque, como *pré-requisito para se credenciar* no Programa Condutores de Visitantes do PNI.

A questão da certificação é importante pois será um dos pontos polêmicos gerados pela Portaria 769/2019 - que será tratada adiante. Por ora, vale destacar que era de responsabilidade do PNI a verificação da capacidade de condução do candidato, que era conduzida através de um teste aplicado pela Gestão do Parque junto com a CTME. Não havia até aquele momento, nem no âmbito do PNI ou do Estado, uma norma que pautasse a necessidade de certificado de formação. Isso se confirma também através das exigências previstas no edital lançado no ano seguinte - Edital nº 01/2014 PNI -, constantes no seu item número cinco “Requisitos básicos para obter o credenciamento”, mencionando apenas a necessidade de aprovação nas provas teóricas e práticas. Outro item interessante é a questão do pertencimento ao entorno do PNI, demonstrando uma preocupação em direcionar a atividade para moradores locais. A portaria menciona explicitamente que o interessado na atividade de condução deveria residir em algum destes municípios próximos ao território do Parque: Itatiaia/RJ, Resende/RJ, Itamonte/MG, Itanhandu/MG, Passa Quatro/MG, Alagoa/MG, Bocaina de Minas/MG e Queluz/SP. Essa portaria assim como seu posterior edital foram exclusivas para o PNI, uma vez que o regimento demandava que cada UC construísse seus próprios instrumentos - considerando a instrução normativa geral de 2008 - e encaminhasse para Brasília que, por sua vez, avaliava e homologava os documentos. Essa dinâmica obrigava as UCs a repetir o procedimento a cada novo edital de renovação ou cadastramento.

O regimento Geral para todas as UCs federais foi alterado apenas oito anos depois, através da Instrução Normativa nº 02 de 03 de maio de 2016. Entre as alterações feitas temos uma nova definição para o condutor de visitante, que segundo seu Art. 2º, I passa a ser:

condutor de visitantes: pessoa física autorizada pelo Instituto Chico Mendes a atuar na condução de visitantes na unidade de conservação, desenvolvendo atividades informativas e interpretativas sobre o ambiente natural e cultural visitado, além de contribuir para o monitoramento dos impactos sócio-ambientais nos sítios de visitação.

O texto, muito similar ao de 2008, traz duas alterações fundamentais: retira a “capacitação específica” e a especificação de que o condutor seria “responsável pela condução em segurança de grupos de visitantes”. Essa alteração de definição vem acompanhada da retirada da faculdade dos agentes em contribuir para monitoramento dos impactos sócio-ambientais, tornando-se uma obrigação - retirando a ideia de “*poder contribuir* para o monitoramento” conforme previsto em 2008, para “*contribuir* para o monitoramento”, em 2016. Quanto aos conhecimentos necessários para a atividade a instrução normativa enrijece a cobrança no seu Art. 10º, quando menciona a necessidade do candidato apresentar certificados de cursos obrigatórios. Contudo o artigo não esclarece os tipos de cursos, e os únicos especificamente mencionados são os guias de turismo e aqueles portadores de CADASTUR:

Art. 10º. Para obter a autorização de uso para condução de visitantes é necessário que o interessado.

(...)

IV - Apresente certificados de cursos obrigatórios;

(...)

Parágrafo único. Para a formação de cadastro de condutores, profissionais com formação em guia de turismo e CADASTUR vigente poderão receber anterioridade no cadastro.

Note-se que a norma dedica atenção em seu Artigo 11º, Subseção II, à explicitação “Dos cursos e capacitações”, mas deixa relativamente indefinidas a metodologia de cobrança, avaliação e controle dos referidos cursos.

Art. 11º A formação continuada dos condutores de visitantes deverá ser estimulada pelo ICMBio.

§ 1º Os cursos de capacitação de condutores de visitantes poderão ser organizados pelo ICMBio ou por outras instituições, respeitando sempre as seguintes orientações:

I - Atender aos parâmetros mínimos de capacitação previstos no Anexo II desta Instrução Normativa;

II - Estipular um processo de qualificação que considere as necessidades da unidade de conservação e das atividades nela desenvolvidas e seja adequado às especificidades regionais, inclusive de escolaridade na região, podendo em alguns casos prever capacitações específicas;

III - Buscar parcerias para capacitações específicas, junto a instituições de ensino profissional e tecnológico, clubes de montanhismo e mergulho, Corpo de Bombeiros, Forças Armadas, dentre outros.

§ 2º Os certificados de capacitação emitidos por outras instituições poderão ser validados pelo ICMBio, para fins de credenciamento de condutor de visitantes, mediante avaliação do conteúdo curricular em relação aos requisitos mínimos exigidos na portaria de autorização de uso específica para a unidade de conservação.

§ 3º Será incentivada a qualificação de condutores em cursos que abordem as normas "ABNT NBR 15285:2005 - Turismo de Aventura - Condutores - Competência de Pessoal" e subseqüentes, especialmente para atividades que exijam conhecimento técnico ou habilidades específicas.

O artigo desponha uma série de questões importantes. Em seu §1º, menciona que o ICMBio deveria estimular a “formação continuada”, que poderia “organizar cursos” que estivessem “adequados às especificidades regionais”, com a possibilidade de “buscar parcerias para capacitações específicas”.

No entanto, não há registro de nenhuma política mais estruturada para a oferta de tais cursos que, na prática, continuaram praticamente inexistentes ou ofertados de forma muito pontual e não obrigatória. No §2º, menciona a possibilidade de validação de certificados de outras instituições pelo ICMBio, mas mais uma vez, na prática esses tais cursos praticamente não existiam à época. Por fim, o §3º merece destaque porque, pela primeira vez, as normas da ABNT aparecem, especificando o “turismo de aventura” - elemento que também será foco de disputa em relação ao seu significado, entre montanhistas e agentes do mercado, conforme se verá no próximo capítulo. No que se refere às diretrizes para o conteúdo de tais cursos, o mesmo artigo menciona o Anexo<sup>57</sup> da norma, que indica três temas gerais, “Tema I - Meio Ambiente e cultura (ênfase na UC)”; “Tema II - Trabalho do Condutor de Visitantes”; e “Tema III - Segurança e Equipamentos”, com pontos específicos - porém, não exaustivos - em cada um deles. Na prática o PNI continuou atuando como nos anos anteriores, cobrando apenas as provas teóricas e práticas para o credenciamento e ministrando cursos internos de qualificação sem obrigatoriedade para os condutores. O único certificado que sempre foi cobrado para os candidatos é o de Primeiros Socorros, dentro de um período de validade de dois anos. Foi assim no credenciamento dos condutores ocorridos em 2014, 2016 e 2018.

Outra inovação que cabe um destaque neste momento é a necessidade da UC ter um plano de manejo para emitir a autorização, conforme indicado na “Seção II - Dos Princípios e Recomendações”, Artigo 3º: “As autorizações de uso para condução de visitantes poderão ser concedidas *somente* pelas unidades de conservação que *dispuserem de plano de manejo* ou outro instrumento de planejamento de uso público definido pelo ICMBio”. Na portaria anterior (2008) essa exigência não existia, e ressaltamos que naquele ano o número de UCs com esse dispositivo era reduzido. O PNI tinha um Plano de Manejo da época de sua expansão, datado de 1982, e só teve a única revisão finalizada no ano de 2014. Em 2024, do total de 75 Parques Nacionais, um percentual de 65% possui esse instrumento, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação<sup>58</sup>. Este artigo acaba inviabilizando Programas de Condutores em 26 Parques Nacionais, mesmo naqueles em que ocorre visitação.

Ao observarmos o PNI, percebe-se que as ações de ordenamento da atividade de condutor começam em 2002, antes da primeira instrução normativa emitida em 2008 e que só é alterada em 2016. Diante desses lapsos temporais nas mudanças, foi com certo espanto que a Gestão do PNI e a CTME receberam a nova alteração, apenas três anos depois, através da publicação da

---

<sup>57</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/dcom\\_instrucao\\_normativa\\_02\\_de\\_03\\_de\\_maio\\_de\\_2016.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/dcom_instrucao_normativa_02_de_03_de_maio_de_2016.pdf)

<sup>58</sup> Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br>. Acesso em maio/2024.

Portaria nº 769 de 10 de Dezembro de 2019 (ICMBio/MMA). A nova portaria é lançada no mesmo momento em que o PNI se preparava para o credenciamento e renovação do quadro dos seus condutores, previsto para o ano de 2020. Ressaltamos ainda que, mesmo publicada poucos dias antes da última reunião da CTME e do Conselho Consultivo (CCPNI) de 2019, não houve menção à existência desta nova norma, em nenhuma das duas reuniões. Pelo contrário: na CTME houve “um agradecimento especial aos condutores de visitantes credenciados do PNI pelos trabalhos voluntários prestados nos últimos meses” (Ata CTME, 14/12/2019), e no CCPNI foi informado que “em 2020 também haverá um novo processo de Cadastramento para Condutores de Visitantes do PNI” (Ata CCPNI, 13/12/2019). É apenas na primeira reunião da CTME em fevereiro de 2020 que vem à tona a portaria, através do ponto sobre o “Programa Condutores de Visitantes 2020” em que se informa que:

“a nova portaria do ICMBio suplantou a que tínhamos. Após apontados algumas partes da portaria, chegou-se à conclusão que ela não é nada viável. Tendo como encaminhamento que o PNI irá pedir mais tempo para implementá-la, dessa maneira consegue pelo menos renovar os condutores já existentes para 2020. E que o *novo credenciamento de que teríamos em 2020 está suspenso até que seja decidido se o PNI seguirá essa nova portaria ou deixará de ter programa de condutores.*” (Ata CTME, 15/02/2020)

O Conselho Consultivo (CCPNI), por exemplo, só mencionará a questão meses depois da publicação, como apresentado no informe a seguir:

que a nova portaria ICMBio (Nº 769) de 10 de dezembro de 2019, suplantou a existente no PNI e que está sendo no momento inviável de ser seguida e que em virtude da pandemia estabelecida o novo credenciamento programado para 2020, foi suspenso. (Ata CCPNI, 26/06/2020).

Este é um dos únicos momentos em que o CCPNI se debruça sobre o tema, que apenas retornará à pauta quando de sua resolução, em dezembro de 2022. Na CTME, por sua vez, o tema foi intensamente debatido durante o período de 2020 a 2022.

Através de um escrutínio das Atas da CTME no período após publicação da portaria e a resolução do impasse por ela gerado, em dezembro 2022, observa-se justamente as dificuldades supracitadas em relação a elaboração e oferta de cursos de condução, acrescida do período de isolamento social durante a pandemia, que por questões de saúde pública, acarretou o fechamento de UCs. De acordo com as atas do ano de 2020, nota-se que havia uma preocupação central com a formação e a existência de “muitos falsos cursos”, além da condição irregular trazida àqueles que estivessem guiando comercialmente (“condução ilegal”). Outro elemento que merece destaque é a preocupação com a inclusão “o pessoal da Serra Negra” - que é uma população tradicional residente no território do PNI (caipiras) com pouca ou baixa escolaridade, mas com grande conhecimento

sobre a localidade. As polêmicas geradas pela portaria e debatidas durante o ano, ficam explícitas através do trecho da ata abaixo:

[agente] informou que a portaria do ICMBio de dezembro de 2019, suplantou a que seguíamos no PNI. E que a nova é muito confusa, não se enquadra à situação do Parque/ICMBio. Fala em cursos que o *Parque teria que oferecer, mas não temos como fazer, não garante qualidade*, por isso criar o GT para tentarmos amarrar mais ao PNI e ser parecido com o antigo. [representante] Associação Carioca de Turismo de Aventura, que tem interação com o turismo, também um acordo de cooperação técnica com o INEA e que poderá auxiliar em formação de condutores locais seguindo *as normas técnicas de turismo de aventura* e assim contribuir para formação. [agente] disse que ele poderá auxiliar o GT e explicou como é o funcionamento da CTME, que é formada por pessoas e não entidades. [agente] completou dizendo que algumas unidades já abriram portaria local que seguiam, que *essa portaria é conflitante com a realidade, pois ela torna obrigatório que para conduzir comercialmente dentro do Parque a pessoa tem de ser condutor credenciado*. E que essa nova portaria não abrange temas específicos que temos no PNI, como por exemplo escalada em rocha. Por isso o GT para trazer de acordo com a nossa realidade, e [agente] completou dizendo que *quando é guia de turismo com Cadastur de acordo com a portaria fica liberado de todos os curso, imagina uma pessoa que nunca veio ao planalto e que não tem a menor intimidade com o ambiente, essa pessoa mesmo assim será credenciada e o Parque estará atestando que ela é capacitada, mesmo sem ser*. (Ata da CTME, 23/09/2020 - os nomes foram ocultados.)

Este trecho demarca a ausência de condições para promover tais cursos; mostra também o surgimento das associações do chamado “turismo de aventura” no debate, além de pontuar a distância entre a formulação da política e a realidade local. Por fim, merece destaque a preocupação com a substituição da “intimidade com o ambiente” - também compreendida como oriunda dos “saberes da experiência” - pelo diploma de guia de turismo e cadastro no CADASTUR - que fornece “saberes curriculares” ou “teórico-acadêmicos” e não necessariamente o conhecimento necessário ao indivíduo, para atuar naquele território específico. Este é um ano marcado por intensas polêmicas sobre o tema, que gera a criação de um GT de Condutores, mas sem avanços em sua resolução.

No ano de 2021, aparece algumas vezes a menção ao GT de condutores, a possibilidade de construção de Edital, mas que novamente ao longo do ano não se efetiva. O ano de 2022, por sua vez, é marcado por uma busca de soluções a partir de exemplos de outras UCs que já haviam conduzido processos similares ou que supostamente tinham avançado mais na implementação da norma. São mencionadas nas atas deste ano atividades em Brasília, contato com a experiência do PARNASO junto à entidades de montanhismo como FEEMERJ e AGUIPERJ, mas que foi considerada inadequada para a realidade local. Outra experiência observada foi a da Chapada dos Veadeiros:

O coordenador de uso público mais uma vez, fez um breve relato da nova portaria do ICMBio, onde *ficou difícil de implantar o programa*. Participou da regional em Brasília e viu que na Chapada dos

Veadeiros o candidato deve passar por um estágio de X dias com condutores para assim obter a certificação e que eles incluíssem dentro da portaria. Isso poderia ser adotado em Itatiaia em um segundo momento, mas que agora precisaria primeiro recertificar os já existentes. Brasília queria que fizéssemos juntos com o Parnaso, mas lá tem a Aguipej, curso de escalada, muito complexo, Itatiaia não quer isso. O ICMBio, deu abertura para inovações, então trouxe uma proposta, dividirmos em duas categorias, caminhada e escalada. Sendo que caminhada passaria por uma breve capacitação e de escalada passariam por prova prática. (Ata da CTME, 09/04/2022).

A proposta segue em debate, até o mês de junho, momento a partir do qual entra em cena a possibilidade de certificação através de Projeto de Extensão da UFRRJ. A elaboração do que veio a ser o Curso de Extensão Conductor de Visitantes do PNI, ligado à Escola de Extensão (EEXT-PROEXT/UFRRJ) - que será apresentado adiante no capítulo - foi finalmente apresentado à CTME em dezembro de 2022. Ou seja, entre o momento da publicação da portaria (dez/2019) e a resolução do impasse para certificação por ela gerado, transcorreram exatos três anos (dez/22). Foi no ano de 2023, entre os meses de março a maio que o curso foi executado, com a participação de 39 pessoas que foram certificadas pela EEXT-UFRRJ. Já o Edital do PNI que possibilitou o credenciamento em si, foi publicado apenas em novembro de 2023 e o informe sobre o processo de cadastramento dos novos condutores foi pautado na primeira reunião de CTME, em 2024:

houve a publicação do edital com abertura das inscrições em novembro de 2023, sendo um edital que permanece aberto constantemente. *Até o momento já foram autorizados 19 condutores de visitantes, mas acredita que novos condutores serão autorizados ao longo do ano de acordo com a apresentação dos documentos por outros candidatos.* No curso de extensão promovido pela UFRRJ, foram aprovados 39 participantes, mas praticamente metade destes ainda não se inscreveu para se tornarem condutores credenciados. Afirmou ainda que *o PNI pretende ministrar alguns pequenos cursos sobre o parque, o ICMBio e as matérias específicas sobre a unidade de conservação exigidas no edital de credenciamento.* (Ata da CTME, 03/02/2024).

Ao fim do processo, entre sua publicação e o efetivo credenciamento, passaram-se quase cinco anos e o problema não foi solucionado de forma definitiva. A iniciativa do curso de extensão foi descontinuada diante da falta de financiamento e engajamento por parte da Gestão do PNI. Com isso outros problemas surgiram, especialmente em relação àqueles que desejam obter autorização, mas não realizaram o curso da UFRRJ. A ausência de cursos completos que dêem conta das exigências da portaria persistem, uma vez que o PNI disponibilizou-se apenas a “*ministrar alguns pequenos cursos sobre o parque, o ICMBio e as matérias específicas*”, que são insuficientes para atender a todas as exigências postas pela portaria. No mês de julho de 2024, haviam 32 condutores autorizados no PNI, dos quais 31 certificados pela UFRRJ e apenas um com certificação de origem desconhecida - e que tampouco foi publicizado. Ao fim e ao cabo, o único curso reconhecido e disponível na região, continua sendo o de Guia de Turismo, ofertado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRJ - Campus Resende), que supõe disponibilidade para aulas



presenciais durante um ano, diariamente, no turno noturno. Para substanciar de forma mais pormenorizada esta questão, nos debruçaremos sobre os artigos da Portaria que engendraram tal dinâmica.

Boa parte destas questões tem como base uma alteração significativa no texto da Portaria atual em relação as demais, especialmente em relação a exigência de capacitação e certificação formal. No seu Art. 10 a norma aponta que “o ICMBio deverá exigir uma capacitação dos interessados em adquirir Autorização para prestar serviços de condução de visitantes” e continua especificando “temas e conteúdos obrigatórios”, que “devem possuir carga horária mínima total de 12 horas de aulas, e, quando couber, a necessidade de aulas práticas avaliativas para a realidade de cada unidade de conservação”. O artigo pontua que tais cursos “poderão ser organizados pelo ICMBio, por outras instituições ou pessoas físicas, respeitando os critérios quanto à formação estabelecidos no Art. 10.”. Esses fatores não definidos nos instrumentos anteriores geraram a lacuna a que nos referimos, justamente por não haver instituição formadora que gerasse uma certificação comprovando os conteúdos e a carga horária mínima exigidas na portaria. É, portanto, que a portaria foi considerada pelos agentes do PNI como “conflitante com a realidade”, justamente indicando a falta de alinhamento entre quem elabora a política pública e a realidade do campo. Outro item de destaque é a possibilidade de criação de cursos por “pessoas físicas”, que reforça uma preocupação com os ditos “falsos cursos”, também mencionados pelos agentes. Isto geraria um perigoso precedente, qual seja, a possibilidade de qualquer indivíduo criar uma capacitação e requerer sua validação junto à UC, sem nenhum controle mais amplo ou transparência sobre a efetividade de tal formação.

Outra preocupação trazida a tona na portaria vem da compreensão de que um certificado nacional como o Cadastur, permitiria que um indivíduo de qualquer lugar do Brasil possa requerer o credenciamento, mesmo sem nenhum conhecimento sobre o território em específico. Em alguma medida, isto descaracteriza toda a dimensão do pertencimento ao local, permitindo que alguém que “não tem a menor intimidade com o ambiente” seja credenciada, e o “Parque estará atestando que ela é capacitada, mesmo sem ser” - conforme registro dos agentes em ata da CTME. Em seu Artigo 11, a portaria determina que:

Art.11. Os *Guias de Turismo* serão dispensados das capacitações indicadas no Art. 10, desde que apresentado durante o processo de credenciamento o devido Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos - Cadastur válido, sendo necessária apenas as capacitações não comprovadas nos cursos de guia referentes aos conteúdos obrigatórios, sem carga horária mínima definida.

Mesmo sendo incluído no texto do Art. 13 a informação que “a profissão de Guia de Turismo não se confunde com o serviço de condutor de visitantes”, na prática, pela ausência de certificações específicas para condutores, os Guias de Turismo, desde que credenciados no CadasTur, passam a ser priorizados. Essa tendência é reforçada através do uso do termo “cursos correlatos ao tema de formação de condutores de visitantes” que constituem possibilidade de habilitação. Note-se que o termo “cursos correlatos” apenas aparece no Anexo V, que contém um modelo de minuta do Edital de credenciamento disponível para as UCs, e não consta no corpo principal do texto da norma. Segue abaixo o trecho da minuta do edital:

## 2. DAS CONDIÇÕES DA HABILITAÇÃO

2.1. Os interessados poderão habilitar-se para o presente Credenciamento, apresentando a seguinte documentação:

VI - Certificado de *cursos correlatos* ao tema de formação de condutores de visitantes conforme as exigências do Art. 11 da Portaria x, de mês de 2019. Poderão ser reconhecidos cursos realizados por outras instituições, desde que devidamente comprovados.

O termo “correlato” abriu uma margem legal para o Gestor responsável pela elaboração do edital na UC aceitar o Curso de Guias de Turismo como equivalentes à capacitação exigida. Na falta de cursos específicos no mercado e nas instituições Públicas, observamos em pelo menos 12 de 22 editais de credenciamento levantados nesta pesquisa<sup>59</sup> e lançados até novembro de 2023<sup>60</sup>, o termo “cursos correlatos” foi empregado e o Cadastur aceito como equivalente. Esses cenário comprova que a busca por uma padronização para os editais, ao eliminar os processos específicos de cada UC, acabou acarretando a exigência de uma capacitação que na prática mostra-se inadequada, pois não atende aos conhecimentos territoriais necessários para a atividade.

Esta reflexão foi realizada pela coordenação do Curso de condutor de Visitantes do PNI em uma de suas atividades práticas na parte alta do parque, momento em que alguns matriculados estavam literalmente “pisando no planalto pela primeira vez”, e sem possuir experiência prévia no

---

<sup>59</sup> Como etapa exploratória da pesquisa, foram analisados editais de credenciamento de condutores e as adequações produzidas nos programas a partir de 2019, data da promulgação da normativa. Foram analisados vinte e dois editais dos setenta e cinco Parques Nacionais até fevereiro/2024, a partir de buscas ativas na internet, buscando padrões de similaridade. Os mesmos foram quantificados em relação a oito critérios específicos, entre eles: (a) Utilização de cursos “correlatos” como resposta à falta de específicos; (b) Dentre os cursos específicos oferecidos, quais são elaborados pelos Gestores das UCs ou institutos parceiros. Os resultados demonstraram que: (a) Dos vinte e dois editais, apenas seis apresentam opção de curso a ser implementado pelo próprio Parque ou pelo ICMBio; e (b) Dos vinte e dois editais, quatro citam diretamente o Cadastur e treze utilizam os “cursos correlatos”. Dada as dificuldades para aquisição da totalidade dos editais, o levantamento foi descontinuado. De todo modo, já indica a baixa existência de cursos próprios, dentre as UCs com edital de credenciamento publicado - apenas seis, das vinte e duas UCs.

<sup>60</sup> Em abril de 2024 tivemos acesso a uma listagem oficial do ICMBio com uma listagem dos editais de credenciamento publicados pelas UCs do país até aquele mês. Ao todo foram 49 editais publicados de UCs, sendo 29 de Parques Nacionais. Através do levantamento realizado pela pesquisa, acessamos 22 destes 29 editais.

montanhismo, que garantisse conhecimentos da experiência básicos para alçar o posto de “condutor”. Organizado pela Escola de Extensão da UFRRJ, o curso viabilizou a regularização dos condutores e a aplicação da norma 769/2019, conforme a narrativa trazida à tona pela atas da CTME analisadas. É sobre este curso, que nos debruçaremos no sub-tópico a seguir.

### **3.2. Curso de Condutor de Visitantes do PNI**

Neste item dedicaremos atenção a um breve relato sobre a primeira atividades de campo, apresentando também o desenvolvimento do curso de Condutor de Visitantes do PNI, elaborado na extensão da UFRRJ e construído entre os anos de 2022 e 2023. Esta elaboração - que gerou inúmeras articulações, contatos e muitas horas de reuniões e atividades - pode ser observada como uma arena na qual os agentes previamente apresentados e questões impostas pela portaria se colocam em contato, gerando uma série de debates que nos ajudam a compreender tanto os aspectos de atuação de cada um desses agentes, quanto elementos constituintes da política pública e sua efetividade.

O primeiro contato com o problema de pesquisa apresentado neste estudo surgiu via participação deste pesquisador na CTME, onde a portaria 769/2019 é discutida desde sua homologação. A partir do ingresso no PPGDT (UFRRJ) no ano de 2022, fui convidado a integrar o Projeto de Extensão intitulado “Núcleo Social de Sustentabilidade e Inovação da Região de Visconde de Mauá (MG-RJ)”, sob coordenação de docentes das áreas de humanas e sociais, e biológicas<sup>61</sup>. O objetivo do projeto era construir espaços de atuação junto à comunidade da região, incentivando a participação da população local nas questões socioambientais que atingem a localidade - considerando em especial, o contexto macro e micro-político.

A lacuna gerada pela portaria, provocada pela exigência de um certificado para a prestação do serviço de condutor nas unidades de conservação Federal, gerou a condição de irregularidade dos condutores do PNI, sendo acolhida como primeira ação a ser elaborada pelo Núcleo. A ação foi cadastrada na estrutura da Escola de Extensão (EEXT), cujo objetivo principal é estimular o oferecimento de cursos de extensão pela Instituição, visando ampliar a comunicação da Universidade com a sociedade em geral, estimulando a integração entre os saberes acadêmico e popular, e a formação em temas de importância social para democratização do conhecimento gerado pela academia. Para além dos fatores mencionados, a necessidade efetiva da Gestão do PNI de

---

<sup>61</sup> Profa. Dra. Marina Cordeiro (DCS/ICHS) e Profa. Dra. Sílvia Martim (DCF/ICBS).

regularizar os condutores ativos promovida pela pressão exercida por este grupo foi fator fundamentais para o surgimento do curso. As exigências do novo modelo de credenciamento interrompeu, desde o ano de 2020, a abertura de novas oportunidades e inviabilizou o recadastramento dos antigos condutores, alguns com mais de 15 anos de atuação na atividade. A elaboração do curso levantou uma série de questões sobre a estrutura de formação da Portaria que, ao serem aprofundadas, propiciaram a construção de um banco de dados empírico sobre os temas discutidos. As descobertas iniciais indicaram que o problema revelado localmente na implementação do curso reflete uma questão mais ampla que afeta a política de uso público e o setor do turismo destas áreas.

O curso de Condutores do Parque Nacional do Itatiaia (PNI) teve duração de 110 horas, foi enquadrado na categoria Cursos de Atualização da EEXT, que objetivam a formação continuada do profissional em sua área de atuação através da ampliação de conhecimento, habilidades ou técnicas. Para execução e desenvolvimento do Curso de Capacitação de Conductor de Visitantes no PNI, foi produzida uma adequação entre os elementos gerais previstos na Portaria 769/2019 e os conhecimentos locais, relativos ao Planalto do Itatiaia e Parte Baixa do Parque. Como subsídio ao trabalho, o núcleo debruçou-se sobre os editais de credenciamento do PNI; documentos de outros parques nacionais; levantamento da demanda para realização do curso, além de dados gerais sobre montanhismo e o PNI. A proposta foi desenvolvida em diálogo com um grupo de trabalho para este fim - o GT de Base<sup>62</sup> -, formado a convite, que contou com condutores e montanhistas experientes no Parque e estudantes de graduação e pós-graduação da universidade. Também fizeram parte da articulação os membros da gestão do PNI, da CTME, além de reuniões com a equipe do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - Campus Resende (IFRJ), que sediou as aulas teóricas presenciais do curso. A elaboração das ementas foi conduzida através de metodologia horizontalizada e participativa, envolvendo reuniões semanais/quinzenais de aproximadamente 2h cada, desde o mês de junho de 2022 até fevereiro/2023, totalizando mais de 30 horas de debates.

Com o objetivo de checar interesse e demanda pelo curso, o Núcleo elaborou um questionário fechado, disponibilizado virtualmente, intitulado “Consulta de Interesse para o Curso Condutores de Visitantes do PNI (UFRRJ)”. A proposta era adequar as condições de oferta à realidade dos potenciais participantes. A informação foi enviada por email aos condutores

---

<sup>62</sup> Registramos aqui o agradecimento especial aos Integrantes do “GT Consultivo de Base”, que foram fundamentais para o desenvolvimento do projeto, com comprometimento e parceria de excelência, sem os quais o curso não teria sido possível: Eduardo Cotrim, Ester Maria de Souza, Fabio Gandra, Grazielle Santos, Ingrid Coelho e Sergio Pêgas.

cadastrados à época no PNI - público-alvo preferencial do curso - e circulou inicialmente através das redes sociais locais (basicamente grupos de whatsapp da região). O formulário foi disponibilizado por sete dias corridos e obteve 145 respondentes, número bastante superior ao esperado - e comprovando a parca oferta de cursos no tema disponíveis. O formulário, com dezessete perguntas foi dividido em módulos: (i) identificação geral; (ii) condições de participação no curso. A turma inicialmente pensada para 25 vagas, foi ampliada para 40 e mesmo assim, configurou uma concorrência de 3,6 candidatos por vaga. Foi lançado, portanto, um edital de seleção para o curso com 78 inscritos, gerando uma turma de 40 alunos e uma lista de espera de 38 candidatos. Para elaboração do edital foram realizadas inúmeras discussões no GT de Base, para determinar os critérios de seleção e avaliar sua pertinência em relação aos objetivos pretendidos. O edital previu uma seleção demandando documentos oficiais do indivíduo, credenciamento como Conductor de Visitantes do PNI; Comprovante de endereço residencial; um “Documento de Interesse”; e “Atuação comprovada na Montanha” - esta última, com uma “Tabela de pontuação” (Barema). A tabela continha como critérios: (i) ter sido “conductor credenciado” - item que possuía a maior pontuação; (ii) pertencimento geográfico - 2o item de maior pontuação e privilegiando municípios do entorno e proximidades, em detrimento daqueles pertencentes à outras localidades; (iii) atuação como voluntário; (iv) curso de primeiros socorros; (v) Curso de Capacitação; e (vi) Gênero - item com a 3a maior pontuação. Note-se que este último item foi trazido à tona devido às desigualdades na participação por gênero no montanhismo<sup>63</sup>. Este item gerou várias polêmicas na região<sup>64</sup>, especialmente por ser um tema pouco debatido, mas na prática, o critério ampliou o percentual de participação feminina no curso: com a pontuação distintiva, a turma foi composta por 15 mulheres (38% da turma), e sem a mesma, seriam apenas 20% - quase metade destas participantes teriam ficado de fora. Por fim, vale destacar que a “atuação comprovada na montanha” é variável, já que alguns tem experiência na parte alta, outras na parte baixa do PNI por exemplo; além disso, havia alguns participantes com pouca ou nenhuma experiência, notadamente aqueles que tinham vagas reservadas por pertencimento institucional à universidade.

Na sequência, os candidatos aprovados tiveram acesso ao “Guia do Estudante”, contendo as orientações gerais para a efetivação da inscrição, que supunha o cadastro no aplicativo estatal

---

<sup>63</sup> Para maiores informações, observar o “Censo do Montanhismo de 2020”, de Giselle Saraiva de Melo, publicado em 2021. Disponível em: [https://blogdescalada.com/wp-content/uploads/2021/11/Censo\\_Montanhismo\\_2020.pdf](https://blogdescalada.com/wp-content/uploads/2021/11/Censo_Montanhismo_2020.pdf).

<sup>64</sup> No período entre o formulário e a abertura do curso, o assunto virou pauta na região, envolvendo desde guarda-parques conhecidos, amigos da brigada ou do comércio local: era comum ouvir de conhecidos “cadê a minha vaga, Pedro?”, denotando o interesse geral no curso. Porém, com a limitação de vagas, o conhecimento público do edital e seu formato, algumas pessoas - mesmo não participantes - questionaram o critério e a “discriminação de homens”. Demonstramos com isso, o impacto da ação da universidade com o curso na comunidade no entorno.

SouGov<sup>65</sup>, para cadastramento oficial no sistema de extensão da universidade. Além disso, foi elaborado um termo de compromisso, a fim de garantir que não houvessem vagas ociosas diante de eventuais desistências. As atividades propriamente ditas do curso ocorreram no período entre os meses de março e maio do ano de 2023 contando com aulas presenciais teóricas e práticas, palestras no formato virtual e três idas de campo, uma no setor da Parte Baixa do PNI e duas no Setor da Parte Alta. A Estrutura Geral do Curso, semi-presencial, foi composta por aulas ordenadas através dos eixos divididos em conteúdos obrigatórios e desejáveis conforme exigências da portaria, mesas redondas (sessões especiais online) e as atividades de campo. As aulas presenciais contaram com um intensa troca de conhecimento entre os condutores experientes e os novatos, além da possibilidade de aproximação com palestrantes de notório saber sobre os temas apresentados. As atividades virtuais serviram de complemento para as atividades presenciais e trouxeram a oportunidade de ampliar temas que foram incluídos na ementa dos curso por importância ou interesse dos estudantes. Outro fator benéfico deste modelo foi otimizar a participação de palestrantes que de outro modo não poderiam compartilhar seus conhecimentos, dois destes estavam inclusive fora do Brasil na época do curso. Por último e provavelmente o momento de maior interesse para a pesquisa e seus desdobramentos foram as atividades de campo, onde a importância da discussão levantada ficou evidente, a partir da constatação do risco que envolve a visitação em áreas naturais remotas, por pessoas sem a devida experiência e treinamento.

Encerrada a etapa de diplomação dos condutores através do curso da UFRRJ, iniciou-se o processo de elaboração do Edital de Credenciamento do PNI, coordenado pela gestão do parque e debatido pela CTME. Como parte do campo da pesquisa fizemos um acompanhamento bastante aproximado da tramitação e publicação do edital em fevereiro/2024, quase um ano depois da certificação dos condutores pela UFRRJ. Atualmente (julho/24), o PNI possui 37 credenciados, dos quais 36 foram certificados pela EEXT/UFRRJ, através do nosso curso. Na data simbólica de 14 de Abril de 2024, dia da Festa de Comemoração dos 87 anos de aniversário da UC, houve a Cerimônia de entrega da carteira de credenciamento dos novos condutores do PNI realizada na parte baixa do PNI. Descreveremos a seguir, elementos trazidos à tona a partir da execução do curso, que trouxeram o debate sobre a relação entre saberes, normatização da certificação profissional e o direcionamento estatal ao mercado, via exploração do uso público das UCs.

---

<sup>65</sup> Este é mais um plano em que a política pública fica distanciada da realidade. No caso do público do curso, muitos possuíam um uso limitado de recursos virtuais, dispositivos, rede ou equipamentos. Desta forma, a coordenação precisou disponibilizar-se a auxiliar os estudantes a realizar um cadastro no SouGov, para posterior cadastro no SIGAA.

Inicialmente, destacamos a percepção de que historicamente os condutores do PNI ingressavam em geral no Programa com uma formação prévia, seja por serem moradores do entorno da UC, por lá atuarem como voluntários ou serem praticantes do montanhismo. Através do curso, pela primeira vez, houve condutores formados sem conhecimento prático do Parque, o que ficou exposto na segunda atividade de Campo. Ao longo do curso foram realizadas três atividades de campo, sendo uma na parte baixa e duas na parte alta (ou planalto). Numa das atividades no Planalto, realizada na trilha do Couto, foi possível observar diferenciações sensíveis de atuação: os condutores já credenciados e experientes precisaram acalmar e direcionar seus companheiros novatos na transposição dos obstáculos naturais do caminho e ensinar elementos básicos de navegação, localização na área do parque e interpretação ambiental. Na dinâmica, a turma foi dividida em quatro grupos com um representante do GT de Base em cada um e pelo menos mais dois condutores experientes. Os grupos andaram distanciados de forma a simular grupos distintos de visitantes e durante o percurso fizeram atividades de interpretação ambiental, identificação da fauna, flora e atrativos, além de praticar o deslocamento em trilhas e “trepas-pedras” – atividade de escalada simples para superar pequenos obstáculos verticais – neste ponto da atividade encontramos maior dificuldade dos estudantes sem vivência no Parque ou em ambientes de Montanha. No dia da atividade o tempo estava limpo e com visibilidade, e mesmo assim alguns tiveram dificuldades na locomoção e orientação, o que levantou a uma preocupação na coordenação do curso. Afinal, se em condições perfeitas para a atividade alguns já apresentavam problemas, como seria o desempenho num dia de chuva e visibilidade curta? A pergunta que então surgiu foi: será que o curso está certificando pessoas para uma atividade, sem a devida experiência e pondo em risco eles mesmos e terceiros? As Figuras 10, 11 e 12 abaixo mostram as fotos da Trilha do Couto: (10) Foto do atrativo de frente com tempo estável e aberto; (11) Foto do mesmo atrativo, em dias de nebulosidade; e (12) foto da descida do atrativo. Destacamos que a modificação de condição climática observada nas imagens pode ocorrer de forma bastante acelerada, dada a altitude do local - que é justamente o elemento de preocupação central no quesito “ausência de prática” ou de saberes da experiência.

**Figuras 10, 11 e 12 - Fotos da Trilha do Couto**



Fonte: Figuras 14 e 16 Imagens obtida entre as postadas no grupo de whatsapp da turma.  
Figura 15 - [https://www.tripadvisor.com.br/LocationPhotoDirectLink-g2348871-d9581334-i300979585-Morro\\_do\\_Couto-Itatiaia\\_State\\_of\\_Rio\\_de\\_Janeiro.html](https://www.tripadvisor.com.br/LocationPhotoDirectLink-g2348871-d9581334-i300979585-Morro_do_Couto-Itatiaia_State_of_Rio_de_Janeiro.html)

A Figura 13 a seguir, foi tirada no dia da atividade de campo na Trilha do Morro do Couto, como parte do curso de extensão de condutores do PNI pela EEXT/ UFRRJ, com os participantes da atividade. Podemos notar que apesar do dia com Sol e pouco vento existe uma massa de nuvens a baixo do planalto tampando todo o vale. Uma mudança nas condições podem fazer essas nuvens subirem e provocar rapidamente a queda de visibilidade.



**Figura 13 - Foto da Turma do Curso de Condutores do PNI - UFRRJ**



Fonte: Imagens obtida entre as postadas no grupo de whatsapp da turma.

**Figura 14 - Foto da Turma no dia de formatura, no IFRJ - Resende**



(Fonte: acervo próprio).

Um temor surgiu na coordenação depois desta atividade: certificá-íamos, através do curso, condutores para ficarem perdidos no PNI? Qual habilidade de condução se adquire com uma única caminhada? E mais, os condutores certificados podem por em risco seus clientes devido a

inexperiência no território, gerando acidentes ou óbitos e, como consequência, comprometer o desenvolvimento da atividade do turismo foco das políticas públicas? Por fim, apontou-se a perspectiva de que a atuação dos condutores, poderia ser analisada a partir de elementos que compõem a atividade docente, sendo compostas por saberes teórico e práticos ou da experiência - debate desenvolvido no Referencial teórico.

Destacamos que a primeira instrução normativa de teor similar à Portaria 769/2019 versa do ano de 2008, no entanto, a discussão sobre os condutores já existia desde 2005 no PNI. Através das informações obtidas na ata do Conselho Consultivo de oito de outubro de 2005, observa-se a criação da “Camara Técnica de Turismo de Montanha” com o objetivo de buscar soluções para a parte alta do Parque com ações emergenciais, tendo em vista os vários problemas encontrados pelo gerente em sua primeira avaliação da área, incluindo a própria questão dos condutores. Um trecho da ata do ano de 2005, destaca a preocupação com a condução realizada por “pessoas não capacitadas”: “presença de pessoas não capacitadas e/ou sem credenciamento para condução de visitantes; ações contato imediato e regulamentação da atividade (lista de condutores recomendados); prazo: 19/11/2005; responsável: Equipe do PNI.” (Ata do Conselho Consultivo, 08/10/2005).

Ressaltamos ainda que, a despeito do programa de condutores ser instituído por lei federal apenas em 2008, agentes com longa história com o PNI - condutores que atualmente afirmam possuir mais de 30 anos de experiência nas respostas do formulário - dizem que já atuavam no parque desde o ano de 2003 como condutores. A partir das análises precedentes, podemos questionar qual o impacto do turismo, e mais especificamente do Ecoturismo, na ocupação do condutor - compreendido como agente historicamente ligado ao território do Parque. O diploma e uma titulação como Guia traz possibilidades efetivas de incremento no rendimento ou perspectivas novas a estes profissionais com experiência e atuação de longa data em condução? A portaria torna mandatório uma capacitação formal, mas não estrutura uma política que propicie a disponibilização de tais cursos ao público amplo. Isto gerou um “jogo de batata quente” e muitos parques optaram pelo uso da certificação de guia como “correlato” - conforme previsto no texto da própria portaria.

Como consequência, observa-se uma mudança no perfil dos condutores no caso do PNI, que pode servir como pista ao questionamento se há um impulsionamento à formação técnico-teórica dos condutores, mesmo às custas de uma qualificação prática inferior para a condução do serviço. Numa rápida enquete entre os alunos proposta na aula de encerramento do curso, quase a totalidade dos condutores sem formação como guia demonstrou a falta de interesse em obtê-la. Dois principais motivos foram apresentados: (i) a não-perspectiva de aumento remuneratório correspondente ao

diploma, e (ii) a dificuldade para conseguir cursos adequados/acessíveis na Região. O segundo motivo recai sobre uma percepção obtida com nossa parceria junto ao IFRJ - Campus Resende. O campus, mesmo central e de fácil acesso, propõe um curso noturno de duração de um ano, de segunda à sexta, dificultando a vida daqueles que trabalham - perfil da maioria dos estudantes do curso de condutor. Outro elemento é o conteúdo desmotivante, uma vez que não se explora expertise voltada para o PNI ou atividades na Natureza. Mesmo localizado em região de grande potencial, suas atividades de campo são voltadas para a exploração da Capital e atrativos como Corcovado e Pão de Açúcar. Se o IFRJ não explora de forma significativa o PNI como perspectiva de atuação profissional, o Curso de Guia, portanto, encerra o conhecimento necessário à condução de visitantes no PNI? Destaca-se ainda a resistência de inúmeros alunos à “pisar” no Rio de Janeiro: muitos deles, com raízes caipiras, não atuam e nem gostam de circular em cidades grandes. Há aqueles que contam inclusive, que “nunca foram pegar seu Cadastur, pois tenho medo e não piso no Rio de Janeiro de jeito nenhum”.

Tais experiência e reflexões relatadas acima colocam em cheque a relação entre saberes da experiência e competência para conduzir por um lado, e os saberes teóricos e os diplomas, por outro. O receio de certificar profissionais capazes de se perderem no PNI conduzindo um grupo de visitantes, leva-nos a outro debate fundamental nesse campo, que é dimensão da responsabilidade e a gestão do risco. Uma questão fundamental que também incide nas mudanças nas portarias é a questão da gestão do risco, que envolve a dimensão da responsabilidade. Quando observamos as mudanças no aparato normativo brasileiro sobre estas práticas, é preciso ter em mente que esse processo está relacionado à tais elementos. As alterações buscam respaldos normativos para credenciar profissionais com algum registro e reconhecimento institucional, como os Guias de Turismo, por exemplo, para que estejam na condição de “responsáveis pela atividade”. O Condutor de visitante não é uma profissão reconhecida e, portanto, a responsabilidade recai sobre o Gestor da UC concedente da autorização, que em caso de acidente, pode vir a ser processado. A responsabilização pode surgir através de acidente com vítimas, danos ao ambiente protegido ou devido à acesso irregular ao interior das UCs. Conforme o clamor público foi aumentando diante dos acidentes e incidentes nessa áreas, a estrutura de credenciamento foi se tornando mais cuidadosa. O próprio Programa de Condutores do PNI surgiu buscando conter acidente, reduzir outros riscos e estabelecer parâmetros de responsabilização. Nas palavras deste condutor antigo, com mais de 30 anos de atuação no PNI:

a primeira lista surgiu em função do incêndio, porque eles achavam que *se tivesse um responsável no grupo*, teria menos probabilidade de ter dois loucos sacando fogo dentro do parque. Então, essa é a

ideia, que se eu sou responsável, vou tomar conta do visitante e ele não vai tacar fogo. Então, essa lista foi criada em função do incêndio, *porque se tivesse alguém responsável*, a probabilidade seria menor.

A iniciativa do Estado em regular a visitação e criar a possibilidade de profissionais atuarem junto aos visitantes inexperientes parece apropriada, mas entrou em rota de colisão com princípios defendidos por outros grupos interessados no uso deste espaço. Por isso, passamos agora a elucidar as discussões sobre direitos de Acesso aos atrativos e a autonomia na Gestão de Risco nas atividades na Natureza, questões importantes para o surgimento do Programa de Condutores e demais normativas de uso público das UCs. Compreendemos que esses são pontos principais de atrito entre Gestores de UCs, praticantes de Montanhismo e Agentes do Turismo e é a este aprofundamento que dedica-se o sub-tópico a seguir.

### **3.3. Breve debate sobre *risco* e *acesso***

Antes de caracterizar propriamente o Montanhismo como um dos agentes pertencentes ao debate da pesquisa, é preciso ampliar a discussão sobre risco e acesso. Esses dois elementos são o pano de fundo para as questões de uso público nas UCs ao aprofundar a questão da responsabilidade em caso de acidentes e infortúnios. A busca por responsabilização começa quando o *risco* e o *acesso* passam a ser elementos fundamentais na constituição dos produtos comerciais e vendidos conforme as regras do mercado - “as experiências na montanha” -, pelo setor do Turismo de Aventura e Ecoturismo. Onde antes existia uma série de estruturas e simbolismos para a troca de experiência entre pessoas e a Natureza, passa a ser regida de forma privilegiada por uma relação comercial. A criação deste produto supõe o estabelecimento de uma relação comercial com obrigações entre as partes - o “vendedor” e o “consumidor” - e, no caso de experiências na natureza, isso significa a realização das atividades “em segurança” ou “com mitigação dos riscos”. Nos casos em que isso não acontece, o consumidor tem o direito de acionar a justiça buscando retratação. Portanto saber quem é o responsável pelas atividades dentro das UCs passa a ser uma exigência do mercado e um imbróglio para os formuladores de política públicas, uma vez que existem diferentes perspectivas sobre o tema. A construção dos parâmetros e normativas de responsabilidade sobre as atividades praticadas na Natureza geraram um tensionamento permanente entre os esportes de aventura, Turismo de Aventura e o Ecoturismo, além dos Gestores das UCs - conforme as análises das normativas dos condutores já indicaram. O Estado, representado aqui pelo ICMBio, agente administrativo responsável por esses espaços, ganha destaque em dois momentos relativos à responsabilidade no uso público das UCs. O primeiro surge quando a gestão da unidade é

interpelada sob sua própria responsabilidade nos acidentes ocorridos dentro do território das UCs. O segundo, por sua vez, se dá quando o Estado assume papel de agente moderador e regulador, iniciando um processo de redação de normas sobre o tema.

Pessoas morrendo ou sofrendo acidentes neste ambientes era negativo para a prática do Montanhismo e outras modalidades de aventura; as vítimas comumente eram confundidas com praticantes destes esportes, projetando para o público em geral uma perspectiva excessivamente perigosa sobre essas atividades, culminando com o eventual fechamento de locais destas práticas esportivas<sup>66</sup>. O mesmo acontecia para o cada vez mais emergente mercado do turismo, cujas vendas não melhoravam a cada nova notícia de acidentes<sup>67</sup>. A diferença básica entre os dois agentes afetados pelas situações, consiste nos ordenamentos que estruturam a visão de responsabilidade pelo acidente, e do direito à escolha da exposição ao risco. Os esportistas e praticantes de montanhismo assumem para si a responsabilidade dos acidentes e os amigos e familiares de uma vitimas teria pouco interesse e judicializar o ocorrido, uma vez que existem princípios éticos que orientam uma atividade na qual o risco é um elemento intrínseco. Já no caso do turismo, na figura de agências e operadoras que comercializam um produto - qual seja, a “experiência na natureza” - poderiam sofrer penalidades civis e até criminais, considerando o código do consumidor e outras normas legais. Era preciso, portanto, regularizar as atividades nestes espaços e não somente o território, a fim de reduzir acidentes e promover a visitação de maneira mais segura e organizada, visando o enquadramento da atividade para um mercado cada vez maior, mais rentável e promissor. Este é um dos temas que gera muita polêmica entre agentes do campo, conforme trechos de reportagem de mídia especializada com Pedro Hauck, um dos montanhistas mais experientes do Brasil no ano de 2008:

“Já faz mais de 15 anos que existem travessias proibidas dentro do PNI. Acampar lá está fora de cogitação e se não bastasse estas restrições, o Parque agora obriga que montanhistas tenham um equipamento mínimo para fazer algumas ascensões, como nas Agulhas Negras e Prateleiras, isso nos revoltou. (...) Por causa de regras que resultam em nada e só geram entaves, das proibições é que

---

<sup>66</sup> No ano de 2001 houve um grande incêndio no PNI, atingindo mais de 1 mil hectares do território, provocado por dois turistas que se perderam e fizeram uma fogueira (Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/parque-nacional-do-itatiaia-retoma-visitacao-publica-apos-incendio>). Como consequência, a travessia Rebouças-Mauá, via Rancho Caído, permaneceu fechada por 12 anos consecutivos, sendo reaberta apenas no ano de 2013.

<sup>67</sup> Um caso marcante ocorreu na temporada de 1996, no Everest, narrado no livro de Jon Krakauer, intitulado *No ar rarefeito, um relato da tragédia no Everest em 1996* (1997). Em um dos trechos do livro, o autor destaca os perigos envolvendo práticas por agentes sem experiência adequada: “Mais tarde - depois que foram localizados seis corpos, depois da busca de outros dois foi abandonada, depois que os médicos amputaram a mão direita de meu companheiro de equipe Beck Weathers - as pessoas se perguntariam por que, se o tempo começara a piorar, os alpinistas não prestaram atenção aos sinais. Por que os veteranos guias do Himalaia continuaram subindo e conduzindo um bando de amadores relativamente inexperientes - que pagaram até 65 mil dólares par chegar em segurança ao Everest - rumo a evidente armadilha mortal?” (Krakauer, 1997:22). O evento foi tão marcante que outros dois livros foram escritos sobre a tragédia: (i) *A escalada. A verdadeira historia da tragédia no Everest*, por Anatoli Bpoukreev (1999); (ii) *Everest, escalando a Face Norte*, por Matt Dickinson (2007).

nunca mais botei os pés neste parque que eu gosto tanto! Pra falar verdade, as regras do PNI me faziam sentir um idiota! (...) Todos os fins de semanas e feriados o PNI enche de gente. Há pessoas de todos os tipos, mas o que predomina são pessoas que não são montanhistas. Há gente bem intencionada, que sabendo de suas limitações, contratam um guia, e gente sem noção alguma que fazem muitas barbaridades. Justamente por causa dessas pessoas sem noção que há tanta restrição.” (Fonte: O Parque Nacional de Itatiaia e seus problemas. Por Pedro Hauck, 12 de setembro de 2008. Disponível em: <https://altamontanha.com/o-parque-nacional-de-italiaia-e-seus-problemas/>)

Diante do exposto passamos a descrever como o Montanhismo percebe a responsabilidade nas atividades praticadas em ambientes Naturais, usando como contra-ponto a visão do setor do turismo. Compreendemos através do trabalho de campo e entrevistas que, mesmo tendo ordenamentos práticos muito próximos na execução das suas atividades, esses dois grupos acabam por divergir nos seus princípios, conforme será argumentado aqui. Os Montanhistas reconhecem o *risco* como parte intrínseca da sua atividade e assumem essa responsabilidade individualmente, repassando esse princípio para novos praticantes ou convidados. Em certa medida, esse grupo reivindica o “*direito à escolha autônoma sobre o risco*” à que se expõe em suas atividades, assumindo as consequências destas. Já o setor do Turismo, através da padronização e regulação destas atividades, procura reduzir o “fator risco” para a realidade aceitável ao mercado, gerando uma falsa sensação de segurança para os consumidores de seus produtos, ao mesmo tempo que gera uma cadeia difusa de responsabilizações. Neste caso a responsabilidade sobre infortúnios recai sobre quem comercializa as atividades e não sobre o consumidor, que tende a saber pouco sobre procedimentos de segurança adequados para a atividade.

O entendimento dos Montanhistas, de que o risco é inerente à atividade, torna-se antagônico aos grupos que querem explorá-la com finalidades econômicas, configurando um conflito de princípios irreduzíveis. Ambos os grupos identificam suas posições como legítimas, pois trabalham com regras e desafios específicos, e suas lógicas partem de entendimentos diferentes de como lidar com o risco. A partir da atuação das empresas na venda do produto “passeio no Parque”, o risco inerente às atividades feitas na Natureza - compreendido como de escolha autônoma e de auto-responsabilidade pelos Montanhistas - torna-se um problema, já que a ênfase recai nos aspectos de “segurança”, buscando uma narrativa que encobre a possibilidade de acidentes ou morte. As empresas, diferente dos Montanhistas, buscam erradicar ou diminuir os elementos de risco ao mínimo, considerando o impacto negativo dos acidentes nos negócios e possíveis processos judiciais pelo Código do Consumidor. É, portanto, que dá-se início às inúmeras formas de normatização ou mesmo de veto a acessos para o desenvolvimento da prática, recaindo a todos - mesmo sobre aqueles que a executam sem fins comerciais. Ou seja, a criação de normativas e outros instrumentos de controle para este tipo de atividade são criadas para tentar amenizar esses riscos

para as empresas e agentes do turismo, mas acaba gerando um cerceamento da atividade do Montanhismo.

Note-se que o tema do *acesso* e *risco* constituem-se como polêmicas que acabaram por gerar, nos últimos vinte anos, uma série de normas e legislações, visando sua regulação. De acordo com a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CF/88), existem princípios que garantem o direito de acesso aos Ambientes Naturais conforme pode ser encontrado no Artigo nº225 CF/88, onde lemos:

Art. 225. 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. (Grifos nossos)

Uma vez que todos têm *direito ao meio ambiente* e este é um *bem de uso comum do povo*, o acesso a esses espaços públicos devem ser garantidos, desde que não promovam sua depredação. No caso das montanhas e áreas de escalada, esses direitos podem não parecer claros, mas quando falamos de um cenário mais familiar à população brasileira em geral, como as praias, isso fica evidente. Uma constatação disso foi a repercussão negativa em larga escala da proposta da PEC 3/2022 (Câmara dos Deputados), que pretendia tirar "terrenos de marinha" - uma extensa área do litoral do país - da lista de bens da União, passando a limitar o acesso das pessoas às praias. Em consulta realizada no site do Senado encerrada no dia 19/07/2024 foram 2.300 votos favoráveis contra 159.719 contrários (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923>). Os defensores da PEC argumentaram que a proposta não significava necessariamente “privatizar as praias” ou “limitar seus acessos” - termos que de fato não aparecem no documento -, mas a matéria foi percebida desta forma pela população.

É neste sentido, do direito ao acesso aos ambientes naturais, que os montanhistas também debatem a questão, no entanto, referindo-se aos ambientes de montanha, a picos ou atrativos específicos. No caso do PNI, apesar de afirmar reconhecer a autonomia do Montanhista, possui normas que supõe uma lista extensa de vedações e regras de acesso, conforme previsto no documento “Protocolo Operacional da Visitação” (SEI/ICMBio 13297563 - PROV nº 1/2023)<sup>68</sup>, que possui vinte e sete páginas ao todo. Nele são especificados os tipos de equipamento exigidos para as atividades, além de delimitar horários específicos de entrada/saída no parque (não é possível transitar no PNI à noite, por exemplo) e por atrativos (por exemplo, nas Agulhas Negras cuja entrada só é permitida até às 10 horas). Tais protocolos que visam reduzir os riscos na visitação, cerceiam as atividades dos montanhistas - especialmente a limitação de acesso a atrativos não

---

<sup>68</sup> Documento disponível em: <https://pnitatiaia.com.br/wp-content/uploads/2023/04/PROV-NORMAS-PNI.pdf>.

listados como oficiais, para os quais o acesso é tido como “irregular”, mesmo que já explorados anteriormente pelos mesmos agentes. Essas restrições são acordadas com as entidades representativas do Montanhismo como esporte, que as compreendem como recursos extremos, mas válidos para evitar prejuízos maiores para as UCs, diante do crescimento da visitação. Já nas áreas do entorno do PNI, onde o regime fundiário é público/privado, o problema aparece de forma refletida na atividade de lazer típica da região, os banhos de cachoeiras. Uma atividade que pode ser considerada ancestral e que, assim como o banho de mar está enraizados para os litorâneos, está ancorada no cotidiano da vida social dos moradores desta região. Os acessos históricos a esses atrativos e fonte de lazer para a população vem sendo fechados por condomínios e proprietários, impedindo moradores de tomar banho em poços onde gerações anteriores acessavam livremente. Não são raros os casos onde o banho de cachoeira passa a ser comercializado a pretexto de preservar o lugar e, com isso, “permitir o acesso”.

O texto do Art. 225 ainda apresenta uma outra premissa importante, a de que o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida. A mesma condição é imputada às atividades físicas, e por consequência, o mesmo se aplica às atividades físicas em ambientes Naturais, que representam um grande benefício à saúde de seu praticantes - que é o caso do Montanhismo. Todas as atividades esportivas são garantidas na CF/88, através de seu artigo 217 e seus incisos I e III:

É dever do Estado fomentar praticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional.

O Estado compreende como seu dever “fomentar praticas desportivas (...) como direito de cada um”, no entanto, a regulação do risco - eventualmente inerente à própria prática em si, como o montanhismo, escalada e o paraquedismo, por exemplo - acaba por restringi-las ou cerceá-las. Nesse sentido, em alguma medida, ainda que esteja prevista a autonomia das entidades quanto à sua organização (Artigo 217, inciso I), a legislação estatal deixa em aberto a relação entre os direitos “ao meio ambiente”, “às práticas desportivas” previstos na CF, e o direito à auto-exposição ao risco, como parte de algumas atividades. Isto faz com que as organizações desportivas tentem se proteger de eventuais processos de responsabilização por via judicial, criando documentos que nomeiam como “Termo de Responsabilidade, Assunção de Riscos”, “Contrato de Livre de Responsabilidade e



Contrato de não Processar”<sup>69</sup>, “Termo de Isenção de Responsabilidade”, etc. Tais termos, ainda que não necessariamente tragam segurança jurídica às entidades, são representativos desse esforço e do tensionamento gerado entre o binômio risco-responsabilidade.

O Montanhismo possui suas representações organizadas do esportes, que são registradas junto ao Ministério dos Esportes, como é o caso daquelas que participaram da pesquisa através de entrevista com seus representantes, como o Grupo Excursionista Agulhas Negras (GEAN), FEEMERJ, Federação de Esportes de Montanha do Estado de São Paulo (FEMESP) e a Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME)<sup>70</sup>. Nestas entidades é amplamente divulgado que o *risco*, inclusive de óbito, é inerente ao esporte e cada praticante deve ter ciência e responsabilidade sobre suas atividades. Esse princípio e outros são registrados documento que versa sobre “Princípios e Valores do Montanhismo Brasileiro”, elaborado de forma participativa e plural, dentro do 1º Semana Brasileira de Montanhismo e Escalada, ocorrida em 2012. O documento está disponível no site oficial CBME e no item intitulado “responsabilidade pessoal”, são expressos os elementos que envolvem o risco inerente à prática:

A escalada e o montanhismo possuem **riscos inerentes** que devem ser conhecidos e aceitos por seus praticantes. Cada escalador e montanhista deve ser responsável por **escolher seus próprios desafios e seu nível de comprometimento** de acordo com sua experiência e capacidade técnica, tornando-se **responsável por sua própria segurança**. Esse é um dos princípios mais intrínsecos ao montanhismo. (CBME - 2012- grifos nossos)

Por haver esse entendimento ético e princípios específicos, cenas como as imagens divulgadas da temporada de 2023 no Everest, com alpinistas passando por cima de um companheiro falecido<sup>71</sup> podem ser chocantes para o público leigo, mas para a comunidade de Montanhistas existe uma lógica na ação e um pacto entre os participantes. Somente neste mesmo ano, foram notificadas

---

<sup>69</sup> Dois exemplos interessantes podem ser retirados da prática do paraquedismo e do Montanhismo/Escalada. Um dos termos existentes na primeira modalidade, menciona especificamente no item “2. Suposição de Risco. Eu voluntariamente, livremente e expressamente *escolho correr todos os riscos associados às atividades*, incluindo todos os riscos durante [prática de salto individual ou duplo de paraquedas] e *compreendo perfeitamente que esses riscos podem incluir lesões corporais e pessoais, danos à propriedade, desfiguração ou morte*” (Disponível em <https://rioskydive.com.br/wp-content/uploads/2020/11/CONTRATO-DE-PARAQUEDISMO.pdf>). O mesmo ocorre no “Termo de Responsabilidade, Assunção de Riscos e de Filiação” à FEEMERJ (Montanhismo): “Advertência quanto aos Riscos das Atividades: As atividades possuem *alto potencial de risco*. Praticá-las, em qualquer uma de suas, implica em *assumir o risco de ocorrência de lesões permanentes, acidentes graves ou mesmo fatais*” (Disponível em: [https://feemerj.org/wp-content/uploads/femerj\\_termo\\_de\\_risco.pdf](https://feemerj.org/wp-content/uploads/femerj_termo_de_risco.pdf)).

<sup>70</sup> De acordo com dados de seu site oficial, a CBME possui atualmente 39 entidades filiadas em todo o território nacional.

<sup>71</sup> Disponível em: [https://www.extremos.com.br/Blog/Editor/151104\\_morte\\_nas\\_nuvens\\_o\\_problema\\_com\\_os\\_mais\\_de\\_200\\_corpos\\_no\\_everest/](https://www.extremos.com.br/Blog/Editor/151104_morte_nas_nuvens_o_problema_com_os_mais_de_200_corpos_no_everest/)

dezessete mortes nesta montanha<sup>72</sup>, e todas tinham (ou deveriam ter) consciência desta possibilidade e da impossibilidade de ajuda em alguns trechos. Numa situação extrema como a apresentada, o simples fato de ajudar alguém pode pôr em risco sua própria condição. Cada montanhista sabe da possibilidade deste tipo de ocorrência e que só pode contar com os próprios meios para sair vivo, não à toa existem os cursos das chamadas “técnicas de auto-resgate”. Mesmo em ambientes menos hostis, para proceder com um resgate, são utilizadas equipes com até 10 pessoas, helicópteros e uma série de estruturas de apoio, o que gera um custo e uma mobilização de recursos altos. Em alguns países da Europa, onde esta atividade teve origem, esse custo é repassado para vítima ou seus familiares. No Brasil fica a custo do Estado, e de grupos e agentes voluntários, que contribuem com a ação de resgate. Este é, provavelmente, um elemento significativo que incide nas normatizações, regulamentos e interditos (ou não) de acessos e atrativos, promovidos pelo Estado e que impactam no desenvolvimento (ou não) das atividades de montanhismo e escalada.

A partir desse cenário, seria possível questionar se o aumento no número de frequentadores em áreas naturais teria contribuído para um aumento proporcional de acidentes. Ou ainda: teria o incremento de novas tecnologias de comunicação contribuído para maior divulgação dos acidentes? Mesmo sem saber a resposta, o fato é que a ampliação do conhecimento do público em geral sobre os acidentes levou ao fechamento - permanente ou temporário - de acessos a sítios onde a prática de montanhismo era executada. Esse fenômeno levou novamente a comunidade de Montanhistas a um impasse, pois a posição do grupo é de que, a despeito dos acidentes, o direito ao acesso deve ser garantido. De acordo com o documento sobre princípios mencionado acima, é possível ler no item “o direito ao acesso”:

O acesso às áreas de recreação em montanhas, de montanhismo e escalada, deve ser um ***direito de todos***. A destinação de uma área para a proteção dos recursos ou para o ***desenvolvimento do turismo não deve restringir a liberdade e autonomia dos visitantes***, privilegiando sempre a diversidade de experiências buscadas por cada um, respeitando as práticas de mínimo impacto. (CBME - 2012-grifos nossos).

Este trecho destaca o direito de todos, mas menciona especificamente que, a despeito do “desenvolvimento do turismo” ser compatível com áreas de proteção, esta atividade “não deveria restringir a liberdade e autonomia dos visitantes” - dentre os quais os montanhistas estariam inclusos. No entanto, atualmente não é isto que se vê na prática e há uma série de entraves entre os

---

<sup>72</sup>De acordo com a reportagem: “Entre as 17 pessoas que morreram o estão desaparecidas nesta temporada, dez são estrangeiras — o pior número já registrado. Há também sete nepaleses entre as vítimas, sendo guias, funcionários de uma empresa de montanhismo e um alpinista. Cerca de cinco alpinistas morrem a cada ano a caminho do ponto mais alto do planeta. Alguns argumentam que muitos alpinistas estrangeiros não estão preparados para aquele que é um dos maiores desafios para o corpo e a mente.” (Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/06/frio-extremo-e-recorde-de-alpinistas-everest-vive-temporada-especialmente-letal.ghml>).

grupos - e o caso das regulações sobre risco e acesso são excelentes exemplos. Exploraremos este argumento de maneira mais aprofundada adiante. Após esta apresentação básica de elementos constitutivos do montanhismo, detalharemos o grupo dos Montanhistas, compreendidos como uma comunidade internacional com territórios - dotados de características específicas - espalhados por todo globo terrestre, cuja ocupação data de antes do século XVII, quando esta atividade foi, pela primeira vez, considerada sob o rótulo de “esportiva”. Na sequência, apresentaremos essa atividade no Brasil e o cenário de seu desenvolvimento no território do PNI.

### 3.4. Montanhismo e suas influências nos territórios

As montanhas fazem parte da cultura da humanidade desde seu primórdios. São inúmeros os povos da antiguidade que as consideravam como locais sagrados ou redutos de Deuses e Demônios. Elas também eram procuradas com outras finalidades como busca de alimentos, barreiras naturais para segurança contra invasões, uso militar, obtenção de matérias primas e água (FARIAS, 2006) e, no caso do tema da pesquisa, visando atividades de lazer. É muito difícil precisar a data de surgimento do montanhismo e tanto livros, quanto artigos científicos ou especializados, além de reportagens do campo sugerem datas diferentes tanto para demarcar o início de sua prática como esporte ou mesmo a ascensão a cumes, conforme uma rápida pesquisa na internet já pode indicar. Para elaboração desta narrativa, utilizamos como base os textos de Faria em "Montanhismo Brasileiro. Paixão e Aventura" (2006); Spanner & Spanner, em "Guia da Região de Itatiaia. Escalada e Montanhismo" (2019); além de pesquisas em sites de clubes, relatórios e outros documentos disponíveis online sobre o montanhismo.

Mesmo com as indefinições sobre as origens do montanhismo, é possível indicar que sua prática é de longa data e há um caso curioso sobre as expedições científicas realizadas em altitudes extremas pelo antropólogo Johan Reinhard<sup>73</sup>, que nos remonta a esta questão. No ano de 1995, o cientista encontrou aquele que é tido como “um dos corpos mais bem preservados da era pré-colombiana”: a famosa Juanita ou “Donzela do Gelo”, do Monte Ampato, no Peru. Em seu depoimento, o cientista diz que:

Ver a Juanita, ver o rosto dela como realmente era quando estava viva, é um sentimento difícil de expressar. Porque, quando a vi, estava a mais de *20 mil pés de altitude* (...). (Johan Reinhard,

---

<sup>73</sup> Maiores informações disponíveis em: <https://www.rolex.org/pt-br/rolex-awards/exploration/johan-g-reinhard>; [https://en.wikipedia.org/wiki/Johan\\_Reinhard](https://en.wikipedia.org/wiki/Johan_Reinhard); <https://www.johanreinhard.net>.

antropólogo, quando da apresentação da reconstrução do rosto de uma múmia encontrada por sua equipe nos Andes<sup>74</sup>)

As expedições do antropólogo, buscando sítios de cerimônias rituais em alta altitude, levaram à descobertas de rituais incas em cumes acima de 5 mil metros, comprovando que a humanidade ascendeu às montanhas em períodos muito mais remotos do que se imagina. Alcançar uma altitude acima dos 6.000 metros, sem equipamentos e vestimentas adequados dos quais dispomos atualmente foi, sem dúvidas, uma façanha para o grupo que enterrou a Juanita. O Monte do Aconcágua, por exemplo, maior montanha do continente Americano com altitude (6.960 metros) e dificuldade técnica similar à montanha onde Juanita foi encontrada, só foi conquistada por Montanhistas em 1897 - muito depois dos anos 1500 da era pré-colombiana, por uma equipe experiente no esporte e com os equipamentos mais modernos da época. O suíço responsável pela conquista, Matthias Zurbriggen<sup>75</sup> atuava como “Guia de Alta Montanha” com experiências anteriores no Maciço do Monte Rosa na Europa (4.634 metros) e no Monte Cervino (*Matterhorn*) nos Alpes (4.478 metros), expedições através das quais ele conseguiu seu título. Desde 1892, este montanhista dedicou-se a explorações no Karakoram (Cordilheira nos limites entre Paquistão, China e Índia, com 8.611 metros), seguindo em 1894 para Nova Zelândia, para depois chegar no continente Americano. São inúmeras as conquistas de cumes<sup>76</sup> ao redor do mundo em tempos atuais e antigos, como parte da diversificada das relações entre grupos sociais e as montanhas ao longo da história.

Definir quando o montanhismo surgiu é uma tarefa quase impossível e provavelmente esta prática ocorreu em vários cantos do mundo, durante todos os tempos históricos. De certo, essa atividade foi resultado de um processo longo, lento e contínuo que foi alterando as motivações das pessoas para “subir uma montanha”. Nos tempos atuais a comunidade dos Montanhistas internacional define sua origem como sendo na Europa, ainda que, de acordo com Faria (2006):

Essa história de que o montanhismo começou na Europa com a primeira ascensão do Mont Blanc (4.807 metros) em 1786 é um pouco estranha. No próprio continente Europeu, outras montanhas já haviam sido escaladas antes. Eles justificam esse feito por considerar como sendo a primeira subida para fins esportivos, por ter sido oferecido um prêmio para quem conseguisse subi-la em primeiro lugar. No entanto, isso depende do que cada cultura entende como esportivo e o que é exatamente esportivo. *Uma coisa é certa, ninguém inventou o montanhismo (...)* (FARIA, 2006:14)

---

<sup>74</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia/noticia/2023/10/26/cientistas-reconstroem-rosto-de-mumia-mais-famosa-do-peru-uma-jovem-inca-sacrificada-ha-500-anos.ghtml>.

<sup>75</sup> Maiores informações disponíveis em: [https://www.wikiwand.com/pt/Matthias\\_Zurbriggen](https://www.wikiwand.com/pt/Matthias_Zurbriggen).

<sup>76</sup> Maiores informações disponíveis em: <https://aconcaguaexpeditions.com/portugues/recordescerroaconcagua/ascencoes.htm>.

Apesar de outras montanhas já terem seus cumes alcançados em anos anteriores, esse marco foi utilizado pois, para alguns, pela primeira vez, o objetivo era puramente o esporte. Em alguma medida, ele encerra um período em que a atividade do montanhismo tinha um caráter científico e puramente exploratório. Foi também na Europa, mais precisamente na Inglaterra que surgiu o primeiro clube de montanhismo, o Clube Alpino inglês, no ano de 1857. A partir de sua criação, inicia-se um processo mais forte de organização do esporte, com outras organizações surgindo em toda a Europa: Áustria (1862), Suíça e Itália (1863) e o Clube Alpino Francês (1874). Naquele momento, esforços começaram a ser dirigidos para a conquista das montanhas de outras regiões do mundo, como o Kilimanjaro (África - 5.895 m), Maciço de Ruwenzori (África - 5.109 metros), Monte McKinley (Alasca - 6.194 m), Chimborazo (Equador - 6.263 metros), Trisul (Himalaia - 7.120 metros), dentre outros. Há aqueles que compreendem este período entre 1800 e 1940 - início da Segunda Grande Guerra Mundial - como a “época clássica do montanhismo esportivo”<sup>77</sup>.

Importante notar que todas essas investidas não se deram sem uma hostilidade<sup>78</sup> dirigida aos montanhistas, uma vez que suas atividades eram consideradas “sem objetivo algum e perigosas”, conforme indicam artigo especializado de Koen Van Loocke (2011) sobre o Montanhismo Inglês. Em alguma medida, quando executada para fins científicos, as expedições às montanhas eram percebidas como aceitáveis, ainda que fosse necessário um largo tempo para que a opinião pública em geral sobre a prática efetivamente mudasse. Mais uma vez, a questão do *risco* - e a legitimidade de a ele se expor - se colocava como um elemento importante, sendo compreensível e aceitável apenas entre “cientistas eminentes, com um propósito em seu empreendimento, e habilidade e intelecto para realizá-lo” (Van Loocke, 2011). O autor cita o acidente fatal na ascensão ao Matterhorn (Monte Cervino, Alpes) em 1865, quando alcançada por Edward Whymper, ilustrador, alpinista e explorador britânico, em cuja expedição quatro dos sete membros morreram, gerando grande comoção na época. Um dos registros da mídia do período indica justamente esta oposição entre risco “com fins científicos” e “por mera excitação”

---

<sup>77</sup> Maiores informações disponíveis em: <https://acmontanhismo.org.br/a-historia-do-montanhismo-mundial/>.

<sup>78</sup> O autor realizou pesquisa na Universidade de Gante (Universiteit Gent, Bélgica), culminando no trabalho intitulado “Dinheiro, amizade e contradições sociais. Uma investigação sobre as relações paradoxais entre guias e alpinistas no século XIX” (2010, tradução livre) (No Original: *Geld, vriendschap en sociale tegenstellingen Een onderzoek naar de paradoxale relaties tussen gidsen en alpinisten in de 19de eeuw* - Disponível em: [https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/457/758/RUG01-001457758\\_2011\\_0001\\_AC.pdf](https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/457/758/RUG01-001457758_2011_0001_AC.pdf)). De acordo com informações disponíveis online, atualmente atua como professor de História e Geografia no Collège Saint-Pierre Ukkel, Bélgica. Há alguns artigos do autor disponíveis online: (i) *How the British created modern mountaineering* (2011); (ii) *The Shaping of Nineteenth Century Guiding* (2015) (Disponíveis em: (i) [https://www.summitpost.org/how-the-british-created-modern-mountaineering/713630#chapter\\_2](https://www.summitpost.org/how-the-british-created-modern-mountaineering/713630#chapter_2); (ii) [https://www.alpinejournal.org.uk/Contents/Contents\\_2015\\_files/AJ%202015%20273-283%20Van%20Loocke%20Guiding.pdf](https://www.alpinejournal.org.uk/Contents/Contents_2015_files/AJ%202015%20273-283%20Van%20Loocke%20Guiding.pdf)).

“Podemos homenageá-los e aplaudi-los [os montanhistas-cientistas] pelos riscos que correm na causa a que se dedicam. Mas *que propósito científico* inspira três quartos dos jovens que ultimamente praticam escalada alpina... pela *mera excitação da coisa*? Quantos há que o fazem nem mesmo por excitação, mas simplesmente porque está na moda fazê-lo? (...) Mas não podemos pensar que a voz da opinião pública se revelaria totalmente ineficaz se, fortalecendo-se com a moral desta recente e terrível tragédia, *protestasse contra um risco de vida sem propósito e sem sentido por parte daqueles que não têm qualquer objectivo científico a perseguir* e, mesmo que tivessem, não têm inteligência treinada para segui-lo.” (Tradução livre)<sup>79</sup>

Outra menção à hostilidade dirigida aos alpinistas, especialmente aqueles sem “objetivos ou propósitos”, fica registrada através do caso de Charles Hudson e Edward Shirley Kennedy<sup>80</sup>, após a primeira ascensão ao Mont Blanc, sem guia, no ano de 1856 afirmam que:

“Eles culpam-nos por termos arriscado as nossas próprias vidas numa empresa sem objectivo ou propósito, e por enquanto oferecer aos outros qualquer incentivo para seguir nossos passos; e eles insinuam, em tom de brincadeira, que devemos estar preparados para nos defender no Tribunal Penal contra uma acusação de homicídio culposo.” (Tradução livre)<sup>81</sup>

A motivação individual e a questão da legitimidade para a conquista dos cumes, reflete a dupla função que o montanhismo teria nos seu primeiros anos, tanto como esporte de exploração, quanto de descoberta de ambientes naturais, e meio para o desenvolvimento da ciência.

No Brasil, as polêmicas também existem no que se refere a gênese do montanhismo nacional<sup>82</sup>, mas seguiremos neste trabalho a abordagem que utiliza como marco definido para o início do montanhismo Nacional a conquista do Dedo de Deus no ano de 1912, aceita pela maioria das representações do esporte no país. Ainda que esta ascensão seja considerada o marco, é importante dizer que há registros anteriores a esta data, como por exemplo, a ascensão do maciço de Itatiaia data de 1858, realizada pelo morador da antiga Vila de Aiuruoca, José Franklin Massena, através de uma expedição científica. O local mais alto desta Vila, o Pico do Papagaio (2.293 metros) já tinha sido visitado por jesuítas em 1726. Mesmo antes disso, o maciço já era utilizado como

---

<sup>79</sup> No original: ‘Among those who have lately taken to Alpine-climbing are, no doubt, some eminent scientific men, who have a purpose in their enterprise and skill and intellect to Carry it out. Those we can honour and applaud for the risks they run in the cause to which they are devoted. But what scientific purpose inspires three fourths of the young men who have lately taken to Alpine-climbing,..., for the mere excitement of the thing? How many are there who take it not even for excitement, but simply because it is the fashion to do it? ... We cannot see that science or the mountain peaks stand in need for the fatile and perilous expeditions of untrained Londoners... Warning against danger, people say, is lost on Englishmen. But we cannot think the voice of public opinion would prove wholly ineffectual if, strengthening itself with the moral of this late appalling tragedy, it were to protest against a purposeless and senseless risk of life on the part of those who have no scientific object to pursue and, even if they had, have no trained intelligence to follow it.’ (Van Loock, 2011).

<sup>80</sup> Para maiores informações ver: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Charles\\_Hudson](https://pt.wikipedia.org/wiki/Charles_Hudson); [https://www.alpinejournal.org.uk/Contents/Contents\\_1918\\_files/AJ%201918%20Vol%2032%202-36%20Charles%20Hudson.pdf](https://www.alpinejournal.org.uk/Contents/Contents_1918_files/AJ%201918%20Vol%2032%202-36%20Charles%20Hudson.pdf); [https://pt.wikipedia.org/wiki/Edward\\_Shirley\\_Kennedy](https://pt.wikipedia.org/wiki/Edward_Shirley_Kennedy).

<sup>81</sup> No original: ‘They blame us for having risked our own lives in an enterprise without aim or purpose, and for now holding out to others any inducement to tread in our footsteps; and they jestingly intimate that we must be prepared to defend ourselves in the Criminal Court against a charge of manslaughter.’ (Van Loock, 2011).

<sup>82</sup> Para saber mais: <https://altamontanha.com/qual-e-o-marco-pioneiro-do-montanhismo-brasileiro/>.

observamos em relato mais antigos por “negros fujões” das fazendas de café do vale do Paraíba. O “Morro do Couto” lá localizado, é segunda montanha mais alta do Estado do Rio de Janeiro (2.680 metros), que era originalmente chamado de “Morro do Coito”, significando “lugar onde se está a salvo” (SPANNER e SPANNER, 2019, p.138). Poderíamos ainda retroceder à possibilidade de exploração das montanhas pelos povos originários da Região, os Índios Puris, mas não existem evidências que estiveram no planalto, apesar da grande possibilidade destas ocorrências.

A conquista das montanhas e cumes no país tem um caráter nacionalista, típica da época da sua conquista, quando as nações Europeias usavam as expedições como uma dupla função montanhístico-científicas, objetivando a dominação econômica e política dos territórios explorados - conforme argumenta Faria (2006:18). Observa-se que há uma modificação na forma como o montanhismo é percebido neste momento, já sem tamanha hostilidade de outrora e visando objetivos relativos à soberania nacional. As conquistas no Brasil também possuem relação com um sentimento nacionalista, que em alguma medida, marca o início efetivo da atividade do montanhismo no país e aparecem nos relatos<sup>83</sup> sobre as conquistas do Pão de Açúcar em 1817. A conquista feita por uma Montanhista inglesa, que ao chegar no cume teria colocado a bandeira do seu país à tremular sobre a colônia Portuguesa, gerou revolta no governo local. Imediatamente é ordenada a retirada da flâmula estrangeira e sua substituição é realizada por militares, que supostamente ascendem ao pico no dia seguinte. Nos anos posteriores, esse maciço passou a ser frequentado cada vez por mais pessoas, conforme afirma Faria (2006): “Em 1851, 1877 e 1889, varias pessoas, estrangeiras e brasileiras escalaram o Pão de Açúcar, e posteriormente as subidas se tornaram frequentes. As primeiras ascensões tiveram uma certa conotação nacionalista, mas posteriormente passaram a ser manifestações simplesmente esportivas” (p.66). Foi neste período que as montanhas no Brasil começaram a ser conquistadas apenas pelas funções de lazer e esportiva.

No início do século XX, uma Agulha imponente passava a se destacar pela sua dificuldade técnica, o Dedo de Deus. Estrangeiros com origem nos melhores países dedicados ao montanhismo da época (Suíça, Alemanha e Inglaterra) já tinham tentado sem sucesso chegar ao cume e declararam ser “impossível subir as escarpas daquele maciço por qualquer um”. A comoção criada pelas tentativas frustradas dos estrangeiros somada à declaração, serviu de motivação para um grupo

---

<sup>83</sup> Note-se que, como a maioria dos acontecimentos no montanhismo, há uma enorme polêmica sobre a ascensão da inglesa Henrietta Carsteirs ao Pão de Açúcar. Para saber mais: <https://www.monapaodeacucar.com/curiosidades>; <https://companhiadaescalada.com.br/breve-historia-do-montanhismo/3/#:~:text=O%20P%C3%A3o%20de%20A%C3%A7%C3%BAcar&text=No%20in%C3%ADcio%20do%20s%C3%A9culo%20XIX,de%20seu%20pa%C3%ADs%20no%20topo>.

de moradores de Teresópolis cidade mais próxima a encarar o desafio. Em 1912, esse grupo foi exitoso em alcançar o cume, demorando três dias para realizar o feito - note-se que hoje, com as técnicas e equipamentos existentes, é possível fazer a mesma escalada em apenas três horas. Quando o grupo retornou à cidade - que tinha avistado a fogueira no topo, na noite anterior -, os homens foram recebidos como heróis nacionais e uma série de manchetes foram escritas no Brasil e exterior<sup>84</sup>. Na sequência destes fatos, é criado em 1919, o primeiro clube de montanhismo do Brasil, o Centro Excursionista do Brasil, que carrega até hoje em seu emblema a imagem desta Montanha - também símbolo deste esporte no país.

### **Figuras 15 e 16**

#### **Emblema do CEB e foto com destaque para o Dedo de Deus**



(Fonte: Imagens disponíveis em <https://www.ceb.org.br/> & <https://www.nattrip.com.br/roteiros/escalada-dedo-de-deus/>).

Pelos motivos acima apresentados, tanto o montanhismo, quanto a ciência e a navegação marítima, estão inseridos num grupo mais amplo de exploradores e aventureiros, que contribuíram de forma significativa para ampliar o conhecimento dos territórios e consolidar posições políticas ao redor do globo. Foi através de representantes deste movimento que lugares antes desconhecidos passaram a ser estudados, foram inseridos no imaginário das pessoas e tornaram-se alvo de cobiça entre nações. Não à toa, seus praticantes e suas modalidades esportivas tornaram-se símbolos nacionais em determinados períodos da história, contribuindo com a formação geo-política do mundo. A influência do Montanhismo e suas Expedições na compreensão dos territórios e na construção dos conhecimentos científicos é pouco explorada nos textos acadêmicos, mas relatos

---

<sup>84</sup> Maiores informações em: <http://www.petropolitano.org.br/historia/o-montanhismo-no-brasil>.



destas expedições<sup>85</sup> mostra o dimensionamento da importância deste grupo na constituição das ciências e disputa entre Nações, contribuindo por exemplo, para o mapeamento e domínio de territórios inalcançáveis por outros meios. Esta relação entre o desenvolvimento do esporte e a descoberta de territórios inexplorados, serve para reforçar os princípios hoje defendido pelos seus praticantes, quanto ao *Risco* e *Acesso*. O esporte surgiu de uma atividade que buscava abrir caminho por territórios nunca antes visitados e, portanto, supunha justamente, a *criação de acessos* a essas áreas. Muitos dos locais hoje com limitações de acesso, tiveram sua consolidação por meio desta atividade. A questão do *risco* segue a mesma lógica: naquela época, tais “exploradores” assumiam um risco impossível de ser mensurado ou gerenciado, estavam cientes de sua responsabilidade em caso de acidente ou morte, mas nem por isso deixaram de caminhar para o desconhecido. Hoje, talvez numa escala e comprometimento menor, os praticantes desta modalidade procurem as mesmas condições de seus antecessores, buscando poder se lançar ao desconhecido para viver experiências únicas em seu próprios termos.

Esta exploração característica do surgimento do montanhismo também fez parte do cenário do PNI. Ressalta-se que esta atividade se faz presente no território, pelo menos setenta anos antes da criação desta UC. Esta exploração da região por montanhistas, aventureiros e cientistas de várias áreas, data do século XIX, quando as Agulhas Negras era considerada a maior montanha do ainda Império Brasileiro - o que perdurou até a década de 1930. O local registra, desde então, ampla visitação de cientistas e outros agentes em busca da sua enorme diversidade de fauna e flora, suas belezas cênicas e aventuras.

---

<sup>85</sup> Ver por exemplo, os relatos: (i) do Explorador Robert Falcon Scott na sua última expedição à Antártica (Cherry-Garrard, Apsley - “A pior viagem do mundo: A última expedição de Scott à Antártica.” - Companhia das letras, 1999.); (ii) Montanhistas como Maurice Herzog (1953) na primeira conquista de um cume de mais de 8 mil metros (Hercogamia, Maurice - “Annapurna: o primeiro cume de mais de 8 mil metros conquistado pelo homem” - Companhia das letras, 2001); ou (iii) as primeira investidas no Everest (Hemmler, Jochem; Johnson, Larry A.; Simonson, Éric R. - “Fantasmas do Everest:em busca de Mallorca e Irvine” - Companhia das letras, 1999).

**Figura 17 - Foto da Missão Biológica Belga, início do Século XX**



Fonte: Arquivo pessoal de Waldecy Lucena

Após a primeira ascensão ao maciço, foi apenas em 1919 que seu ponto mais alto foi alcançado propriamente - cerca de setenta anos depois da primeira investida no local (1858), e vinte anos antes da criação do PNI. As décadas de 1910 e 1920, o montanhismo consolidou-se no Planalto com a conquista das Prateleiras – outra formação rochosa de destaque – e diversas outras formações intocadas. O apogeu desta exploração ocorreu entre os anos de 1943 e 1956, com implantação de inúmeras estruturas para recepção dos visitantes, que em 1952 bateu a marca de trinta mil pessoas (SPANNER, 2019). Nas décadas seguintes, diante do desenvolvimento da modalidade e equipamentos esportivos, novas montanhas foram sendo conquistadas e as chamadas “vias de escaladas” – caminhos por onde os escaladores sobem as montanhas – foram crescendo em número e grau de dificuldade. Até o ano de 2019, data da última edição do Guia da Região de Itatiaia, o PNI e seus arredores contavam com cerca de 396 destas vias de escalada variando em estilos, grau de dificuldade, tamanho e duração. Como parte desse evolução do esporte na Região, em 1962 foi criado o Grupo de Excursionista Agulhas Negras (GEAN), nos mesmos moldes do Centro de Excursionistas Brasileiro (CEB), tendo como princípios<sup>86</sup>: (i) a realização de caminhadas e escaladas, buscando sempre a conscientização para a conservação da natureza; (ii) promoção da interação social entre os associados, visando o fortalecimento da comunidade e a troca de

<sup>86</sup> Disponível em: <https://gean.org.br/>.

experiências; (iii) representação da comunidade montanhística junto às entidades locais (ex.: Conselho Consultivo do PNI, Câmara Temática de Montanhismo e Ecoturismo do PNI, ICMBio, Secretarias Municipais, etc. O Planalto do Itatiaia aos poucos tornou-se uma referência para o montanhismo nacional, tanto pela sua altitude média de mais de dois mil metros e seu clima severo - que proporcionam minimamente uma adaptação às grandes altitudes - quanto pela sua variedade de estilos de vias e importância histórica do lugar.

**Figura 18 - Ascensão às Agulhas Negras, 1928**



(Fonte: Arquivo pessoal de Waldecy Lucena)

Pode-se apontar que em seus primórdios, o território do PNI era uma área de difícil acesso e condições extremas de terreno e clima, que afastavam qualquer atividade econômica, registrando-se apenas a utilização de seu lado mineiro como pastagem de verão. Foi apenas a partir da inauguração da Rodovia Nacional (BR-485) em 1949, que o Planalto teve sua visitação impulsionada, diante da possibilidade de acesso por veículos de passeio. Antes da rodovia os visitantes subiam caminhando a partir da parte baixa do PNI numa trilha que levava pelo menos dois dias, com um desnível de mais de 1500 metros. Este foi um passo importante na consolidação de sua vocação para os esportes de aventura, principalmente o Montanhismo e o turismo de contemplação - parte integrante da construção da dinâmica atual de disputa pela exploração do território que a pesquisa busca compreender. Ao longo das décadas - apesar das oscilações devido às condições de gerenciamento do PNI - a visitação cresceu significativamente, com o aumento no número de praticante de esportes ao ar livre e, principalmente, diante da demanda cada vez maior do Ecoturismo. Este segmento do Turismo, que oferece experiências de risco controlados na prática de esportes radicais e vivência na

natureza, vem ganhando destaque a cada ano como modelo econômico sustentável. Destaca-se aqui a “experiência de riscos controlados” para contrapor-se à perspectiva dos montanhistas e da defesa da “auto exposição ao risco” como forma de lazer, tema explorado anteriormente. Este impulsionamento gerou por exemplo, a necessidade da gestão do PNI de limitar a frequência em atrativos, como a parte Alta Agulhas Negras e Prateleiras, estabelecendo um teto máximo de 90 visitantes por dia (PROV/PNI 2023). É justamente a perspectiva de ampliação da frequência comercial regida pelos parâmetros burocratizados do Ecoturismo que em alguma medida, entra em conflito com a forma de exploração oriunda da experiência, advinda dos montanhistas, que produz o tensionamento entre esses grupos. A divulgação dos atrativos amplia a frequência e a possibilidade de acidentes que, por sua vez, são elementos que impactam negativamente no Ecoturismo, conforme já argumentamos. Por outro lado, para os montanhistas ainda há outros picos e possibilidades de exploração inéditas, que estariam resguardadas pelos direitos previstos na carta constitucional, mas que enfrentam cerceamentos diante dos interesses econômicos daquele segmento. Importante destacar por fim, o impacto da mídia digital e redes sociais em tal dinâmica de incremento de frequência. Um caso curioso, a título de exemplo, ocorreu em 2018, quando uma reportagem em emissora de TV aberta divulgou as possibilidades de nevasca no PNI<sup>87</sup>, resultando numa visita de mais de três mil pessoas em um único dia na parte Alta do Parque - muitas das quais sem equipamentos e vestimentas adequadas - criando uma demanda subitamente alta, incompatível com o local e criando uma série de crises para sua gestão.

Como parte da contextualização do debate, é importante notar que as duas categorias que atuam profissionalmente no espaço - os guias e condutores - possuem características muito distintas quanto à sua formação para a atividade e pertencimento territorial. Os primeiros possuem formação acadêmica, baseada nos cursos de bacharelado em turismo iniciados no país em 1970, nos cursos técnicos impulsionados através dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFes), com foco na atuação no setor empresarial e não necessariamente pertencentes aos territórios onde desenvolvem sua atividade ocupacional. Os condutores por sua vez, possuem raiz histórica na atividade dos chamados “caipiras”, possuem conexão com as populações tradicionais ou com atividades do montanhismo - portanto, muito mais ancoradas numa formação dos saberes da prática do que acadêmico-formais. Compreendemos portanto, que cada um dos profissionais possuem saberes distintos e com potenciais variados. É aqui, mais uma vez, que se coloca a polêmica da Portaria 769/2019, que acaba por estabelecer uma disputa ambos os saberes - acadêmico-formais e

---

<sup>87</sup> Disponível em: <https://redeglobo.globo.com/rj/tvriosul/noticia/aventura-nas-alturas-rjtv-plugue-e-gl-dormem-na-parte-alta-do-parque-nacional-do-itatiaia.ghhtml>.

da experiência prática - ao privilegiar a regulação dos guias em detrimento dos condutores. Este tipo observação encontrada fortalece a hipótese do trabalho previamente mencionada, de que a perspectiva fundante que orienta os formuladores da política pública para uso comercial das UCs, estão mais alinhadas a um projeto de desenvolvimento focado no setor do turismo empresarial, desconsiderando alternativas locais e mais ancoradas no próprio território. Nos debruçaremos no próximo item, portanto, sobre a formação e caracterização do grupo social que ocupava o território do PNI antes da sua criação, os “Caipiras”, abordando suas origens, reação e relação com a criação do Parque e com os agentes “vindos de fora”. Destacaremos que, desta relação entre o *rural* e os *agentes de fora*, representados respectivamente pelos “Caipiras”, e “Neo-Rurais”, encontramos uma *nova ruralidade*. Esta teria sido forjada a partir de duas vertentes de exploração do mercado: a primeira de caráter fundiário, com o aumento da especulação imobiliária na região e a segunda, ancorada nas novas possibilidades promovidas pelo turismo.

### 3.5. População Tradicional: os caipiras

No período histórico em que esta pesquisa se desenvolve, os Caipiras, tal como definidos nos livros, quase não existem mais na região. Porém, é possível ainda encontrar marcas de suas tradições na comunidade da Serra Negra, que fica encravada no interior do território do PNI e foi reconhecida em 2022, como representante das comunidades tradicionais<sup>88</sup>. É possível também observar tais heranças culturais em populações que ocupam outras áreas no entorno do PNI - especialmente no lado Mineiro. Conforme nos afastamos das partes mais isoladas e de maior altitude do PNI e descemos para os vales, encontramos os descendentes desta cultura. Com a vinda de novos moradores para região, oriundos de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, houve um encontro de culturas, produzindo, portanto, uma *nova ruralidade* nesse Espaço Ocupado. Para construção desta narrativa, para além das referências utilizadas na caracterização do Sul Fluminense utilizamos a obra de Antonio Cândido (2010), “Os Parceiros do Rio Bonito”, e de Marcos Cotrim de Barcellos (2022), no livro “Uma História do Parque Nacional de Itatiaia. Espelho de nacionalidade e reserva da memória brasileira”. Enquanto a primeira obra elucida inúmeros aspectos culturais sobre os “caipiras”, a segunda possui notoriedade regional, e uma narrativa que foca em acontecimentos do contexto nacional, conectando-os com elementos locais, compondo um

---

<sup>88</sup> A Portaria nº 44, de 25 de janeiro de 2021, versa “sobre a aprovação pelo Comitê Gestor (Documento SEI 7977682) e a necessidade de celebrar TERMOS de COMPROMISSO com moradores da Comunidade Tradicional da Serra Negra, Itamonte/ MG”. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-44-de-25-de-janeiro-de-2021-301459032>.

quadro ampliado da construção deste território. Os trechos a seguir, da apresentação e prefácio do livro de Barcellos (2022), indicam essa ideia:

#### Apresentação

“Uma história que tem o charme das expedições científicas que cruzaram o Brasil nos séculos 18 e 19; que tem o impacto dos acontecimentos políticos e sociais entre os anos de 1880 e 1930; que tem o mistério e a magia da era de Aquário e do movimento *hippie* dos anos 1970 e 1990, tudo isso misturado num caldeirão de curiosidades, fatos, mitos e lendas com pitadas de política, ecologia e meio ambiente que agora, com a edição de um livro, esta sendo passado a limpo numa verdadeira “linha do tempo” que organiza os acontecimentos que antecederam a criação do Parque Nacional do Itatiaia (PNI) em 1937 e dali até os dias atuais.” (Luiz G. B. Aragão - Chefe do PNI, março de 2022 - In: Barcellos, 2022, p.09)

#### Prefácio

(...) destacar como a criação do Parque esteve associada a uma visão mais ampla de *consolidação da identidade nacional*. A década de 1930 marcou uma virada no pensamento social acerca da visão dos brasileiros sobre si mesmo, seja na literatura, seja nas ações do Estado brasileiro para afirmar o surgimento desta nova interpretação. Corretamente, Cotrim de Barcelos apresenta a criação do Parque Nacional de Itatiaia como “ápice de um processo” de nacionalismo brasileiro, e portanto, como *projeto político e estratégico*. (Ronaldo Gomes Carmona - Professor de Geopolítica da Escola Superior de Guerra, março de 2022 - In: Barcellos, 2022, p.09)

Os Caipiras, enquanto povo tradicional é diferenciado dos povos originários, índios e escravizados trazidos da África, pela sua formação histórica e social. Não se trata de um povo de matriz única, mas formado pelos filhos e filhas de colonizadores pobres, índios e escravizados fugidos, representando o caldeirão cultural que forma a sociedade Brasileira. Um povo surgido das inquietudes dos movimentos econômicos e históricos, seja a procura de ouro pelos bandeirantes, o massacre indígena na conquista de territórios ou pela decadência do café como lastro econômico nacional. Esse grupo cortou o mato dos sertões do hoje centro-sul do país em busca de uma vida de subsistência e isolamento, retirando praticamente todo seu sustento das áreas inexploradas pelo sistema Capitalista nacional, rudimentar à época. Destacamos que o termo “caipira”, provavelmente originado do tupi, significa em sua gênese “cortador de mato” ou ainda, viria de “caapora”, outra palavra do tupi que significa “morador do mato” - de acordo com Câmara Cascudo (1998), em seu Diário do Folclore Brasileiro. Até mesmo Morgado de Matheus, que governou a Capitania de São Paulo entre 1765 e 1775, quando chegou a São Paulo e percebeu o comportamento arreado dos paulistas, comentou: “Este costume de viverem dispersos, metidos pelas roças, tem feito hábito, de sorte que só fazem gosto da solidão e para ela fogem” (Simonsen, 1957, p. 243; Campos J.T., 2011, p. 492). O intuito do trabalho das famílias era apenas para o seu próprio sustento: às mulheres cabiam todas as tarefas domésticas, o cuidado com os filhos, além de incluir também a atuação na lavoura e colheitas, um trabalho ininterrupto; enquanto aos homens, cabia o serviço pesado e da segurança.

Para a Sociologia Rural paulista, o caipira é um tipo humano específico: refere-se aos homens e mulheres livres e pobres do campo de uma ampla região do interior do Brasil, que compreende os atuais estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e estados adjacentes. Em outras palavras, diz respeito às populações rústicas que povoaram as enormes extensões de terra - os sertões - não ocupadas pelos latifúndios escravocratas. Eles eram os responsáveis pela cultura do fogão a lenha, pelo café feito no coador de pano, o leite quente ordenhado da vaca, biscoitos de polvilho, rosquinhas, pães de queijo, broas, bolos de fubá, doces em calda, etc. Sem falar nas geléias, licores de frutas típicas (pequi e jenipapo) e, é claro, na famosa cachaça - que se transformou numa bebida típica do Brasil.

Na região do Médio Paraíba, onde fica localizado hoje o PNI, ocorreu essa mescla de povos que resultou nos Caipiras. Os primeiros foram os colonizadores pobres que ergueram pequenos agrupamentos familiares que davam algum suporte às atividades de exploração no local. Neste período, a vasta mata que cobria a Serra do Mar era considerada uma barreira natural para segurar os desvios clandestinos de ouro entre as Minas Gerais e o litoral, de onde era escoado para Europa. Neste sentido, o governo não estimulou o seu povoamento, por isso, o local ainda era ocupado principalmente pelos Tupis.

Frisamos já que, tendo o homem da Guanabara de aplicar as suas energias na Baixada (...) não se ocupava em povoar a Serra, onde aliás centenas de quilômetros de mata virgem o separavam dos campos mineiros. Mesmo quando já descobertas as minas, a floresta inviolada se interpunha entre a ambição do fluminense e as lavras, vedando-lhe a comunicação. Desta fisionomia geográfica da terra bem se utilizou a política da metrópole, impedindo a abertura de estradas para as zonas de mineração, o que viria incentivar o contrabando do ouro. (LAMEGO FILHO, 1963, p.107)

Com a introdução da produção de café, essa região passa a ter destaque no país, num processo que levou a três alterações: (i) esses colonizadores pobres passam a trabalhar para as fazendas de café em múltiplas funções; (ii) surge a necessidade de erradicar os índios que ocupavam o Vale do Paraíba, para criar segurança e estabilidade as Fazendas produtoras; e (iii) houve um aumento significativo de escravizados para trabalhar no cultivo do ouro preto. Com o fim deste ciclo econômico, promovido principalmente pela abolição da escravidão, essas fazendas perderam sua finalidade e passaram aos poucos, a serem desmembradas e ocupadas novamente pelos pobres portugueses, os recém-libertos e os remanescentes indígenas.

Para o estudo em tela, além de identificar a formação dos grupos sociais da região escolhida para pesquisa, os caipiras trazem outro elemento importante no debate. Na virada do século XIX para o XX, esse grupo social representaria um atraso quando comparado à modernidade das recém instaladas cidades Brasileiras. Sua forma de vida baseada em agrupamentos familiares, com ética,

costumes e modos próprios, vivendo apenas da subsistência e matérias primas da mata, contrastava com a industrialização idealizada. A dualidade rural *versus* urbano, e atrasado *versus* moderno, dentre outras, são inicialmente expostas e analisadas a partir da figura do Caipira. Não à toa, podemos observar na literatura do início do século XX um processo de desconstrução desse grupo, como apresentado por Judas Tadeu de Campos (2011):

Com isso, o caipira paulista passou a sofrer, no próprio estado onde vivia, um preconceito cultural. Em outras palavras, o preconceito contra o caipira, que acabou se transformando num estereótipo, foi consequência das mudanças que vinham ocorrendo na economia do país. Segundo Martins (1975, p. 4, 26 e 87), a afirmação da superioridade do modo de vida urbano sobre o rural exprimiu-se culturalmente na construção de estereótipos negativos sobre o morador da zona rural. O caipira seria um indivíduo ingênuo, preguiçoso, desnutrido, doente, maltrapilho, rústico e desambicioso. (Campos J.T., 2011, p. 494)

Apesar de uma retomada dos valores deste grupo social nos anos de 1940, tendo como um dos expoentes Mário de Andrade, os estereótipos criados anos antes continuam existindo, como os personagens representativos desta cultura produzidos por Monteiro Lobato e popularmente conhecidos. Em trabalho debatendo a cultura modernista dos anos 1920 e 1940, correlacionando com a literatura brasileira e as formas de perceber os caipiras e sua cultura, Marques (2012) aponta que:

Em 1914, Monteiro Lobato apelidou o nosso caboclo de Jeca Tatu e o pintou monstruosamente como feio, selvagem e preguiçoso – uma “velha praga”, raça “a vegetar de cócoras, incapaz de evolução, impenetrável ao progresso”. Apontado como estorvo no caminho da modernização, o caipira de modos grosseiros não deveria ter lugar na São Paulo moderna, rapidamente transformada em metrópole cosmopolita e industrial, “locomotiva” avessa às paisagens e figuras do passado. No entanto, na célebre conferência de 1942 denominada “O movimento modernista”, Mário de Andrade faria questão de lembrar que São Paulo era habitada por caipiras, tendo sido palco do modernismo porque estava ao mesmo tempo “em contato mais espiritual e mais técnico com a atualidade do mundo”. A cidade crescia, mas sua base era rural, caipira, e num momento em que muitos dela se envergonhavam, os modernistas resolveram reabilitá-la, girando a manivela do trem. De um lado, o progresso; do outro, o desvio ou desastre. (Marques, 2012, p.39)

O trecho justamente destaca, por um lado, o caipira descrito de maneira pejorativa como uma “velha praga impenetrável ao progresso”, e por outro, como o alicerce sobre o qual as cidades cresceram na era moderna. Portanto, para além dessa reconstrução histórica, é importante argumentar pela dupla perda deste grupo: do seu *território* e de sua *identidade*. No caso estudado a perda territorial se dá quando o PNI expande suas áreas, reordenando a função da terra ocupada e refletindo suas ações para áreas além das fronteiras da UC. As terras no entorno do PNI recebem um status de “saudáveis” por estarem juntas à uma natureza intocada e protegida. Essa classificação



atraía cada vez mais residentes temporários em busca de alívio da pressão das cidades e cura de males oriundos da urbanização e industrialização, iniciando um processo de valorização dos terrenos. A circulação de um número maior de pessoas com *habitus* urbanos ampliou as relações de uso deste território e dos serviços para sua manutenção, trazendo mais mudanças para os grupos locais. A perda de sua identidade pode ser compreendida nas descrições pejorativas desta comunidade, parte daquelas utilizadas pelos modernistas para deslegitimar uma forma de vida distinta daquela predominante no sistema capitalista. Por uma série de dinâmicas, o novo sistema imposto para essas comunidades levou à perda ou ressignificação de suas representações sociais. Vejamos as Festas Juninas, por exemplo. Nestas representações do estilo de vida dos Caipiras, um dos símbolos utilizados é a fogueira, que costuma estar sempre presente no meio do arraial, além de também ser demarcada pelas inúmeras canções que a mencionam. A importância da fogo vai muito além da diversão representada nas festas: este elemento tinha - e eventualmente ainda tem - importância na vida cotidiana de quem dispunha apenas de tecnologias básicas para sobreviver na mata. Um dos elementos que toda a normatização ambiental e relativa ao PNI trouxe para os ocupantes do território, foram as restrições na prática do uso do fogo por Lei, que perdura até os dias atuais e ainda permanece sendo fonte de inúmeros problemas ambientais na região. As duas perdas assinaladas, do território e da identidade, ocorreram pela desconsideração de outros projetos e formas de utilizar a natureza, e prevalência dos ideários do sistema de mercado. Isso levou a uma reconversão da vocação econômica da região que, de uma base agropecuária fundada em núcleos familiares praticamente autônomos, com mínimas interações com o mercado, passa a pautar-se por um modelo de especulação imobiliária e dependência do setor do turismo, principalmente.

Uma das atividades da Região das Agulhas Negras<sup>89</sup> que praticamente desapareceu e é representativa destas mudanças, são as tropas de burros que desciam dos Planaltos do Sul de Minas, - incluída a comunidade da Serra Negra nesse grupo -, para vender queijo nos vilarejos das regiões mais baixas de Visconde de Mauá. Nos dias atuais é de conhecimento geral entre moradores de Visconde de Mauá, a existência de um senhor que preserva essa cultura e desce dos Planaltos com dois burros, nos quais há alforjes de madeira<sup>90</sup> presos, contendo queijos artesanais para venda. Já as gerações mais novas buscam atividades consideradas “menos extenuantes” e “mais rentáveis”,

---

<sup>89</sup> Termo usado para distinguir partes dos municípios do entorno do PNI, onde a atividade turística é dominante. A alcunha derivada do principal atrativo da região, o Pico das Agulhas Negras, foi elaborado para promover as localidades dentro do mercado de turismo. Note-se que a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), após passar por vários endereços instala-se na cidade de Resende, sendo inicialmente nomeada de “Escola Militar de Resende” (1944 - 1951) e muda de nome no ano de 1951, também recebendo denominação relacionada ao pico.

<sup>90</sup> Os alforjes de madeira são uma espécie de bolsa grande dividida em dois compartimentos, que se fecha através de uma dobradura ao meio. Possivelmente, carregar queijos nessas condições devem ser inclusive fora dos padrões de regulação da vigilância sanitária, o que mais uma vez concorre para a finitude deste “personagem”.

principalmente prestando serviços no comércio, pousadas e residências dos novos moradores ou veranistas. Em um dos relatos de um morador do entorno do PNI, que saiu da Capital do Rio de Janeiro em 2008, para lecionar nas escolas locais. O entrevistado já praticava Montanhismo antes de chegar na região, sendo parte do quadro dos condutores de visitantes e frequentador da vila da Serra Negra há mais de 15 anos. Podemos ver na sua fala esse entendimento, mencionando justamente o senhor supracitado:

É, ele vende um queijo pra comprar um feijão com arroz. É isso. Ele não tá numa de lucrar. Só quer sobreviver. E pelo visto, esse personagem, vamos dizer, o Caipira mesmo, acho que não existe mais. Ele tá lá ainda. Mas quando ele morrer, acabou. O filho dele não vai ser mais Caipira.

Quem antes acordava as quatro horas da manhã para tirar leite da vaca, produzir o queijo e passar mais de um dia a cavalo para vender seu produto, passou a servir o café da manhã nas pousadas de maneira intermitente, acompanhando o movimento turístico. Quem ocupava o dia correndo por campos e florestas atrás de cavalos e vacas perdidas, passou a cortar o gramado, cuidar dos terrenos e arrumar as casas dos veranistas. E ainda na mais simbólica das mudanças, quem antigamente ateava fogo nos terrenos para limpeza do pasto e ampliação dos campos na sua forma tradicional de existência, é hoje o Brigadista<sup>91</sup> contratado de maneira precária para combater as queimadas. E dentre as opções existentes, a atuação como “condutor de visitantes” talvez seja uma das que permite a preservação de um estilo de vida das gerações passadas, já que supõe adquirir e reproduzir esses saberes tradicionais para entretenimento dos visitantes. Novamente as palavras do condutor mostra o desinteresse das novas gerações em manter o modelo de vida de seus pais:

Essa geração nova lá, os filhos dessa galera, que tem hoje de 20 a 30 anos, ele não fala pra eles tirarem o leite de uma vaca? Eles não querem isso nem a pau. Todos os jovens que eu conheço lá em cima estão correndo de vaca. Eles têm vergonha até. Então eles querem evoluir, essa cultura é mais dos antigos que não tinham opção. Ou era vaca ou era morrer. Os antigos mesmo, os pais deles. Hoje em dia não, o cara tem um bico no prévi fogo, trabalha na portaria do parque, desce, cuida de um sítio lá embaixo. Quem cuida? Quem lava a privada? Quem faz a faxina? Quem tá com a chave da casa? É essa galera.

---

<sup>91</sup> A figura do Brigadista é extremamente valiosa na região, uma vez que faz o primeiro combate à incêndios, que na maior parte das vezes, é controlado sem participação alguma do Corpo de Bombeiros. Importante destacar que, ainda que não haja normativa que especifique tal procedimento, os Bombeiros tendem a não atuar em áreas rurais, pela distância e pela falta de aparato público, dentre outros fatores. No senso comum compartilha-se a ideia de que tal Corporação atua em áreas rurais apenas na evidente ameaça de bens públicos ou privados. Em Visconde de Mauá, possui rara atuação, focada mais em casos de acidente/resgate/afogamento e supõe 48 km percorridos em uma hora e vinte minutos para o atendimento. Portanto, quando há incêndios nas matas da Serra da Mantiqueira são acionadas as Brigada de Incêndio - algumas remuneradas e outras voluntárias. O PNI possui sua própria “Brigada de Prevenção e combate aos incêndios florestais” dentro do corpo administrativo, com contratações temporárias (contratos de seis meses ou um ano) e solicitação constante de apoio de voluntários. Além disso, a região possui suas Brigadas Voluntárias organizadas por moradores, como a “Brigada de Incêndio Florestal ‘Voluntária’ do Alto do Rio Preto”, além dos grupos de whatsapp de “amigos da Brigada”, em que moradores que não são combatentes, apoiam as ações com transporte, alimentação ou outras necessidades, além de serem pontos de observação para focos de incêndios, balões, etc.

Tais mudanças nas percepções geracionais narradas no depoimento acima, não são exclusivas da região da Serra Negra e também ocorreram em outras localidades do entorno do Parque, através de arranjos diversos envolvendo uso da terra e prestação de serviços. Isto se comprova através de uma das entrevistas, realizada com o responsável pelo Centro de Atendimento ao turismo da Serrinha do Alambari (CAT - Serrinha). Nos seus mais de 35 anos como residente, trabalhou na Prefeitura de Resende nos setores de ouvidoria, comunicação e turismo, além de participar de diversos projetos como voluntário e ser um artesão reconhecido na região. No início de seu relato, ele descreve a ocupação do Vale da Serrinha, localizado praticamente do lado oposto do PNI em relação à Serra Negra. Esse vale, por suas características de localização e acesso, demorou a ser ocupado depois que a produção pecuária local foi abandonada. A reocupação deste território ocorreu quando da implantação do PNI. As famílias vindas do Sul de Minas que tinham ocupado a área da entrada do PNI (Posto 1) para manter sua produção de carvão, precisaram deslocar sua atividade para outro território. Já não era mais possível cortar e queimar madeiras, naquela área que tornara-se de preservação ambiental. É através desse segundo deslocamento, portanto, que se forma a ocupação do Vale da Serrinha do Alambari. Em seu relato, o agente conta que:

Que esse pessoal (famílias mais antigas da Serrinha) chegou aqui na década de 1940, oriundo do sul de Minas, mais especificamente Bocaina de Minas, de onde veio o Joaquim Balbino, o Ricardo Balbino. E esse pessoal, instalou clareiras na mata para explorar basicamente carvão. Eles cortavam a madeira, queimavam o carvão e faziam uma agricultura de subsistência aqui. Plantavam arroz, plantavam milho, plantavam feijão. E eles me contam que desciam em Resende pra comprar querosene, sal e algodão. Então é o cara do meio rural que planta a maior parte do que come, tem cultura e isso é forte, tá?

Uma cultura do sul de Minas Gerais. Formaram clareira, famílias juntas, que faziam pouco comércio. É muito parecido com a caracterização do que seria o caipira. Existe uma relação dessa população do sul de Minas com o caipira do Vale do Paraíba.

O entrevistado descreve o cotidiano destas famílias como uma vida reclusa voltada para religiosidade e atividades de subsistência. Em seu depoimento, reflete sobre como deveria ter sido o encontro desta população local, dotada de com um modo de vida particular, com os “recém chegados da cidade”:

Então você imagina quando chegou o pessoal do Top Club, década de 1950, que esse pessoal foi ver os carros, as roupas, o choque cultural que deve ter sido. E aí chegou o pessoal do Rio, Gurgel, o pessoal do Top Club, que passou a gerar trabalho para esse pessoal, de cuidar, limpar e manter o terreno. Então eles passaram a trabalhar aqui, para veranistas, para proprietários que vinham da área urbana.

O encontro deu-se nos primeiros anos da década de 1950, data da implantação do condomínio “Top Clube”, que transformou o terreno de uma antiga fazenda abandonada em lotes

para venda. Esses lotes deram origem a muitas das casas de veraneio existentes na Serrinha, representando uma grande parte dos trabalhos ofertados nos dias atuais nesta comunidade. O Top Clube, quando da sua inauguração, ostentava todas as modernidades de seu tempo e disponibilizava na sua sede quartos para hóspedes, um grande salão provido de cassino, além de ofertar equipamentos de caça e guias. Cabe destacar que em 1992, a comunidade da Serrinha do Alambari passou a ser uma Área de Proteção Ambiental (APA)<sup>92</sup>, uma UC de uso sustentável, indicando o abandono de práticas anteriores incompatíveis com o novo ordenamento como a produção de carvão e a caça. Outro marco simbólico da mudança de identidade deste lugar acontece no ano de 2017, quando a organização da sociedade civil, Silo - Arte e Latitude Rural, ocupa a sede do outrora Top Club. A Silo, conforme descrição de seu site oficial, é um movimento surgido:

“do desejo de promover o trânsito de saberes entre campo e cidade, evidenciando que nas extremas periferias há produção de pensamento, arte, ciência e tecnologia. Ela reflete, por um lado, a experiência geracional de filhos e netos de camponeses, gente do campo que se relaciona com as novas tecnologias. Por outro, reflete a vivência de uma geração urbana que deseja estar no campo”<sup>93</sup>.

A mudança significativa na utilização deste espaço demonstra que com o tempo, o encontro entre as culturas urbanas e rurais deixou de ser uma dicotomia, para transmutar-se em um novo entendimento de rural. Contudo o mesmo entrevistado adverte que muitas vezes essa ausência de distinção é apenas aparente e, ao comentar sobre as relações atuais, sugere a existência de uma diferença entre os grupos:

Então, pessoas como eu, por mais diferença que a gente tenha, quando eu penso em Serrinha, eu estou preocupado com ordem pública, com invasão, congestionamento, violência, e estou preocupado com conservação do meio ambiente.

Eu falo assim, pô, carnaval, bloco, eu já fico assim, né? Aí eu falo, pô, gente, o visitante aqui vem atrás de sossego. Aí eu sinto que a galera daqui, mesmo meus amigos, já me olham assim, pô, esse pessoal de fora não quer deixar a Serrinha crescer, não quer deixar a Serrinha ter festa. Tem uma coisa assim, o tempo todo, o tempo todo.

Nos depoimentos, percebemos que o primeiro traz preocupações de cunho essencialmente urbano, que tendem a ser associadas a pessoas que vieram da cidade. Nas áreas rurais esses temas tem dimensionamento distinto das cidades, causando menor preocupação para as pessoas que sempre viveram no rural. A mesma lógica é aplicada no sentido contrário, já que moradores destas áreas rurais não cogitam ir a cidade com medo de riscos tratados pelos moradores urbanos como

---

<sup>92</sup> Lei Municipal nº1726/1991 - cria a Área de Proteção Ambiental da Serrinha do Alambari, Resende, RJ & Lei Municipal nº1845/1994 - Dispõe sobre o Plano Diretor para o Ecodesenvolvimento da Área do Proteção Ambiental da Serrinha do Alambari.

<sup>93</sup> Disponível em: <https://silo.org.br>.

cotidianos. Já o segundo trecho mostra uma oposição e uma tensão entre a “galera daqui” e os “de fora” - alcinha que tende a permanecer no habitante, independente dos anos de moradia no local. No contexto acima, diante da iniciativa local de fazer um bloco de carnaval, pontua que “blocos de carnaval e festas são coisas da cidade”, negando a proposta. Por outro lado, parte do argumento contrário a este tipo de iniciativa foca no fato de que o “visitante vem aqui atrás de sossego”, em alguma medida impondo um ordenamento à comunidade mais ancorado no interesse do “turista” e não do “morador local”. Por outro lado mostra também a associação que a população local faz entre a realização de eventos e atividades ligados à cidade/urbano com um suposto desenvolvimento local. A mesma trama acontece no que diz respeito às estruturas urbanas e, novamente, essa postura não representa uma totalidade <sup>94</sup>.

Essas transformações na Região das Agulhas Negras promovidas pela interação agentes oriundos dos ambientes urbano e rurais, guarda semelhanças com as consequências do movimento dos chamados NeoRurais. O termo faz referência a um movimento iniciado nos anos 1960 na França, que enquadra este grupo de indivíduos que deixam o urbano em direção ao rural, em busca de qualidade de vida e diminuição produtividade das cidades. Esses indivíduos, ao carregar um comportamento e habitus adquiridos na cidade, acabam por alterar a paisagem rural, mesmo sem intencionalidade. Seguimos a ideia das múltiplas composições que interferem no meio rural, através do trabalho de José Graziano da Silva, para o qual, “o meio rural brasileiro já não pode mais ser analisado apenas como o conjunto das atividades agropecuárias e agroindustriais, pois ganhou novas funções” (Graziano da Silva, 2002, p.08). O autor denomina esse fenômeno como sendo um *Novo Rural* ou *novas ruralidades*, que são subdividas em quatro grandes subconjuntos. Para efeito da pesquisa destacaremos apenas o subconjunto relacionado às “atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços” (idem, 2002, p.02) pela sua afinidade direta com tema aqui apresentado. Considerando as polêmicas teóricas sobre o conceito de Neo Rurais e suas formas de abordagem, seguimos o entendimento de Azevedo (2010) sobre os agentes deste fenômeno, quando afirma que estes constituem: “(...) uma nova classe de pessoas que, tendo nascido na cidade, optam por viver no campo, aproveitando o melhor de ambos os mundos. Estas pessoas procuram, nas zonas com menor concentração populacional o contacto mais próximo com a natureza, uma maior qualidade de vida” (AZEVEDO, 2010, p.82). Esse

---

<sup>94</sup> O documento intitulado “O Passado e Futuro de Visconde de Mauá – Considerações favoráveis e contrárias à implantação de instalações e equipamentos em área livre na chegada à Vila de Visconde de Mauá e as alternativas discutidas pela comunidade.”, apesar da publicação não enquadrar-se nos padrões de artigos científicos, serve aqui apenas como um vislumbre da situação apresentada. Disponível na íntegra no [http://evoluamaua.net/textos/praca/dossie\\_total.pdf](http://evoluamaua.net/textos/praca/dossie_total.pdf).

deslocamento da cidade para o campo em busca de “maior qualidade de vida”, repete inversamente o movimento dos Caipiras, que anos antes protagonizaram o êxodo rural provocado pelo implemento de tecnologias no campo e a consequente diminuição de oferta de trabalho. Esses homens do campo procuravam nas cidades uma “maior qualidade de vida” e a inversão deste fluxo pode ser tanto causa, como efeito das alterações aqui apresentadas. O estilo de vida, tratado de forma pejorativa no início do século XX, pelos urbanos que pregavam o progresso, passou a ser alvo de cobiça destes mesmos indivíduos, agora desgastados pela rotina opressora das cidades.

O exemplo da pesquisa que mais se aproxima do ocorrido na França de 1960, está na Vila de Maromba, parte da Região Turística de Visconde de Mauá<sup>95</sup>, cuja efervescência de pessoas aconteceu nos anos 1970. Essa vila era o último ponto de uma estrada precária que iniciava na Rodovia Presidente Dutra e depois de percorrer em torno de 40 km transpondo a Serra da Mantiqueira, chegava à uma praça ladeada pelo Rio Preto. O local isolado e dotado de belezas naturais recebeu um grande número dos chamados “Hippies” que, fugindo das opressões da cidade, buscavam ali criar uma nova comunidade. Nas palavras de outro entrevistado, morador da Região há mais de 15 anos, muito atuante nos espaços de discussão ambientais desde sua chegada:

Todo mundo aqui trabalhava com fazenda, criação de gado, criação de porco, essas coisas assim, era o normal deles aqui. E vinham uns malucos pra cá e ficavam acampados aqui. E que tomaram gosto pela coisa e se transformaram nos hippies. Veio pra cá a comunidade hippie pra viver alternativamente. E aí esses caras não faziam parte desses produtores rurais.

Com o tempo, a tal “comunidade alternativa” não prosperou e seu legado pode ser visto nos camping e pequenas pousadas, no artesanato, vestimentas e mística entorno da região, que compreende desde gnomos e ETEs, até lobisomem. Assim como em outras vilas e vales do entorno do PNI o turismo surge de forma orgânica, uma solução para as pessoas que se mudaram dos centros urbanos produzirem uma renda para sustentar seu novo modo de vida. O mesmo entrevistado continua:

Mas eles eram os hippies e foram eles que começaram, alguns deles, que deixaram de ser hippie e começaram a se transformar em empresários, abriram pousadas. Uma das maiores pousadas que tem lá na Maromba era de um dos hippies mais famosos que tinha aqui. A vida de hippie dá muito certo até você completar uns 40 anos de idade. Quando você começa a precisar de médico, a tua saúde começa a decair ou qualquer coisinha, aí você vê a necessidade, você precisa de ter dinheiro, aí você muda de vida rapidinho. Você deixa de ser hippie e entra pro ramo dos empresários.

---

<sup>95</sup> Denominação dada a um grupo de vilas e Vales que formam um complexo turístico junto as margens Carioca e Mineira do Rio Preto, tendo como entrada principal a Vila de Visconde de Mauá.

As falas dos entrevistados demonstram um processo de mudança no modo de vida das comunidades da região, que tendo seu meio de vida alterado procura novas oportunidades de trabalho proporcionadas pelos recém-chegados. Nesta dinâmica, novos padrões de consumo advindos das cidades foram apresentados à população local, gerando novas ambições e desejos. Os grupos oriundos dos centros urbanos tiveram múltiplas origens e motivações para se estabelecerem na região. O encontro destes agentes transformou o Espaço produzindo uma cultura diversificada, com origens no rural e no urbano, ainda que até hoje apresentem uma distinção. O mesmo entrevistado aponta a representação simbólica da questão:

Qual era a briga que tinha? Ah, esse 021 não manda aqui, quem manda aqui é 024, que é o prefixo de telefone. Esses empresários quando vêm, do Rio de São Paulo pra cá, pra abrir a pousada, eles vêm com os celulares deles, então são 021, 011, e os 024 são contra esse pessoal. Você vê essa rinha, essa rixa que existe, essa rancor que existe.

Todos os movimentos apresentados acima são iniciados a partir dos anos 1950, e como mencionado, tem traços similares ao movimento dos chamados Neo Rurais. Porém, o primeiro movimento de saída de Espaços urbanos para a região, remonta à um período anterior ao Parque, e foi promovido por razões de seu próprio tempo. Na primeira década do século XX, três núcleos coloniais foram implementados na região com famílias de toda a Europa. Dois deles foram implementados pelo Governo brasileiro nas franjas da Mantiqueira, após a compra do conjunto de fazendas no maciço de Itatiaia, que eram de propriedade do Comendador Henrique Irineu de Souza – filho e herdeiro do Visconde de Mauá. A proposta inicial era desenvolver na região uma economia com base na agricultura de espécies frutíferas de origens europeia dada a semelhança climática. Por isso, os Núcleos Coloniais de Visconde de Mauá e de Itatiaia, construídos no período entre 1909 e 1916, chegaram a acomodar trinta e seis famílias entre austríacos, italianos, belga, holandeses e alemães. Esses estrangeiros buscavam uma condição de vida melhor fugindo da compulsão sócio-econômica que afligia a Europa - conforme apontada por Polanyi (2000). Com o fim do incentivo do governo, o projeto pereceu e os estrangeiros ficaram por conta própria. Mesmo com dificuldades nos primeiros anos, deixaram uma marca expressiva na cultura local, com a implantação das primeiras hospedarias da região e uma arquitetura característica. Destaca-se ainda que os lotes pertencentes ao Núcleo Colonial de Itatiaia tiveram sua área englobada pelo PNI na sua ampliação de 1982, causando uma série de imbrólios fundiários que persistem até a presente data. O terceiro Núcleo Colonial foi formado por famílias Finlandesas em 1929, que saem do seu país pelos mesmos motivos, mas que financiam e organizam o empreendimento com recursos próprios - diferente do que ocorreu com outros dois núcleos. O propósito inicial de construir uma colônia

Finlandesa nos trópicos acabou sendo bem sucedido e hoje, a cidade de Penedo goza da premissa de ser a única colônia Finlandesa do Brasil, motivo pelo qual atrai um grande número de turistas.

Por todas as relações apresentadas acima podemos demarcar alguns pontos focais na transformação das tradições locais e o modo de vida na Região das Agulhas Negras a partir da metade do século XX. Todas estão relacionadas às mudanças que vinham ocorrendo nos anos anteriores: o encontro de culturas do rural e urbano, dispersando a fronteira entre esses Espaços; o aumento da especulação imobiliária promovida pela compra de terras por pessoas da cidade, para veraneio ou negócios; e a reconversão da vocação econômica da Região promovida pelo turismo. A partir destes pontos, compreendemos o setor do turismo como principal catalizador das mudanças no recorte da pesquisa e por isso, abordaremos a seguir, a caracterização do turismo como o setor econômico fundamental, com ênfase na visitação e uso público das UCs.

### 3.5. Agentes do mercado: Turismo, Institutos e Associações

O intuito deste item é apresentar os agentes do mercado que apareceram como importantes na pesquisa, que pertencem ao grande grupo atualmente rotulado como setor de “Turismo de Aventura” ou “Ecoturismo”. Dividimos os achados em três grupos: (i) das associações representativas de empresas de turismo e de profissionais do ramo; (ii) Institutos voltados para a pesquisa e desenvolvimento das UCs; e (iii) das concessões de apoio ao uso público das UCs. Note-se que a importância desses grupos situa-se no fato de que, em UCs de proteção integral, como o caso dos Parques Nacionais, este é único setor do mercado com autorização para exploração econômica, inclusive como parte das políticas públicas de conservação.

O Ecoturismo aparece enquanto política pública no Governo FHC, no ano de 1996, através do lançamento de um documento elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial, com participação da Embratur e IBAMA, intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”<sup>96</sup>. No texto de abertura, há uma mensagem da Presidência bastante significativa, ao demonstrar inúmeros dos elementos que estão em debate na pesquisa, indicando o turismo como impulso ao desenvolvimento sustentável e trazendo a visão política da época - a alvorada do neoliberalismo no Brasil, representado pelo Estado Gerencialista e privatizações:

O Brasil, neste aspecto, apresenta um *trabalho pioneiro*. Seu maior mérito reside em estabelecer *diretrizes metodológicas* que possibilitarão o estabelecimento de uma Política Nacional de Ecoturismo que, ao tempo em que orientam, não excluem, ao contrário, induzem às adaptações

---

<sup>96</sup> Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S8D00001.pdf>



necessárias às diversas realidades, consistindo em *parâmetros mínimos* para a elaboração de Políticas locais. Pioneira, também, é a premissa nele estabelecida de que *todas as ações a serem desenvolvidas pressupõem a parceria ativa entre a iniciativa privada e da entidades governamentais*. (Brasil, Política Nacional de Ecoturismo, 1994, p.6)

O turismo neste momento já era uma realidade econômica e combinava os anseios do mercado com a conservação ambiental. O potencial deste setor fica evidente no simbolismo criado quando é adjetivado como uma Indústria. Apesar de atuar na prestação de serviço e não produzir bens materiais, como uma indústria, o Ecoturismo surge de forma pioneira abrindo caminho para um mercado lucrativo que não destruía a natureza para produzir, sendo anos mais tarde denominado de Economia Verde. Os dados a seguir indicam o potencial deste setor: (i) o ecoturismo cresce a taxas de 15 a 25% por ano, enquanto o o turismo convencional apenas 7,5%; (ii) de acordo com Organização Mundial de Turismo (OMT), 10% dos turistas em todo o mundo buscam o turismo ecológico; e (iii) faturamento anual do ecoturismo, a nível mundial, é estimado em US\$ 260 bilhões, do qual o Brasil se apropriaria com cerca de US\$ 70 milhões (<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28936-o-que-e-ecoturismo/> - dados de 2015).

Desde o lançamento das Diretrizes em 1994 até os dias atuais, o Governo brasileiro dedicou inúmeras normas e documentos sobre turismo. A definição do conceito de *ecoturismo* contida neste documento, aponta-o como “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 através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas” (Brasil, 1994, p.19). Note-se que dentre as normativas pesquisadas, estas Diretrizes não tiveram atualizaram e seguem em vigor. A tabela 4 a seguir, apresenta um sumários das normas em destaque.

**Tabela 4 - Instrumentos e Documentos relativos ao Ecoturismo/Turismo**

<b>Data</b>	<b>Instrumento/Doc.</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>1994</b>	Diretrizes para uma política nacional do EcoTurismo. GT MICT/MMA- Portaria Interministerial No.1/1994.	Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho, objetivando: (i) articulação entre entes governamentais, setor privado e a comunidade; (ii) implantação de infra-estrutura adequada e formação de recursos humanos especializados; (iii) desenvolvimento ordenado do ecoturismo no País.
<b>2003</b>	Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, metas e programas.	Objetiva: (i) Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidade regionais, culturais e naturais; (ii) Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.
<b>2005</b>	Plano Aquarela (Embratur)	O “Plano Aquarela - Marketing Turístico Internacional do Brasil” é um instrumento técnico com o objetivo de impulsionar o turismo, por meio de cinco grandes segmentos: Sol e Praia, <a href="#">Ecoturismo</a> e Aventura, <a href="#">Cultura</a> , <a href="#">Esporte</a> e Negócios, Eventos e Incentivos. Elaborado a partir de 2003, e lançado para 2005-2006.
<b>2007</b>	Plano Aquarela Marketing Turístico Internacional Do Brasil 2007-2010	Atualização e Revisão do Plano Aquarela anterior e lançamento do 2007-2010, focado nas ações executadas, resultados alcançados e o desempenho, segundo metas estabelecidas em 2005.
<b>2008</b>	Política Nacional do Turismo (Lei Nº 11.771/2008)	Estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.
<b>2009</b>	Plano Aquarela (visão para 2020)	Apoiado em pesquisas, estudos e na experiência de seis anos de promoção turística internacional. Oferece para o período de 2020, o planejamento, estratégia e principais ações para trabalhar o Brasil como destino turístico. Participação da EMBRATUR.
<b>2010</b>	“Manual Turismo de Aventura: orientações básicas”. Ministério do Turismo, 2010.	Objetivos: desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos, propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística, propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, estabelecer padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços por parte dos operadores, empreendimentos e equipamentos turísticos, entre outros.
	“Manual de Ecoturismo: Orientações básicas”. Ministério do Turismo, 2010.	Nova edição: atualiza e complementa informações, contextualiza o mercado do segmento e perfil do turista. Reforça as parcerias e envolvimento comunitário como aspectos essenciais para o desenvolvimento do Ecoturismo. Trazendo a abordagem do turismo de base comunitária. Debate a acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Produziu caderno específico sobre aspectos da promoção e comercialização, parte essencial da estruturação de qualquer produto turístico.

Uma vez apresentados os dispositivos e documentos do Estado sobre o tema específico, abordaremos os agentes que atuam comercialmente na área, seja dentro do setor do turismo ou do esporte. Algumas dessas entidades e organizações já foram sumariamente apresentadas no capítulo II, e serão retomadas aqui para subsidiar outros aspectos do debate.

A Associação de Guias e Profissionais de Escalada do Rio de Janeiro (AGUIPERJ) - conforme já abordado - foi criada em 2001 e é um braço comercial da Federação de Esporte de

Montanha do Estado do Rio de Janeiro (FEMERJ). A FEMERJ por sua vez é filiada a Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME), entidade nacional de administração do desporto de montanhismo e escalada, com caráter desportivo, ambiental e cultural. A nível internacional essas entidades estão associadas a *Union Internationale des Associations d'Alpinisme* (UIAA), que representa interesses de alpinistas, montanhistas e escaladores pelo mundo. Criada em 1932 na França, a UIAA aponta representar mais de 3 milhões de escaladores e montanhistas de 94 organizações em 6 continentes e 72 países, no ano de 2024. Seus debates envolvem questões relacionadas à segurança na montanha, sustentabilidade e esportes de competição<sup>97</sup>, atuando inclusive no desenvolvimento de padrões nas regulações de segurança, junto às indústrias do segmento de equipamentos. Para além das questões técnicas, a UIAA atua desde 2022, através de uma Comissão de Assuntos Jurídicos (LAC), na coleta e compartilhamento de conhecimento jurídico relacionado à montanha e ao esporte. Este trabalho dá sustentação às recomendações de sua comissão, conselho e entidades associadas com temas relativos a direito ambiental, direito de propriedade intelectual (PI), seguros e responsabilidade civil, direito esportivo e de viagens.

Como parte do envolvimento do setor de esportes no mercado envolvendo atividades como montanhismo e escalada, estas entidades buscaram regular e nivelar os atuantes na área, estabelecer padrões técnicos adequados e resguardar a qualificação dos profissionais, criando um sistema de certificação próprio. Diante de um cenário de ampliação dos praticantes da atividade, muitas vezes sem qualificações técnicas - fruto da popularização da prática através também da internet e aplicativos - os montanhistas que formaram a AGUIPERJ criaram uma primeira certificação de escalada, por eles considerada de “alto nível”. No início do processo a entidade admitia seus associados pela apresentação de um currículo que era avaliado pelos fundadores, método utilizado para garantir um mínimo de experiência para os que iriam exercer a função de instrutores ou guias de escalada. A ideia era “nivelar o conhecimento e a oferta de qualificação” através de cursos e treinamentos, como de “Auto-resgate”, “Didática” e “Primeiros Socorros em Áreas remotas”. Com o amadurecimento do processo foi criado um programa de avaliação, surgindo o “Programa de Avaliação em Escalada” (PAE) - que incluía como exigências do currículo, um número mínimo de vias de escalada realizadas, de determinados níveis de dificuldade e duração, e cursos obrigatórios. Com os anos de existência, a associação outrora estadual tornou-se, em 2024, a Associação Brasileira de Guias de Montanha (ABGM)<sup>98</sup>, sendo uma entidade avaliadora do Programa Nacional

---

<sup>97</sup> Disponível: <https://blogdescalada.com/a-historia-completa-da-uiaa/>.

<sup>98</sup> Atualmente a ABGM conta com o seguinte quantitativo de profissionais certificados nos seguintes estados: RJ - 43; BA - 3; MG -5; PR - 1; RS -1; SC -5; SP-4.

de Qualificação do Montanhismo junto à CBME. Os valores para obter uma certificação desta entidade neste ano consistem em: R\$100,00 de taxa de avaliação curricular, R\$750,00 de exame de certificação e R\$200,00 da anuidade da ABGM, totalizando R\$1050,00 - o que também direciona uma seleção de público através das questões de classe. Atualmente, existem seis categorias disponíveis para certificação: “Guia de Montanha”, “Guia de Escalada”, “Guia de Caminhada”, “Instrutor de Vias Esportivas”, “Condutor de Trilhas” e “Condutor de Trilhas com Especialização em Técnicas Verticais”. Vale destacar mais uma vez o debate realizado anteriormente, sobre a profusão de atividades, categorias e certificações, que envolvem o mercado do “esporte/turismo de aventura”. O sumário das categorias, definição das atividades/profissionais e sigla das normas constam na tabela abaixo:

**Tabela 5 - Programa de Avaliação Aguipej - Certificações**

<b>Categoria/ Certificação</b>	<b>Definição</b>	<b>Sigla</b>
<b>Guia de Montanha</b>	Entende-se por Guia de Montanha aquele capaz de liderar participantes em excursões de montanhismo, caminhada e de escalada em rocha em todos os tipos de terreno do território nacional, além de estar apto a ministrar todos os cursos de escalada em rocha, caminhada e técnicas verticais.	CBME-DT 2016/03
<b>Guia de Escalada</b>	Entende-se por Guia de Escalada aquele capaz de liderar participantes em excursões de escalada em rocha em todos os tipos de terreno do território nacional, além de estar apto a ministrar todos os cursos de escalada em rocha e técnicas verticais de maneira autônoma.	CBME-DT 2016/03
<b>Guia de Caminhada</b>	Entende-se por Guia de Caminhada aquele capaz de liderar participantes em excursões de caminhada de um ou mais dias em todos os tipos de terreno do território nacional e com obstáculos de até 3º grau de dificuldade, lances em A1 e em estruturas ferratas (cabo de aço, correntes, degraus metálicos, etc), desde que tais obstáculos e lances não ultrapassem meia enfiada de corda, possibilitando descida imediata até o nível do solo.	CBME-DT 2016/03
<b>Instrutor de Vias Esportivas</b>	Entende-se por Instrutor de Vias Esportivas aquele capaz de liderar participantes em escaladas esportivas com proteções fixas, restritas a uma enfiada. Todas as atividades do Instrutor de Vias Esportivas estão restritas a meia corda de distância da base, possibilitando descida imediata até o nível do solo..	CBME-DT 2016/03
<b>Condutor de Trilhas</b>	Entende-se por Condutor de Trilha aquele capaz de conduzir participantes em excursão de caminhada de curto percurso entre os níveis Leve e Moderado Superior, desde que não possuam trechos ou lances que exijam o uso de técnicas verticais.	CBME-DT 2016/03
<b>Condutor de Trilhas com Especialização em Técnicas Verticais</b>	Entende-se por Condutor de Trilha com Especialização em Técnicas Verticais aquele capaz de conduzir participantes em excursão de caminhada de curto percurso entre os níveis Leve e Moderado Superior, em áreas naturais, incluindo atividades ou locais, que demandem o uso de corda para ascensão, descida ou para garantir a segurança em lances verticais ou expostos.	CBME-DT 2016/03

(Fonte: site oficial da AGUIPERJ).

Enquanto a ABGM atua de forma independente e sem reconhecimento estatal - conforme indicado pelo seu sistema de certificação próprio e alcance - a Associação Brasileira de Empresas de Turismo de Aventura (ABETA), atua como parceira do Estado, sendo um agente importante no impulsionamento das políticas para o setor de “Turismo, Ecoturismo e Turismo de Aventura”. Como resultado de esforços iniciados através de encontro de empresários do setor nos anos anteriores, a ABETA foi criada em 2004 e possui como um de seus pilares, a atuação na “defesa dos seus interesses perante o mercado, poderes público e privado”. Sua meta é fazer da “cultura da vida ao ar livre uma força de evolução econômica, ambiental e social”. Como parte desse processo de defesa de interesses do setor, a entidade tem atuado intensamente em parceria com o Ministério do Turismo, participando e colaborando na elaboração dos planos e normas governamentais. Hoje mais de 140 empresas com sedes em 22 estados e no Distrito Federal fazem parte da Associação. De acordo com seu site oficial, a entidade “tem como pilares a segurança e o profissionalismo”, buscando estabelecer o país como um destino mundial deste setor. Afirmam almejar “serviços padronizados e de excelência” e é, portanto, que buscam cumprir exigências do mercado internacional (Fonte: <https://abeta.tur.br>).

Três movimentos merecem destaque e concorrem para que a ABETA alcançasse relevância e neste cenário. O primeiro, quando absorve parte das demandas da Associação Férias Viva, criada em 2002 para orientar o viajante e incentivar a prática segura de atividades no turismo nacional - abordamos em detalhes a entidade no capítulo II, item 2.3. Desde então, tem se dedicado através de inúmeras ações e parcerias para a criação de normas de segurança, divulgação de acidentes e conscientização. Sua fundadora identificou a lacuna de legislação sobre normas de segurança no turismo, e em especial, no “de aventura” e o silêncio sobre o assunto. Além disso pontua a preocupação dos turistas em diferenciar as “empresas legítimas” daquelas que “podem pôr vidas em risco”, dada a quantidade imensa de empresas disponíveis na internet. Ao mobilizar diversos setores da sociedade e provocar o debate no meio público, via participação em grupos de trabalho e projetos de desenvolvimento, a entidade contribuiu para a entrada desta pauta na agenda política. Segundo monitoramento feito pela associação sobre acidentes de turismo, os dados indicam “resultados estonteantes sobre a quantidade de erros de operação envolvidos nos acidentes”. De acordo com a fonte, as informações recolhidas entre os anos de 2002 e 2020, totalizam 3.960 casos e mostram que: (i) em 99% das ocorrências, os acidentes poderiam ser evitados; (ii) 70% dos acidentes ocorreram por negligência do prestador de serviço; (iii) falhas no uso de equipamentos corresponde a 57% dos casos; e (iv) a ausência de equipamentos de proteção aparece em 77% dos

casos<sup>99</sup>. Ambas entidades passam a atuar em parceria, desde a criação da ABETA - que ocorre dois a três anos depois da Associação.

Diante desta pressão sobre o Estado, uma das iniciativas proposta para pensar em soluções foi a assinatura de um convênio entre a ABETA e o Ministério do Turismo, em 2005 - o segundo movimento que destacamos aqui. Em 2009, em parceria com o SEBRAE e MTur, é produzido um documento intitulado “Diagnóstico do turismo de aventura no Brasil”, em que os objetivos de tais convênios são detalhados:

Em dezembro de 2005, a ABETA firmou convênio com o Ministério do Turismo para realizar o Projeto de Fortalecimento e Qualificação do Segmento de Turismo de Aventura, que tem como objetivo o fortalecimento, a qualificação e a estruturação do segmento turismo de aventura no Brasil, com ações voltadas para o desenvolvimento do segmento com qualidade, sustentabilidade e segurança. São cinco os objetivos específicos do projeto: **fortalecimento e articulação de organizações representativas do segmento Turismo de Aventura**; elaboração de planejamento estratégico para o **desenvolvimento do segmento Turismo de Aventura** com qualidade, sustentabilidade e **segurança**; desenvolvimento de conteúdo para **treinamento profissional de condutores** e empresas que oferecem atividades de Turismo de Aventura; disseminação de conhecimento técnico relacionado à gestão empresarial e à **operação responsável e segura no Turismo de Aventura e organização**, qualificação e estruturação de Grupos Voluntários de Busca e Salvamento. (Fonte: <https://www.feriasvivas.org.br/wp-content/uploads/2014/10/MTur-ABETA-Diagnostico-do-Turismo-de-Aventura-no-Brasil-2009.pdf> - grifos nossos).

O montante de recursos repassados pela União para este Convênio CV (361/2007, registro Siafi 595673) firmado através do Ministério do Turismo envolviam alguns milhões de reais<sup>100</sup>. Essa ação era parte de um programa de governo iniciado em meados de 2010, para capacitar profissionais para os eventos como a Copa do Mundo (2014), Olimpíadas e a Paraolimpíadas (2016), com investimento total de R\$ 440 milhões e a meta de capacitar 306 mil profissionais para os eventos internacionais (dados do Instituto Ethos<sup>101</sup>). Este foi o início de uma longa jornada de parceria entre a ABETA e o poder público, que permanece até os dias atuais.

O terceiro movimento e último movimento, consiste na parceria com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a fim de construir uma série de normativas para as atividades de “turismo de aventura” e “radical”. A ABNT trata-se de um foro Nacional de Normalização fundado

---

<sup>99</sup> Disponível em: <https://feriasvivas.org.br/>.

<sup>100</sup> Note-se que a prestação de contas do convênio vem sendo questionado na justiça, por “não comprovar a execução dos itens previstos no plano de trabalho do convênio”, com o nexo de causalidade posto pela “não apresentação de documentos que comprovassem a execução física dos itens previstos no plano de trabalho”. O Acórdão indica dano ao erário com valor atualizado do débito, sem juros, em 23/10/2020, de R\$ 1.552.207,56 (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero). Naol nos debruçaremos sobre esta questão, mas como é fato reconhecido no meio, pontuamos aqui. Maiores informações em: ([https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%3A4784%20ANOACORDAO%3A2022%20COLEGIADO%3A%22Primeira%20C%20C3%A2mara%22DTRELEVANCIA%20desc%2C%20NUMACORDAOINT%20desc%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%3A4784%20ANOACORDAO%3A2022%20COLEGIADO%3A%22Primeira%20C%20C3%A2mara%22DTRELEVANCIA%20desc%2C%20NUMACORDAOINT%20desc%20)).

<sup>101</sup> Disponível em: <http://www.jogoslimpos.org.br/destaques/ha-um-amplo-espaco-para-desvios-de-recursos-nos-investimentos-em-servicos-declara-procuradora-juliana-moraes/>.

em 1940, e confirmado pelo governo federal por meio de diversos instrumentos legais, sendo membro fundador da Organização Internacional de Normalização (ISO), da Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas (Copant) e da Associação Mercosul de Normalização (AMN). É responsável pela elaboração das Normas Brasileiras (ABNT NBR), elaboradas por seus Comitês Brasileiros (ABNT/CB), Organismos de Normalização Setorial (ABNT/ONS) e Comissões de Estudo Especiais (ABNT/CEE). As normatizações produzidas pelo órgão são incorporadas em inúmeros políticas públicas do nosso país, incluindo aquelas que tratamos no capítulo III, item 2.3. É importante mencionar ainda, outros parceiros de grande monta no setor privado, como a Associação Brasileira de Agências de Viagem, Associação Argentina de Ecoturismo e Turismo de Aventura, Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC BRASIL), Associação Brasileira das Operadoras de Turismo, Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (ABREMAR), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, Conselho de Turismo Sustentável (Global GSTC), somente para citar alguns de abrangência nacional. Os serviços do setor buscam aproveitar todos os biomas disponíveis no país e “diversas atividades em terra, na água e no ar”. É interessante destacar que o próprio site da associação retoma um debate importante - apresentado anteriormente neste texto - sobre a indefinição de tais atividades de “turismo na natureza” ou “de aventura”. Em alguma medida, o turismo acaba se apropriando e gerando novos significados para tais objetos/atividades, ampliando a multiplicidade de entendimentos já existentes - que envolvem também os saberes tradicionais e territoriais, e as atividades de cunho desportivo.

Vale lembrar que as atividades de ecoturismo e turismo de aventura, apesar de usarem em suas práticas os chamados ‘esportes de natureza’, não são esportes radicais, pois quanto realizados com profissionalismo e respeito a legislação, são atividades divertidas, seguras e adequadas ao uso recreativo para todos os membros de uma família. (Fonte: site oficial ABETA)

O trecho ainda coloca em evidência a proliferação de termos associados ao debate. Os termos “Ecoturismo”, “turismo de aventura”, “esporte de natureza” e “esportes radicais” são usados para designar um mesmo conjunto de atividades. Ao definir o Ecoturismo em negação aos “chamados” esportes radicais, reforça-se a ausência de uma “definição perfeita”. Interessante notar que a versão mais recente dos cursos de capacitação ofertados pela ABETA em 2023, através de sua “Trilha do Conhecimento”, é denominado “Competência Mínima de Condutor – Líderes”. O conteúdo é bastante similar aos cursos de formação da ABGM e dos clubes de montanhismo, ainda que com nomenclatura que não usa o termo “Guia”. O curso em modalidade on-line, possui carga horária de 20 horas e, no ano de 2024, o investimento necessário variava entre os valores dos lotes: (i) Lote 1 por R\$ 720,00, preço promocional; (ii) Lote 2 por R\$ 950,00; e (iii) Lote 3 por R\$

1.260,00 (Fonte: <https://abeta.tur.br/wp-content/uploads/2023/08/Competencia-Minima-de-Conductor-inicio-29-agosto-2023.pdf>)

Por fim, abordaremos os Institutos, que têm grande impacto no cenário. Também parceiro da ABETA, o Instituto Semeia é uma entidade criada em 2011, que “apoia governos na concepção, implementação e gestão de projetos de parcerias que unam os esforços do setor público, da iniciativa privada e da sociedade civil”, atuando no “fomento à políticas públicas” e “aprimoramento da gestão de parques” - de acordo com seu site oficial. Seus objetivos prevêm “potencializar o desenvolvimento socioeconômico sustentável de parques e UCs brasileiras para transformar os parques em motivo de orgulho” e colaborar na produção e a divulgação de dados e evidências sobre o tema. Sua importância enquanto agente deve-se ao fato de que desde sua fundação em 2011, estabeleceu contratos de parceria assinados com 33 parques, entre naturais e urbanos, com sua atuação incidindo numa extensão territorial que atingem cerca de 5,7 mil quilômetros quadrados – uma área equivalente a quase 4 vezes a da cidade de São Paulo (SP), se somadas as áreas de tais parques, além disso, de parceria específica com o PNI. O instituto baseia seu trabalho no chamado “ciclo virtuoso das Unidades de Conservação”, que conectaria os eixos da “visitação, conservação e geração de impactos socioeconômicos” (Fonte: <https://semeia.org.br/quem-somos/#semeia>).

O Semeia atua com inúmeros parceiros institucionais, como a própria ABETA além de: Colorado State University, ICMBio, PNI, Fundação Fernando Henrique Cardoso, Fundação Boticário, Associação Brasileira de Agências de Viagem e BNDES. Destacamos dentre elas, as três primeiras instituições como mais importantes para o tema da pesquisa. Com a Colorado State University, o destaque se dá pela atuação no fomento ao desenvolvimento dos profissionais ligados à gestão pública e a unidades de conservação, através de oferta de bolsas de estudos das quais têm usufruído gestores de UCs, profissionais do setor público, da iniciativa privada e da academia. Este movimento incide numa formação específica que recai na perspectiva de atuação dos gestores públicos ou seja, quem dá os fundamentos da atuação no serviço público, é o setor privado. Com o ICMBio, houve a assinatura do acordo de cooperação assinado no início de 2024, intensificando o apoio às implementação de parcerias e no desenvolvimento de modelos inovadores de gestão da visitação em UCs federais.

Outro Instituto de destaque é o Ipê, fundado em 1992, cuja missão é “desenvolver e disseminar modelos inovadores de conservação da biodiversidade que promovam benefícios socioeconômicos por meio de ciência, educação e negócios sustentáveis”. A instituição dedicada-se à “conservação da biodiversidade em bases científicas”, atuando em “pesquisas, formação de



profissionais, educação ambiental e programas de geração de renda e negócios sustentáveis” . O Instituto iniciou seus trabalhos com o Projeto Mico-Leão-Preto e atua em projetos temáticos com “Soluções Integradas para a Amazônia”, “Voluntariado para a Conservação da Biodiversidade”, “Manejo Integrado do Fogo”, “Áreas Protegidas” e “Pesquisa&Desenvolvimento”. Dentre suas atividades estão previstas: elaboração de planos de manejo para UCs, capacitações e projetos em parceria com gestores, ICMBio, secretarias estaduais, prefeituras e outras organizações da área. Três elementos chamam atenção em relação à atuação deste Instituto: (i) na formação de gestores; (ii) em projetos de planos de manejo; e (iii) a sua ligação com a ParqueTur, empresa de concessão de destaque no cenários das UCs atualmente. Em relação à formação, em 1996 cria o Centro Brasileiro de Biologia da Conservação (CBBC) com cursos de curta duração, que se tornou em 2006, a Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (ESCAS), oferecendo Mestrado Profissional e MBA (*Master in Business Administration*). A atuação nos planos de manejo, por sua vez, teve início em 2012, através de uma parceria entre o ICMBio, o IPÊ e a *Gordon and Betty Moore Foundation*, no projeto “Motivação e Sucesso na Gestão de Unidades de Conservação Federais (MOSUC)”, com o objetivo de “identificar soluções inovadoras para os principais desafios de gestão dentro da questão financeira, desenvolvimento local e capital humano das UCs federais no Brasil” (Fonte: <https://ipe.org.br>). Ainda merece destaque a atuação como ParqueTur, que será abordada adiante.

Por fim, abordaremos o “Instituto EcoBrasil - Ecoturismo e Ecodesenvolvimento”, que é uma das primeiras organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos que aparecem no cenário brasileiro com este caráter. Fundado em 1993 como Associação Brasileira de Ecoturismo, sua gênese tem relação com o evento *World Congress On Adventure Travel & Ecotourism*. A entidade participou da elaboração das “Diretrizes para a Política Nacional de Ecoturismo” (Brasil, 1994), o primeiro documento direcionado para o setor. Segundo o seu site oficial tem por objetivos: (i) fazer do turismo um instrumento eficaz de desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais e culturais do Brasil; (ii) promover a capacitação e treinamento de profissionais e empresários para atender o mercado; e (iii) elaborar e implementar estudos, pesquisas e projetos. Esta entidade ganha destaque por já atuar antes da Rio-92, antevendo o interesse dos participantes da Conferência no RJ e encomendando à operadora “Expeditours”, a elaboração de um catálogo de “viagens ecológicas” no Brasil (Fonte: [www.ecobrasil.eco.br](http://www.ecobrasil.eco.br)). Além da atuação já nos primórdios do movimento de intensificação da visitação nas UCs, ressaltamos que a mesma entidade também pontua dificuldades de se conceituar “turismo de aventura”, datando em 1980 a confusão entre este e o “turismo esportivo”:

O conceito de Turismo de Aventura, vem sendo discutido desde o início dos anos 80, muitas vezes sobrepondo ou sendo confundido com Turismo Esportivo. Mas, a nosso ver, essa confusão se desfaz desde que se considerar as atividades e práticas, praticamente as mesmas, sejam realizadas por esportistas ou por turistas (com pagamento a agências ou operadoras especializadas). (Fonte: <http://ecobrasil.provisorio.ws/>)

Para encerrar o debate, apresentaremos a ParqueTur, empresa brasileira que atua como parceira privada do estado na administração do uso público de parques naturais. Objetivando o desenvolvimento do que chamam de “pólos de turismo sustentáveis”, atua hoje na concessão dos seguintes parques: (i) Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO); (ii) Caminhos do Mar, que faz parte do Parque Estadual Serra do Mar (SP); (iii) Parque Estadual do Ibitipoca (MG); e (iv) Parque Nacional do Itatiaia (RJ). Há ainda a previsão para assumir também a administração de uso público dos Parques Nacional da Chapada dos Guimarães (MT) e Estadual do Itacolomi (MG)<sup>102</sup>. A empresa possui um importante papel de articulador entre as previsões legais e de planejamento estatal e a realidade, fazendo parte de uma relação entre servidores públicos, comunidade local/entorno e cidadãos em geral. Vale aqui lembrar as pontuações sobre a atuação da empresa em relação ao diálogo democrático e ao contraditório, mencionado no item 2.3, Capítulo II - pontuadas a partir das vivências do pesquisador na condição de participante da CTME e Condutor do PNI, acompanhando as reuniões e debates nos grupos de whatsapp - da CTME, de Condutores, de Amigos da Brigada de Incêndio e outros -, onde a maioria dessas questões tem sido debatida. Muitas vezes, há um padrão comunicativo que inclusive opta pelo envio de mensagens privadas a participantes específicos - seja para convites de “cafezinho para combinar coisas” ou para “chamar atenção” de pessoas com posições opostas à concessão -, evitando, em ambos os casos, polêmicas nos espaços coletivos. Nesse sentido, é válido indagar se a empresa aplica os mesmos parâmetros (quase inexistentes ou no mínimo, muito baixos) de escuta em todos esse locais - geográfica e culturalmente diversos - que são desempenhados no PNI. No Itatiaia, seus representantes tomam decisões e executam ações a partir de uma visão gerencial que é externa aos movimentos locais históricos, pouco permeável aos debates pontuados - vide sua “retirada ofendida” do espaço de debate da CTME informada pelo whatsapp - e não necessariamente faz jus a todos os elementos pontuados nos planejamentos de uso público das UCs.

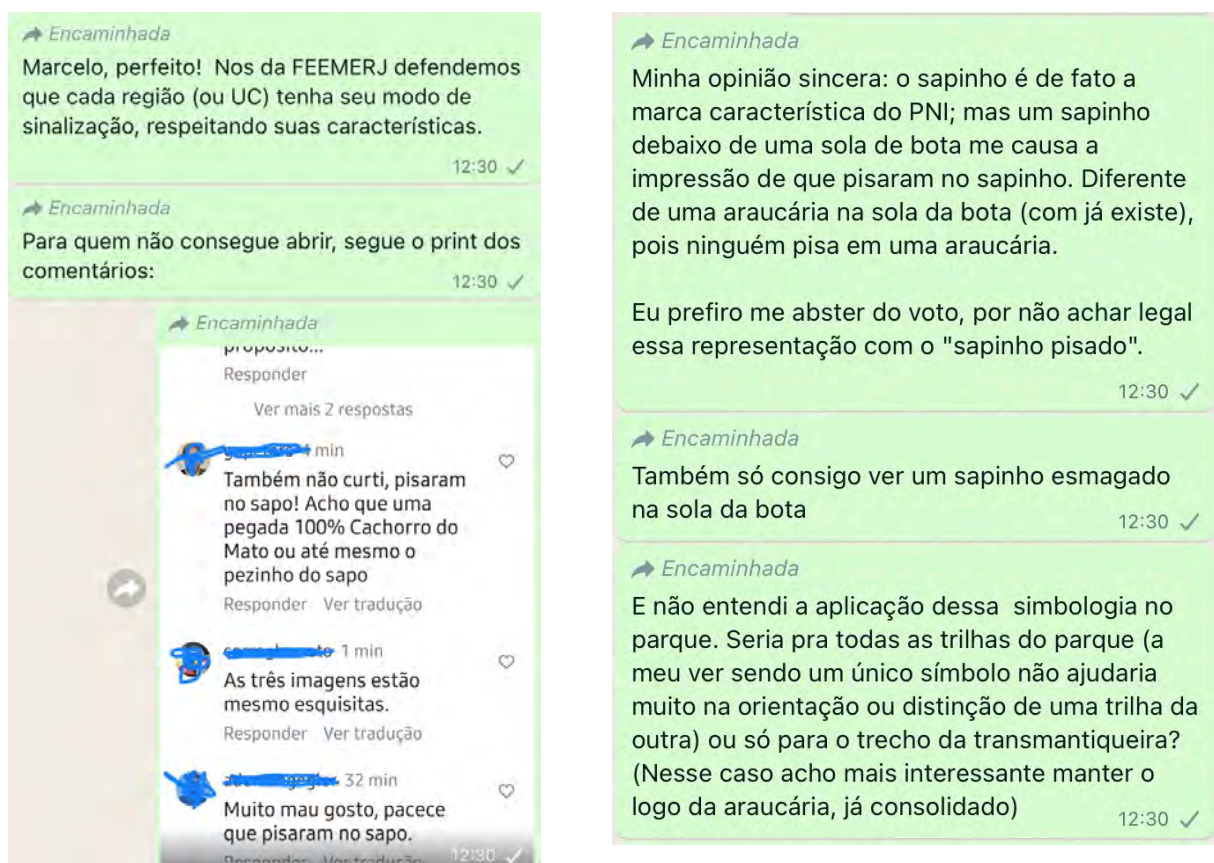
Interessante notar ainda o padrão de “participação” que muitas vezes se coloca como “participação social por whatsapp”, em formatos de enquetes, com uma estrutura pré-formatada que não necessariamente corresponde aos anseios dos participantes - mesmo quando conduzido pela

---

<sup>102</sup> Fonte: (<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/gestao-de-contratos-de-concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao-em-uc-e-regulamentada-pelo-icmbio#:~:text=Foi%20publicada%20no%20Diário%20Oficial,em%20unidades%20de%20conservação%20federais.>)

própria Gestão do PNI. Um dos exemplos foi o processo de “escolha” do símbolo para a participação do PNI na Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) - uma iniciativa dos Ministérios do Meio Ambiente e Turismo e das trilhas de longo percurso do Brasil, que possui como marca, uma sola de sapato/bota. Na ocasião, foi enviado pelo whatsapp algumas sugestões associadas ao sapo “flamenguinho”, simbólico do PNI. As imagens a serem escolhidas possuíam o sapo no meio da sola, gerando em muitos a impressões do sapinho sendo esmagado por uma bota, e não houve debate mais amplo para as sugestões indicadas. Abaixo, os prints (Figura 19) das manifestações no grupo, quando de seu envio (em 27/set/2024), indicando o formato de participação limitado que vem sendo conduzido pela nos espaços de participação do PNI.

**Figura 19 - Comunicações de Grupos da CTME**



Um dos pontos atuais de grande tensionamento entre a concessionária e os agentes locais, refere-se ao plano de instalação da tirolesa dentro do PNI, num dos pontos turísticos de destaque: o Mirante do Último Adeus. Há uma enorme resistência à esta proposição e, especialmente, a este local - mas a despeito dos planejamentos nacionais indicarem a importância de tais projetos de desenvolvimento atingirem os territórios do entorno das UCs, isso sequer é mencionado como parte da política pública, das normas ou do debate. Uma possibilidade viável seria a implementação deste tipo de instalação - que está longe de ser de baixo impacto - em áreas onde não há atrativos naturais, ao invés de alterá-los significativamente, visando o incremento da visitação e, portanto, o lucro. Isto remete, mais uma vez, ao debate sobre a preservação ou negação da função social do uso público e do Estado, no processo de política de concessões. Essa estrutura apresenta-se como uma necessidade contratual para compor as receitas do concessionário, girando em torno da questão da modelagem dos contratos com o Estado, a determinação dos encargos e investimentos previstos. Tais elementos recaem no visitante-cidadão, em última instância, que pagará o ingresso mais caro e será estimulado a “enriquecer sua experiência” a partir da utilização de equipamentos externos à natureza como tirolesa, arvorismo e outros equipamentos. No entanto, se tais elementos artificiais “enriquecem” a experiência na natureza, é uma questão de debate já que, para muitos, é justamente a natureza intocada que permite uma experiência de qualidade.

Outro fator que corrobora este entendimento do caráter comercial associado aos parques, emerge com uma rápida busca na internet por “Parque Nacional do Itatiaia” que agora leva o navegante diretamente para o site da empresa e não mais ao oficial da UC, por exemplo. O potencial visitante agora recebe primeiro as informações das compras e produtos disponíveis, sem acessar as informações pertinentes a UC, seus regulamentos e normas. Este elemento denota uma confusão de identidades institucionais: o PNI é uma UC de responsabilidade do Governo Brasileiro e, portanto, é no mínimo estranho que seu direcionamento leve não ao parque em si, mas à empresa “ParqueTur”. Em nossa percepção, faria sentido se o site da empresa estivesse hospedado no oficial - para fins de compra de ingresso -, mas este formato segue indicando a confusão de papéis e funções realizadas pelos setores público e privado na gestão das UCs. Outro exemplo deste viés empresarial no PNI, após a concessão, pode ser observado na colocação de placas com o intuito de tornar uma paisagem “Instagramável”, como foi o caso recente da instalação de enormes placas na frente da paisagem das Agulhas Negras junto ao Abrigo Rebouças. As imagens abaixo (Figuras 20 e 21), retiradas do Instagram oficial do PNI, contam ainda com uma explicação sobre o significado do termo: “os espaços ‘instagramáveis’ são locais projetados e decorados para serem cenários fotogênicos, incentivando os visitantes a tirarem fotos e compartilhá-las nas redes sociais,

divulgando ainda mais o nosso Parque”. Diante de tamanha beleza natural e do maior símbolo do PNI as Agulhas Negras, existe a necessidade de instalar uma placa para decorar a paisagem e tornar assim o cenário fotogênico?

### Figuras 20 e 21 - PNI “Instagramável”

Instagram



Instagram



(Fonte: Instagram perfil @parquenacionaldoitatiaia)

Interessante notar por fim, que a empresa faz uma campanha de distinção entre “concessão” e “privatização”, em item intitulado “Concessão em Unidades de Conservação, entenda o que é, o que não é e o que a sociedade (e o planeta) ganham com isso”. O texto menciona a parceria público-privado, o “receio comum em algumas manchetes” que utilizariam o termo de “forma errônea” e se propõe a apresentar “explicações sobre o que de fato significa”. A empresa argumenta que no caso da Concessão, o Estado permaneceria “sendo dono do que é concessionado”, mas não indicam que o tempo firmado de exploração prevê em geral de 20 a 30 anos - são 24 anos, no caso do PNI. O texto menciona ainda que nesse sistema, “o ente privado tem liberdade restrita” de operação, tendo em vista cláusulas contratuais que, em caso de descumprimento, são passíveis de multa ou mesmo rescisão. No entanto, inúmeros são os elementos que acabam sendo impostos sob o argumento de que “estão no contrato”, ainda que não estejam lá previstos exatamente da mesma maneira que são apresentados - e o caso da tirolesa é um deles. Além disso, tampouco há transparência em relação ao instrumento, que não circula entre os participantes dos espaços de participação social e que cujo uso

em discussões é visto, mais uma vez, como “atitude ofensiva em relação a concessionária” - conforme informações que circularam via conversas de pessoas “próximas à concessão”. Por fim, o texto menciona que há uma “equipe de fiscalização que é responsável por avaliar o desempenho do Concessionário”, mas a prática indica que ainda não há perfeita clareza, entre servidores, da distinção entre “fiscalizar” e “contribuir para” o projeto de exploração da concessão.

## Capítulo IV

### 4. As normas e seus impactos na vida das pessoas

---

Nesse capítulo, apresentamos algumas evidências empíricas encontradas nas entrevistas que reforçam as perspectivas apresentadas nos capítulos anteriores, assim como dá luz também às hipóteses principais do trabalho, apontando transformações de âmbito social, econômico e cultural. Parte das escolhas metodológicas aplicadas às entrevistas semi-estruturadas foram subsidiadas pela experiência de atuação no desenvolvimento do Curso de Condutores do PNI, além das informações coletadas a partir da análise documental. O roteiro das entrevistas foi desenvolvido das questões levantadas nos momentos anteriores, sendo divididas em blocos temáticos: (i) Relação entre saberes tradicionais, acadêmicos, experiência e vivência; (ii) Sobre a territorialização; (iii) Sobre a portaria e a atividade de condutor de visitantes; e (iv) Caminhos que o turismo pode percorrer nas UCs. Os entrevistados foram selecionados pela sua representatividade em um dos três grupos definidos nos momentos anteriores: o Estado, o Mercado e outros agentes da comunidade. Importante destacar que todos os condutores entrevistados realizaram o curso ofertado pela EEXT-UFRRJ - inclusive era público-alvo do curso, os condutores mais antigos que haviam se tornado irregulares por força da Portaria 769/2019 (MMA) e moradores do entorno.

A narrativa está dividida em três elementos centrais: fogo, risco e programa de condutor de visitantes. Apresentaremos as perspectivas dos entrevistados de todos os grupos no que se refere a tais pontos, indicando a percepção das pessoas sobre as normas analisadas nos capítulos anteriores e sobre o processo de transformação das UCs de forma mais ampla. Iniciamos com a apresentação da transformação social através da mudança de comportamento e entendimento sobre o elemento fogo, enquanto uma prática tradicional comum, e que passa a sofrer restrições a partir das normas regulamentadoras. Em seguida, faremos considerações sobre a forma como os entrevistados percebem a questão do risco, e as inúmeras problemáticas que esta questão traz a tona, seja para o turismo, esporte ou uso público das UCs. Na sequência, abordaremos o programa de Condutor de Visitantes e os aspectos relativos à sua organização e relação com a comunidade do entorno.

O fogo é um elemento fundamental no debate das UCs, tendo sido alvo de regulamentação desde o início da preservação dos territórios protegidos ou de unidades de conservação, demarcado desde o Código Florestal de 1934. Este elemento natural manejado pelos humanos, perpassa questões de conservação desses territórios, e foi também de extrema importância para a criação do programa dos condutores no PNI. A ocorrência de incêndios gerou inúmeras interdições ao PNI ao longo da história - sendo tema específico de debate entre pesquisadores, como Aximoff e Rodrigues



(2011) ao recuperar o “Histórico dos Incêndios Florestais no Parque Nacional do Itatiaia”. Os autores pontuam a importância e antiguidade desta ferramenta:

O fogo na Mata Atlântica é uma ferramenta antiga, utilizada pelos caçadores-coletores há mais de 10 mil anos, para eliminar a vegetação lenhosa na limpeza de terreno, para auxiliar na caça e na preparação de alimentos. Seu uso agressivo e contínuo nos séculos XVIII e XIX, para abrir espaços na floresta para criação de gado e para o plantio de café, foi muito danoso pela elevada frequência e pelas grandes extensões (DEAN, 2002). Assim, o fogo progressivamente vem modelando a paisagem, modificando a estrutura, a composição, o poder de regeneração de comunidades vegetais (SILVA et al., 2005), reduzindo drasticamente as florestas e outros ambientes naturais, sobretudo do Bioma Mata Atlântica (SAFFORD, 2001; RIBEIRO, 2002). Atualmente, esse bioma se encontra reduzido a cerca de 16% de sua cobertura florestal original (RIBEIRO et al., 2009) e a maior parte dos remanescentes florestais está sob constante pressão das atividades humanas (CÂMARA, 1996). Assim, para entender o estado atual da Mata Atlântica é preciso levar em consideração o histórico do fogo. (Aximoff e Rodrigues, 2011, p.83-84).

O PNI foi interditado inúmeras vezes para visitação devido à ocorrência de incêndios. De acordo com os mesmos autores, a abundância de registros no PNI se destaca dentre outros parques nacionais: foram 81 incêndios no PNI entre 1999- 2003, enquanto no Parque Nacional de Ilha Grande (PNIG) foram 52; e entre 1992-2003, comparando com os dados do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV), o PNI teve o registro 3,7 vezes maior de ocorrências no mesmo período. No entanto, esta ferramenta importante do modo de vida tradicional apoiado na cultura silvipastoril, sofreu transformações ao longo da história, sendo proibida a partir do decreto do parque. No entanto, seus impactos efetivos no modo de vida local só ocorrem a partir da intensificação da fiscalização - demarcando a passagem dos “Parques de Papel” para os “Parques Fortaleza”. Atualmente, utiliza-se no PNI a técnica da “queima prescrita” mas que ainda gera muita polêmica, diante dos receios e desconhecimento da prática, uma vez que é vista também como “tacar fogo no parque” - prática que as normas buscam alterar há anos. O fogo é, portanto, um elemento marcante na relação da gestão desta UC com seu entorno, conforme destaca o trecho do depoimento de um membro da gestão, abordando a relação entre a Comunidade e a Brigada de Incêndio:

É, e as vezes o cara vem para cá [trabalhar na Brigada] até com o pé atrás. Na primeira vez que ele vai trabalhar com a gente, com uma imagem muito estereotipada do que é a equipe do parque, do que é o parque, qual é a função do parque. Quando o cara entra para cá, vê realmente quem são as pessoas, qual é o trabalho, a importância do que faz. E como o brigadista não pode ser contratado seguidamente, isso gera uma grande rotatividade de gente. Da turma que tem hoje uns 30 anos [de vida], muita gente já trabalhou [aqui]. Toda a família lá de baixo [Comunidade Serra Negra] teve alguém que já trabalhou com a gente. Então isso daí vai mudando, o cara já chega em casa, troca uma ideia com o pai, já começa a mudar isso. Esse moleque que tocava fogo quando era criança, entra na brigada e percebe toda a besteira que fez. Vários caras que trabalharam comigo aqui, no passado tocaram fogo, mesmo de sacanagem.



Este depoimento traz à tona o receio que as comunidades têm do parque pela associação à ideia de restrições, que demarca a visão do Parque Fortaleza, mas indica também uma mudança de perspectiva das comunidades tradicionais, em parte, pelo envolvimento com a Brigada. De acordo com ele, a Brigada da Parte Alta é composta apenas por pessoas “locais”: “todo mundo aqui na parte alta, 100% é daqui da comunidade: Campo Redondo, Serra Negra, Fragária, Vargem Grande, não tem ninguém de outro lugar”.

A literatura aponta que “tão importante quanto diminuir a ameaça do elevado número de incêndios nas UCs, é controlar de forma eficiente os incêndios de grandes proporções que, na maioria das vezes, são propositais”, tendo em vista que incêndios causados por raios, são ocorrências de tipo raro (Aximoff e Rodrigues, 2011, p.87). Tais elementos destacam a importância da Brigada de Incêndio, que chega a se constituir enquanto um elemento de status na região, - seus membros e a comunidade do entorno tendem a enaltecer a atuação enquanto “guardiões da mata” e “guerreiros do fogo”. Um dos condutores do PNI, residente do entorno do parque desde o nascimento, aponta sua relação com a brigada e conta como a mesma surge após um incêndio provocado por turistas: “Conseguí fazer um curso no parque em 2000. Foi a primeira brigada de combate a incêndio do parque. Foi criada depois que o PNI pegou fogo, quando os rapazes se perderam e fizeram fogo para sinalizar”.

O contexto de impulsionamento à visitação dados pelas normas do Turismo, somados à ampla divulgação possibilitada pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, gerou um quadro de visitantes sem capacidades técnicas básicas e situações de prejuízo ao ambiente. Foi justamente um incêndio, na virada do milênio, que inseriu o Programa de Conductor de Visitantes em pauta no PNI. Outra condutora, residente local e descendente de funcionários históricos do PNI, traz o relato de como foi a criação do programa. Ela ressalta, no entanto, que já havia uma atividade de condução no PNI antes mesmo dele ser estabelecido. É assim que entra em cena o termo “conductor de visitantes”, sendo aplicado para uma atividade previamente existente. O desenvolvimento do programa é pensado então, para qualificar essas pessoas que já atuavam e para criar uma estrutura mínima de reconhecimento de suas atividades. Além disso, o programa tem consonância com os objetivos das UCs, no que se refere ao desenvolvimento do turismo com participação dos moradores do entorno. É assim que o programa passa a funcionar como uma possibilidade de mudança de vocação econômica, indicando que havia uma opção de exploração da natureza não pelo gado, e sim através da condução no PNI. De acordo com ela,

Ele [programa de condutores] foi criado para que capacitasse principalmente as pessoas do entorno que já trabalhavam de forma informal, já trabalhavam como condutor, tipo o pessoal de Serra Negra. Era para capacitar as pessoas para que *se tornassem condutores mesmo*, usassem o colete, crachá. *Para que eles entendessem que não precisa tacar fogo para poder o boi dele passar e que sim existe uma forma sustentável de viver que era conduzindo as pessoas*, principalmente na montanha, e que eles não precisariam mais ter vaca e tacar fogo no pasto.

O fogo é um elemento simbólico importante na transformação dos territórios, mas não é o único. O ambientalista e ex-funcionário do INEA, aponta suas percepções sobre as alterações profundas que a ação do homem pode executar nesses territórios: “Isso é um fato muito importante, eu ir escalar num lugar maravilhoso, voltar lá alguns anos depois e estar tudo destruído. Um incêndio, um loteamento, uma mineradora. Então me dá uma revolta e uma angústia muito grande. Destacamos aqui a menção aos “loteamentos na região”, que são fruto da criação de (supostos) condomínios, muito comum no mercado imobiliário voltado aos veranistas e mais uma atividade ligada ao turismo. Estes “loteamentos” refletem o uso estratégico da legislação para conseguir produzir unidades menores do que as regulamentares - ocorrência bem comum, especialmente nas áreas do entorno.

O conteúdo das entrevistas permitiu acesso às evidências da transformação dos parques, considerando a narrativa do capítulo 2, indicando a passagem dos “parques de papel”, para os “fortaleza” e “de diversão”. Outro condutor entrevistado, que é um “chegante” - termo nativo que designa as “pessoas que vieram da cidade para se estabelecer na região” - desde os anos 2000 e frequenta a Serra Negra desde essa época, relata o que seria o período inicial dos “parques de papel”:

Não existia [impacto] porque o parque cuidava da área. E a galera tacava fogo aqui no pasto. Ninguém se mentia com ninguém, eu acho, porque eu não tava aqui. O conflito surge a partir que amplia [a área do PNI em 1982] e falo, não, meu irmão, agora aqui é parque. Não taca mais fogo. Pô, como é que eu não vou tacar mais fogo? Taquei fogo aqui durante 50 anos, meu irmão.

Este período em que o decreto dos parques constava apenas “no papel”, sem alterar a vida cotidiana das comunidades mudou entre as décadas de 1980 e 1990. Outro analista ambiental entrevistado comenta sobre este “temor” ou conflito entre os agentes do estado e as comunidades locais, referindo-se à implementação do Parque Nacional da Chapada Diamantina, onde atuou antes do PNI e pode notar os mesmos problemas, ainda que em relação a outros elementos:

Quando cheguei na Chapada, era muito recente a questão do fechamento do garimpo. Fazia alguns anos que o garimpo tinha sido fechado, então tinha muita animosidade. Porque quando o IBAMA chegou e fechou o garimpo, ferrou com a economia regional que era

baseada nisso. Então, o IBAMA chegou lá na chapada, como? Trazendo a miséria. Trazendo a proibição, inviabilizando a vida de um monte de gente. A vida dos caras era baseada no garimpo.

Já o depoimento a seguir, refere-se à este fenômeno no contexto do PNI:

Eles [comunidades locais] esperavam e viam o negócio turístico e ecológico, visitação em outros parques. Lá não podia nada, eles estavam com ódio, com toda a razão. O cara chegou pra mim, pô, a cachoeira que meu avô ia, que meu pai ia, que eu ia com meus primos, eu não posso mais chegar nem perto da cachoeira. Não pode mais nada.

A virada dessa condição de livre acesso ao território da época do “avô, pai, tios”, para um parque que é proibitivo onde “não pode mais nada”, também é pontuada no depoimento de outro condutor, morador histórico da região:

Porque a gente subia ali pelo Escorrega [da Maromba] na madrugada, para ninguém ver a gente. Subia e chegava no Mata-cavalo nascendo o sol, acampava ilegal ali no Rancho Caído, e eu falei, pô, velho, o que eu estou fazendo de errado aqui, cara? Era para eu estar ilegal nesse lugar? Por que as pessoas não podem vir?

Esta questão também é mencionada pelos agentes do Estado, mostrando outro lado do debate através do depoimento de trabalhadores de base do ICMBio, conforme abaixo:

Não só pela relação do fogo, mas quando a gente chega para trabalhar num parque (...). Hoje está diminuindo isso, tanto na Chapada como aqui, mas antigamente o parque nunca era visto como oportunidade para a região. Os parques eram vistos sempre como um negócio proibitivo, fiscalizador, de polícia. Você sempre chega meio que numa oposição contra os moradores, porque o cara quer tirar uma árvore de lá e é proibido, também não pode mais botar o fogo. Então, o povo sempre olha para a gente que trabalha em UC com um pé atrás.

Um dos ambientalistas entrevistados, adjetiva a política dos “Parques Fortaleza” como “suicida”, apontando as consequências negativas em relação à população do entorno. Em seu depoimento, ele traz a tona a dimensão do “zelo pela natureza” e da função de fiscalização indireta exercida quando há visitação ordenada. Ele cita o exemplo do PARNASO e o fato de que o acesso fechado por 14 anos, significou a possibilidade da atuação de caçadores ilegais sem preocupação, uma vez que era garantido o sigilo de suas infrações, já que “não tinha ninguém lá”.

A gente sempre citou o exemplo do parque da Serra dos Órgãos, 14 anos fechado para as pessoas de bem e virou o paraíso dos caçadores. Então, essa problemática de parque, fecha, não pode, é unidade de conservação e tal, acabou batendo muito cedo por conta dessa realidade. Aquela mentalidade distorcida, de que todo visitante é um vândalo, um potencial infrator, de que os parques têm que ser geridos como museus sem visitantes. Então, por isso que eu digo, era suicida a política de Parque fortaleza. Você não deixa ninguém entrar, a

população toda fica com ódio. Quando alguém fala, vou entrar com um projeto de lei pra acabar com esse Parque, todo mundo aplaude.

É, portanto, que o sistema de parques fechados começa a ser questionado por distintos grupos sociais. De um lado, havia os moradores do entorno dessas unidades que historicamente desfrutava, dessas áreas e passaram a ser proibidos de frequentar. Também a comunidade do montanhismo passou a reivindicar a abertura de acesso, já que usava essas áreas para sua prática esportiva e, de estilo de vida, buscando o exercício de seus valores imateriais. Ainda havia o grupo dos ambientalistas e conservacionistas que viram que nos parques fechados um espaço propício para crimes ambientais e que, as pessoas que poderiam contribuir voluntariamente para a melhoria e sustentabilidade dessas atividades, estavam sendo excluídas dessas áreas. Por fim, havia ainda a pressão do setor do turismo que viria a se consolidar e vinha se desenvolvendo em outras áreas como um impulsionador, questionando o impeditivo de atividades humanas dentro de UCs. Um dos agentes do Estado entrevistado, pertencente ao quadro do INEA, aponta a relação entre a mudança de perspectiva estatal e a criação de órgãos específicos do Ministério do Meio Ambiente, como o ICMBio:

O paradigma, dado pelo ICMBio, pelo IBAMA, no caso, no pré-ICMBio, era de que toda visitação é proibida nos parques, salvo onde expressamente permitida. A gente disse, toda visitação é permitida, salvo onde expressa e justificadamente proibida. Mudamos. Então a visitação é aberta.

Essas reivindicações de acessos às UCs foram surtindo efeito, e uma abertura gradual ocorreu na passagem entre os chamados “Parques Fortaleza” para os “de Diversão”, cujas características foram abordadas no capítulo 2. Essa equação que soma o impulsionamento ao ecoturismo, a abertura dos parques e da economia brasileira às privatizações e parcerias público-privado, tem seus resultados no apoio aos serviços uso público das UCs, através das concessões. Pelos elementos aqui debatidos sobre este tema (capítulos 2 e 3), tais espaços passam a ser gerenciados - e muitas vezes com o Estado atuando como apoiador e não fiscalizador - por agentes do mercado, orientados pela lógica do lucro. Reiteramos que tal lógica não é necessariamente coincidente com a da conservação e que o gerenciamento desses espaços por tais agentes acabam priorizando oportunidades e estruturas para receber um público novo e cada vez maior de visitantes. Essa abertura a um número cada vez maior de pessoas, leva o mesmo ambientalista, que anos antes lutava para a abertura do acesso na Serra dos Órgãos, a questionar a função da própria UC como podemos ver no trecho a seguir:

Em uma unidade de conservação de proteção integral que visa, como o nome diz, a proteção integral daquele ecossistema, da fauna, flora local, beleza cênica, paisagens, etc., ele passa a querer cada vez mais equipamentos de apoio a pessoas que não tem a menor condição de estar trafegando naqueles lugares sem estar com uma babá do lado, e querem cada vez mais escada, corrimão, parapeito, deck, mirante, não sei o quê. Um fuzuê de gente, serviços e tudo que atrairá pessoas que vão pra lá não pra visitar a unidade e que tem um serviço pra contratar, mas elas vão pra outros serviços complementares (...) atrações alheias aos propósitos da unidade. Não estão nem aí, porque elas poderiam estar fazendo aquilo ali ou no Maracanã, ou no Méier, ou em Botafogo.

A indagação que se coloca é: como agentes públicos, formadores de políticas públicas e gestores de UCs passaram a operar com uma lógica similar à de *shopping centers*? Esta é uma questão sem resposta definitiva, mas alvo de reflexão deste entrevistado, morador do entorno do Parque e escalador desde o ano 2000, que veio para a região por conta da atratividade para o esporte:

Hoje em dia, as pessoas estão muito avessas ao risco, tudo é muito perigoso. As pessoas sendo criadas em um ambiente urbano e tudo controlado, eu acho que é um pouco disso aí. De querer esses controles todos dentro dos parques, eu acho que é trazendo esse controle do ambiente urbano.

O trecho indica um certo tensionamento entre lógicas de vivência urbanas e rurais, que também acabam despontando em outras questões, especialmente entre os moradores locais históricos e os Neo-Rurais.

Outro elemento abordado nas entrevistas se refere às transformações no território a partir das normas e seus impactos nas comunidades locais. Um deles é o necessário redirecionamento da vocação econômica, já que quem antes criava gado, passa a buscar trabalho via setor de turismo. Uma frase mencionada por um condutor resume bem essa questão: “Já que não posso mais viver como antes, eu vou fazer minha mini-fazendinha aqui, construo uns chalés, e gerencio” chalé, os chalés”. Em alguma medida, a opção de “fazer a mini fazendinha”, refere-se à transformação de um modo de vida tradicional num produto para venda, completando o pacote que envolve o aluguel do chalé. Nessa dinâmica, hoje ele trabalha com os chalés opção de exploração turística que tornou-se uma das únicas possíveis nos Campos Altos do Itatiaia. Na continuidade da entrevista, ele mostra justamente essa transição do homem que trabalhava com boi e “tacava fogo no pasto”, para a atuação no mercado do turismo.

Realmente quando o turismo chega muda tudo. Muda a questão da cultura e tudo mais, por exemplo, aqui na nossa área que é mexer com gado, a nova geração já não quer mais. Então o turismo está tomando conta da economia local, eu vejo hoje aqui que os jovens já não estão mais seguindo o caminho dos pais, já não estão querendo mais cuidar das vaquinhas, do leite.

Nas entrevistas foram inúmeras as falas que corroboram este tipo de perspectiva, indicando uma mudança nos valores atribuídos a natureza e na maneira de com ela se relacionar, a partir da introdução da UC e desenvolvimento do Ecoturismo. Um dos entrevistados nota essa dinâmica na própria paisagem, a partir de sua atuação como condutor e montanhista:

[Antigamente] era boi lá em cima nas prateleiras perdido, fogo no mato e no pasto, para renovar o pasto. E as pessoas aderiram mesmo, porque você vê a Serra Negra agora... Pô, de cinco anos pra cá, aquilo pipocou de chalé. Foi a galera assinar esse termo [de reconhecimento enquanto comunidade tradicional] e passar para o chalé. E eles tão ganhando dinheiro. Eles tão mudando realmente.

Outro aspecto importante de tais normatizações que causa impacto considerável entre os montanhistas e os adeptos de “práticas/atividades de aventura na natureza”, refere-se ao *risco* e a forma como é percebido. Este foi um tema que, tal qual a análise dos projetos de lei sobre o tema indicam, gerou bastante polêmica entre os entrevistados. Em geral, os depoimentos indicam uma percepção de risco que muda a partir do momento em que a comercialização entra em cena, distinguindo atividades “amadoras” e aquelas “com clientes”, que também é parte da dificuldade de definição enfrentada na “batalha normativa” a que nos referimos em capítulo anterior. Um deles traz à tona a questão da “auto-responsabilidade” e questiona como se determina o que é ou deixa de ser arriscado:

Cara, eu acho que cada um é responsável por si. Eu acho, por exemplo, proibir as pessoas de fazerem, porque a gente julga que é arriscado, isso é um erro. Cada um tem a responsabilidade sobre si. Se não estiver impactando o ambiente, se for uma questão exclusivamente do risco, cada um tem direito de assumir seu risco. Eu estou disposto a ir resgatar o cara que avaliou mal o risco e se acidentou. Eu prefiro ter esse trabalho do que ter o trabalho de ficar restringindo as pessoas ao acesso, sacou?

Este entrevistado, que atua na gestão de parques, aponta em alguma medida, as inúmeras complicações advindas de um processo de proibição de acesso que supõe fiscalização e pessoal. Seu depoimento indica uma postura mais condizente com o que pontuam os parâmetros constitucionais e a perspectiva da ética na montanha, que demarca a auto-responsabilidade, que seria um par necessário ao usufruto do “direito ao risco”. Porém, com ampliação da divulgação da atividade via internet e pela divulgação dos “novos produtos” comercializados - as “aventuras na natureza” - houve um incremento da visitação, desacompanhado de uma conscientização dos riscos inerentes à atividade ou preparação para tais desafios. A percepção dos condutores e montanhistas em geral, reforçam essa perspectiva de que o aumento da visitação veio acompanhado da diminuição do nível

técnico dos visitantes/frequentedores: “é gente fazendo besteira mesmo, procedimento incorreto, indo onde não precisaria ir, se expondo a riscos necessários. Eu diria que muito disso é da rede social, cada vez mais a galera quer ir em busca daquela foto”. Um dos agentes da gestão pontua no mesmo sentido:

E acho que cada vez mais tem gente menos preparada que vem para o ambiente de montanha. Mas isso por vários motivos. Do jeito que vendem o ambiente de montanha, por exemplo, esse negócio de ficar em ambiente abaixo de zero, aí o cara vem aqui pra ver o frio. Nunca conheceu uma montanha, nunca teve essa introdução, acaba chegando aqui muito desavisado e sem percepção de risco nenhum. Isso que é o negócio.

Em alguma medida, sobressai na perspectiva deste entrevistado a auto-responsabilidade, e ele chega a questionar medidas restritivas adicionais, como limitação de horário ou visitação noturna:

Ah, tem que sair daqui às seis horas da tarde, tá ligado? Eu acho isso uma regra errada. A gente não teria que ter essa obrigatoriedade de sair tão cedo. Ah, não, porque senão fica todo mundo de noite, vai se perder e tudo mais. Beleza, se precisar, a gente busca, mas acho que tem que ter o direito ao risco, sim.

É nessa dinâmica que, diante do aumento dos frequentadores sem preparo e consequente aumento também no número de acidentes - e de sua repercussão, a partir da atuação de movimentos como a Associação Férias Viva e a própria ABETA - acaba se construindo também um mercado para a gestão do risco, através da contratação de seguros para este fim. O risco, como parte das dinâmicas do Ecoturismo e das atividades de aventura, também passa a ser comercializado - mais uma mercadoria fictícia - deixando de se configurar como um direito - como é para o caso dos montanhistas. É possível falar portanto, na instituição de um mercado do risco, pois conforme explicam os agentes do mercado, “a gente tem empresas contratadas para isso, para fazer exame de risco de diversas formas e de diversas coisas”. Um dos condutores entrevistados que atua como “guia internacional de montanha” conta da obrigatoriedade de seguro especializado em “alta montanha” para a visitação em alguns parques/montanhas internacionais, o que também é um reflexo do aumento desenfreado da visitação. A fila de pessoas subindo o Everest, que chega a receber até 20 mil visitantes por ano, dá um indicativo do quantitativo de mortes e acidentes, que geram processos judiciais por responsabilização, uma enorme despesa para resgate dos acidentados/falecidos a ser assumida pelo Estado ou pelos particulares, além da poluição ambiental. Para termos uma dimensão desta questão - que em alguma medida, seria um “passivo ambiental” da comercialização das “atividades de aventura na natureza” - o Everest já possui cerca de 50 toneladas de lixo, além da produção de 75 toneladas de lixo no acampamento base da montanha, a

cada temporada. No geral, estima-se que entre 900 e 1.000 toneladas de resíduos sólidos são levados por turistas ao parque nacional como um todo, por ano. Há um órgão governamental que gerencia a coleta de lixo do acampamento base do Everest e das trilhas do parque nacional, o Comitê de Controle da Poluição de Sagarmatha (SPCC), criado em 1991. Uma das novas regras noticiadas na reportagem é que os escaladores que sobem além do acampamento base do Everest tem obrigação de trazer de volta pelo menos 8 kg de lixo, ou podem pagar uma multa de mais de R\$ 20 mil (Fonte: Jornal o Globo<sup>103</sup>, “‘Trilha do papel higiênico’: Monte Everest está se tornando o lixão a céu aberto mais alto do mundo”). Tanto a questão do lixo quanto o cuidado/resgate com acidentados/falecidos, são elementos problemáticos de uma visitação desenfreada impulsionada pelo “turismo e esportes de aventura”, que em geral são pouco debatidos. A pergunta que fica é quem assume os custos de tais “passivos ambientais”. Este também já é um problema que aparece no cenário do PNI. Nas Agulhas Negras em especial - atrativo que comporta até 90 visitantes/dia - é comum encontrar papel higiênico nas trilhas, de modo que a CTME já discute internamente a obrigatoriedade do “kit de dejetos” ou *shit tube*, a fim de evitar tais problemas que aumentam cojm o fluxo de visitação.

Em sua experiência, o mesmo condutor e guia observa que em alguns países o seguro é obrigatório e que a cobrança é feita nos próprios parques ou pela estrutura governamental. Nesse sentido, questionamos qual o papel do Sistema Único de Saúde (SUS) e do atendimento à saúde pública gratuito no Brasil, bem como dos serviços de resgate via corpo de Bombeiros, nessa dinâmica de constituição de um mercado de seguros para o “turismo” ou “esporte de aventura”. Ele conta que em sua última viagem ao Aconcágua, “além de cobrar o seguro, ele tinha que ter uma cláusula que garantia resgate em alta atitude”, encarecendo ainda mais o produto, que passou de US\$ 350 para US\$ 900. Estas observações nos dão uma dimensão das possibilidades de desenvolvimento do mercado de seguros - ainda que não tenha no Brasil o mesmo patamar que países como os EUA, por exemplo. Em seu depoimento, ele que possui empresa de Ecoturismo, aponta tanto a questão dos seguros, quanto a “garantia jurídica” à empresa:

é obrigatório contratar o seguro, então também viaja segurado. Não é nem o mesmo seguro que a gente tem no Brasil. Tem que ser um lá dos Estados Unidos, que é o único que cobre a alta montanha. Tivemos poucos casos assim, já tivemos casos mais graves de edema pulmonar, que seria o mais grave antes do cerebral. E aí, evacuamos o cliente, fizemos todo o procedimento também e juridicamente não teve nenhum desenrolar depois.

---

<sup>103</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/epoca/noticia/2024/02/21/trilha-do-papel-higienico-monte-everest-esta-se-tornando-o-lixao-a-ceu-aberto-mais-alto-do-mundo-alertam-especialistas.ghtml>



É interessante observar a posição institucional do ICMBio em relação à questão do risco, que o pontua como inerente à atividade de visitação e ao ambiente natural: “A gente produz diretrizes no ICMBio quanto ao risco e segurança. O risco é inerente à visitação e ao ambiente natural. Então, você está no ambiente natural, tem as situações que você precisa se conscientizar e quem está ao seu redor”. Outro agente indica que “é obrigação do parque, da UC, proporcionar informação clara, dramática e abundante sobre os riscos de uma pessoa transitar em ambientes naturais. Repetir o óbvio com cartazes e placas bem dramáticas. Transitar em ambientes naturais é uma atividade perigosa”. Nesta perspectiva torna-se possível associar os elementos gestão do *risco*, controle da *segurança* e contratação de serviços de *seguros*.

No Brasil, o debate sobre o *risco*, mais do que constituir um mercado de seguros, fomentou uma “batalha de normatizações”. Estes elementos foram debatidos no capítulo 3 e os entrevistados apontaram, em inúmeros momentos, a relação entre o aumento dos acidentes e um esforço de criação de parâmetros e normas para garantia da qualidade do serviço ofertado. Nessa dinâmica entram em contato agentes como ABETA e Férias Viva e o Estado brasileiro, através de parcerias envolvendo o Ministério do Turismo, SEBRAE e ABNT. Um dos agentes do mercado entrevistado, conta um pouco sobre esse processo:

Essas pessoas [que atuaram nas normatizações] identificaram que muitos acidentes estavam acontecendo no Brasil afora, que não existia um controle de como essas atividades deveriam acontecer, nenhuma normatização voltada ao segmento. A partir dali, junto com o Ministério do Turismo, Sebrae, ABETA e ABNT, foi criado um projeto para criar todas essas ferramentas que a gente possui hoje, as normas técnicas de seguimento. Mas, dentro do segmento de Ecoturismo e turismo de aventura, a criação da ABETA já é baseada nesses acidentes. (...) Desde o início dos anos 2000, já se via acidentes acontecendo em locais de cachoeira, gente perdida na montanha, pessoas vendendo atividades de corda sem preparo, sem os equipamentos adequados.

O problema dos acidentes, traz algumas questões de fundo: demanda diminuição na quantidade de visitantes/frequentedores/praticantes, aumento da qualidade de competência técnica ou redução do risco inerente à atividade; no entanto, ao focar na redução do risco através do estabelecimento de procedimentos mínimos obrigatórios, acaba-se gerando restrições para realização de outras atividades “de aventura”. Uma dessas limitações no PNI se dá em atividades noturnas que são proibidas, apesar de ser prática comum no montanhismo subir cumes durante a noite para presenciar o nascer do Sol. No mesmo sentido, os horários definidos para a visitação das sete da manhã até as dezesseis horas, limita atividades que, pela distância e complexidade exigiriam mais tempo, inclusive com possibilidades de bivaques (pernoite ao ar livre). Outra limitação diz respeito à obrigação de equipamentos específicos para determinados atrativos gera um duplo problema: (i)

para o montanhista experiente, tais equipamentos poderiam ser dispensados, permitindo a prática do estilo “Solo ou Solar”, que consiste justamente na escalada sem equipamento algum; (ii) a mera presença de equipamentos obrigatórios não garante o uso adequado dos mesmos, podendo causar acidentes por manuseio inadequado. É esta lógica do lucro que gera a ideia de “segurança na aventura” e interdita outras atividades, na medida em que as preocupações estão centradas em oferecer uma “mercadoria com certa segurança” para competir no mercado internacional do ecoturismo - De acordo com o mesmo agente do mercado,

O objetivo principal da criação dessa norma técnica é diminuir a quantidade de acidentes no Brasil, criar um procedimento mínimo de realização das atividades para que as empresas de Ecoturismo e turismo de aventura pudessem comercializar essas atividades em outros países, pudesse oferecer esses produtos com uma certa segurança para outras empresas.

É fato que a indefinição - ou a falta de “definição perfeita” - do que seriam as atividades de “esporte” ou “turismo” tem impacto fundamental no mercado de “atividades de aventura na natureza”. No caso do turismo, esta dinâmica agrega um componente extra, na medida em que não é estruturada a partir dos mesmos princípios éticos dos montanhistas, ancorados na auto-responsabilidade. Os agentes do mercado entrevistados e foram unânimes ao mencionar, com preocupação, a magnitude do problema gerado pela prática da judicialização em caso de acidentes. Na perspectiva deste grupo, é a aplicação do código de defesa do consumidor que demarca a distinção do que é ou não turismo, acionadas pelas famílias dos acidentados. Esta questão fica explícita no depoimento do agente do mercado a seguir:

É que numa atividade de clube, dificilmente a família, em caso de acidente e morte, vai querer questionar alguma coisa, entende? Mas havendo esse questionamento, acredito que o juiz, havendo uma atividade comercial, a compra de uma excursão, atrelaria ao Código de Defesa do Consumidor. A mãe desse turista vai querer saber o que aconteceu e muito provavelmente ela vai processar a empresa de Turismo para entender se de fato aquilo foi um acidente, um incidente ou simplesmente para ver se realmente você cumpre com aquilo que diz cumprir.

Apontamos assim para um dilema que compõe a mercadoria “atividades de aventura na natureza”, especialmente no âmbito do turismo. É bastante básico observar que a venda de um produto não combina com sua classificação enquanto “perigoso” e é, portanto, que os agentes do mercado esforcem-se para criar o que chamamos aqui de “aventura segura”. Este problema incide no fato de que, para aumentar as vendas, é preciso mitigar e quiçá omitir, informações sobre riscos que são parte integrante da atividade e não podem ser controlados de forma absoluta. Esta perspectiva não tem nenhuma relação com a perspectiva dos montanhistas, para os quais “o direito ao risco tem que

estar atrelado a uma responsabilidade sobre ele. Mas não é porque você tem o direito ao risco, que você vai abusar desse direito”.

As evidências oriundas da análise documental e das entrevistas demonstram que o trabalho de normatização conduzido pela ABETA em parceria com o MTur tem sido bem sucedido: atualmente as normas internacionais ISO estão “bebendo da fonte das normas técnicas brasileiras”. Os agentes do mercado apontam, orgulhosos que “a gente está indo para a sétima norma agora que vai virar uma ISO, uma norma internacional”. Em contrapartida, as normas produzidas por agentes como a CBME, permanecem de alcance restrito e longe de conquistar reconhecimento legal. Os agentes do esporte apontaram nas entrevistas a importância do Ministério dos Esportes na dinâmica de normatizações, mas essa visão não tem eco nas evidências recolhidas. No entanto, a pesquisa indica a existência de uma desarticulação das instâncias estatais em relação a este tema que mostra-se transversal, dada sua indefinição. Deste modo, enquanto o MTur, associações e institutos do mercado turístico normatizam o “turismo de aventura”, e o Ministério do Meio Ambiente regulamenta as UCs - tendo como princípio as políticas do Ecoturismo -, a área do esporte fica sem representatividade, dada a ausência do Ministério dos Esportes no debate. Um dos agentes estatais entrevistados resume esta questão, quando perguntado sobre a relação entre o ME e o MMA nesta matéria: “olha, você falou de um ministério que a gente nunca fez troca. De fato, com o Ministério dos Esportes, não. Mas a gente faz muito com o Ministério do Turismo, Embratur, ABETA”. Como parte do processo de impulsionamento à visitação aliado à normatização, o MMA produziu inúmeras portarias regulamentando os condutores de visitantes e há uma discussão de fundo sobre as possibilidades de se atestar a competência desta categoria. São trabalhadores das “atividades de aventura na natureza” que atuam profissionalmente e possuem conhecimento tradicional histórico sobre os parques nos quais estão territorializados, mas não são portadores de diplomas - inclusive pelo fato de que tais saberes da experiência não são passados na escola.

O terceiro elemento que abordaremos aqui refere-se justamente à história do programa de condutores e sua importância no cenário local. Todos os condutores antigos entrevistados foram unânimes ao apontar que a existência destas figuras é anterior à criação do programa de condutores propriamente dito. Os depoimentos demarcam o pertencimento territorial destas figuras, conforme trecho abaixo, em que o entrevistado se refere aos “caras nativos”:

Mesmo antes do programa, já existiam os condutores daqui mesmo. Tanto que o primeiro cara que me trouxe lá nas Agulhas, lá para o Rancho Caído e tudo mais, era um nativo daqui que era guia e morava lá em Maromba. Então, assim, sempre teve. Você está com um cara nativo, fazendo as coisas do jeito dele e tudo mais. As vezes é até mais legal do que um condutor bem pasteurizadinho, né?

Esse trecho corrobora esta perspectiva de que “sempre teve esse nativo/morador daqui que guiava”, indicando a relação intrínseca entre o programa e os agentes do território. Os agentes descrevem o programa como um “processo simples” quando de seu início, que supunha “apresentação de currículo”, dados sobre o conhecimento local da região e comprovação de trabalho voluntário no parque. Ao longo do tempo, houve uma evolução do programa que passou a ser mais estruturado e prever provas e avaliações para selecionar aqueles que tinham interesse em ser condutor do PNI. Com a continuidade do programa, despontou a necessidade de se estabelecer parâmetros básicos de segurança, já que uma coisa é “saber andar na montanha”, outra é conhecer tecnicamente os procedimentos de escalada, por exemplo. A existência das Agulhas - que pode ser considerada uma escalada leve ou “trepa-pedra” -, o quantitativo de atrativos e apelo ao “turismo” e “esporte de aventura”, multiplicou a quantidade de visitantes no PNI. Este cenário fez com que agentes locais passassem a observar com preocupação a atuação desses condutores e guias, e o tema da capacitação entrou na pauta:

Existiam os condutores cadastrados, mas não tava muito andando isso, aí eu peguei. Eu tinha uma preocupação também porque os caras vendiam que era guia de montanha, que iam levar para o cume das Agulhas, e faziam os nós cego deles lá, um negócio meio na tora mesmo, com os turistas se puxando na corda. A gente buscou fazer pelo menos uma padronização da condução. O cara que está cadastrado para conduzir o Agulhas, [tem que saber] o que está fazendo.

A relação entre o programa e o pertencimento local é outro elemento importante a ser considerado. Nessa dinâmica, inúmeras são as depoimentos que indicam que o programa veio apenas estabelecer uma espécie de registro formal às atividades que já eram realizadas no PNI. Um dos entrevistados, morador histórico do parque, cujo avô fizeram parte do núcleo colonial, montanhista de longa data na região aponta que o programa apenas reconheceu a atividade que já era realizada pelo “pessoal local”:

Foi uma coisa baseada no conhecimento que o pessoal local já tinha. Foi um credenciamento, só para trabalhar de forma autorizada, vamos dizer assim. A gente apresentou só o currículo aqui [no PNI], porque a gente, com a experiência que a gente tinha, o conhecimento, o tipo de atividade que já tinha feito [tinha o cadastro garantido e comprovado].

Todos os condutores entrevistados são agentes locais, assim como a maioria participou no curso de condutor de visitantes do PNI da EEXT-UFRRJ. No entanto, o interesse e demanda pelo curso por pessoas do Rio de Janeiro e São Paulo (capitais), comprova o interesse de agentes externos ao território nesta atividade. Os agentes estatais reconhecem a importância dessas figuras, mas indica as limitações burocrático-administrativas na condução da questão: “quando a gente lança um edital, a gente não pode privilegiar setores específicos, então a gente não pode falar que só vai

fazer cadastramento e autorização de quem mora na região”. Este foi exatamente o recurso utilizado pelo processo seletivo do curso de extensão, ao estabelecer uma escala de pontuação, considerando o pertencimento ao entorno como um de seus critérios. Foi, portanto, que curso teve massiva participação de agentes locais, à exceção das vagas reservadas à UFRRJ. Note-se que mesmo com o cuidado em construir uma proposta de capacitação que considerasse os distintos conhecimentos necessários à atuação, envolvendo técnicas do turismo para atuação com os visitantes, além daqueles específicos do PNI e atividades de campo, reconheceu-se que, sem os saberes básicos da experiência - “saber andar na montanha” - a certificação adquirido não teria validade prática.

Note-se que muitos destes agentes - conforme já apresentado anteriormente - tem profunda relação com o território e chegam a afirmar que “tem medo de pisar no Rio de Janeiro”. É curioso notar, no depoimento de um dos agentes do mercado, a perspectiva de que eles não sejam “só um condutor restrito a apenas um parque”, e “possam abrir um CNPJ”. Esta lógica - do lucro - não parece estar alinhada com a que orienta a atuação de boa parte dos condutores, que não necessariamente possuem a ambição de ampliar seus negócios para outros territórios. O trecho abaixo é representativo desta questão:

[temos a proposta de] justamente auxiliar a gestão a capacitar esses condutores. Então, a gente fala sobre sistemas de gestão de segurança, sobre a parte de empreendedorismo. De fato, para que o condutor de visitante, possa também não ser só um condutor, mas futuramente abrir um CNPJ, comercializar outras atividades e não fique só com a atividade dele restringida à aquele parque ou atividade.

São tais observações que nos permitem identificar as diferentes lógicas de atuação dos distintos agentes. Outro ponto de discordância fundamental, e que orienta o debate sobre se a função dos parques seria gerar lucro através das concessões ou priorizar a conservação e os direitos dos cidadãos, aparece quando o assunto é a instalação da tirolesa no PNI. Este empreendimento tem gerado inúmeros polêmicas e questionamentos contratuais na CTME, mas não serão tratados aqui. Destacamos os trechos abaixo sobre este tema, apenas para reforçar a existência dessas lógicas distintas:

Para mim é um negócio inviável [a tirolesa], tanto ambientalmente, como de comprometer a qualidade da visitação mesmo, de comprometer a paisagem. Eu acho que é uma falta de entender realmente o que é o parque. Inclusive por parte da equipe mesmo da própria UC.

Tem que ser discutido até chegar a uma boa conclusão. A tirolesa é uma necessidade contratual, nós vamos ter que fazer. Agora vamos ver o resto, como é que chega a um acordo.

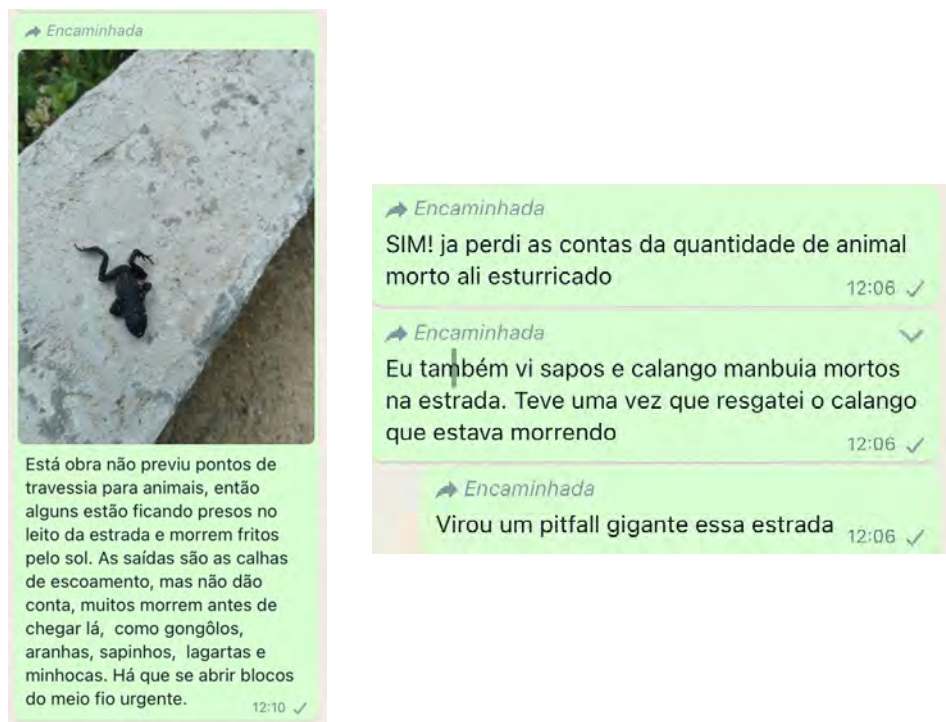
É muito difícil. Não dá um contrato desse. O processo no governo é muito complicado para chegar nisso. Para chegar a uma licitação de concessão e tudo, (...) leva um bom tempo e

muito trabalho. (...) Então, depois que o processo está pronto e que o contrato já está redigido, porque ele é redigido antes, mudar é muito difícil.

Então, como empresário, você vai procurar um local que tenha demanda e visitação. Uma tirolesa é um produto que vai gerar sim, uma demanda, vai gerar uma visitação. Então, aí vem o estudo de viabilidade econômica. Colocar uma tirolesa de 50 milhões no local distante dos centros visitantes [não faz sentido].

Outros elementos pontuais que colocam em xeque as lógicas que orientam o uso público das UCs se refere às obras de infra-estrutura operadas nos parques que não possuem relação estrita com a concessão, mas com parcerias envolvendo outras empresas. Alguns casos chegam a ser anedóticos: o primeiro deles é uma “obra de melhoria” - parceria entre PNI e Furnas - que gerou a mortandade dos vulgarmente conhecidos “flamenguinhos”, pequeninos sapos endêmicos do parque, de cor preta e vermelha, que servem de símbolo ao PNI. A falta de um projeto adequado para implementação de um novo Camping na parte alta do PNI, incluindo a reforma da estrada junto ao local, gerou a construção de um meio fio muito alto que levou à mortandade dos sapos. O fato causou revolta entre condutores do PNI, que registraram os vários sapos que morreram na tentativa de atravessar a estrada, sem conseguir saltar o enorme degrau que havia sido construído - a questão também foi registrada na Ata do CCPNI de Junho/2024. Essa questão foi amplamente divulgada no grupo de whatsapp da CTME, como podemos observar nos prints abaixo:

**Figura 21 - Comunicações de Grupos da CTME**



Esta nova área de camping construída na parte alta, conta com um galpão, área para banho e uma espécie de “baías de cimento” para demarcar as áreas de instalação de barracas. No entanto, é importante lembrar que a área em que parte da construção foi efetivada é uma Área de Preservação Permanente (APP), na qual nenhuma construção é autorizada de acordo com a Lei 12.651/2012 (Art. 4o). Suas instalações em alvenaria e concreto que distorcem do ambiente, também indicam uma inadequação do projeto e ausência de busca por alternativas ecológicas, paisagísticas e urbanas mais adequados à paisagem do PNI. Destacamos que, para o abastecimento de água no novo camping, foi instalada uma bomba d’água dentro da área de preservação permanente do Rio Campo Belo, que só pode ser realizada porque colocada como de interesse social. Na prática, em qualquer outra situação, tal ação seria considerada um crime ambiental e a instituição do “interesse social” é que permite a exceção à regra. No entanto, tal instalação passa uma mensagem dúbia para os visitantes, condutores e guias, já que é uma regra conhecida, especialmente entre aqueles que são do entorno. Portanto, há que se questionar mais uma vez, se não haveriam possibilidades alternativas à uma instalação que, em qualquer outra situação, seria enquadrada como crime ambiental. Não à toa, há quem diga que “caso esse camping tivesse sido construído em qualquer lugar fora do parque, tinha tomado uma multa, demolição, tinha acontecido todo o possível. E se fez um negócio, uma cagada desse tamanho dentro do parque” - conforme depoimento de um dos entrevistados. Ele conta que, em certa ocasião, quando da instalação de uma ponte pênsil (ou suspensa) na parte alta, houve a solicitação da apresentação prévia do projeto. O mesmo precisou ser refeito pois o que seria uma ponte suspensa, previa dezessete colunas de sustentação instaladas dentro de um brejo. Tais histórias denotam a falta de sintonia entre lógicas de atuação, e mais uma vez, a perspectiva de que o mercado nem sempre é capaz de atender às necessidades públicas de uma UC.

Por fim, fecharemos este capítulo com trecho da entrevista de um montanhista que resume de forma pitoresca a disputa de classificações das “práticas de aventura na natureza” e, em alguma medida, remete à ideia de Polanyi e as mercadorias fictícias:

Então pra mim é a mesma coisa, o cara que quando viaja pra fazer montanhismo em qualquer lugar que seja, ele tá praticando montanhismo e também é um turista eventualmente. O que houve, e por isso que a gente não passou do turismo, foi uma visão muito antagônica. Por uma série de razões, o turismo tentou se apropriar do esporte. Ele em vez de dizer assim, vou trabalhar de maneira cooperativa com o esporte, ele tentou fazer um novo esporte. É até uma analogia que eu faço muito, que é assim, o turismo de aventura para mim é um cavalo pintado de zebra. Eu pego um cavalo, pinto de zebra e falo, ‘ah, tem uma zebra aqui!’ Você diz que tem um turismo de aventura, mas na verdade, são práticas esportivas em áreas naturais e feitas de maneira profissional.

## Considerações Finais

---

Este trabalho se propôs a discutir transformações ocorridas no território do PNI utilizando o conceito de mercadorias fictícias nas atividades realizadas pelos visitantes, e debatendo a relação entre Ecoturismo, e “esporte de aventura” ou “radicais”. A pesquisa enfocou na análise da transversalidade da produção de normas de uso público das UCs e especificamente naquelas que incidem na prestação de serviços de “condução”, “guiamento” ou “liderança” ligados ao mercado das “atividades de aventura na natureza”. Observamos os impactos de tais normatizações referentes ao meio ambiente - e que também incidem nos setores supracitados -, na vida dos frequentadores das UCs, dos moradores do entorno e trabalhadores. Abordamos os instrumentos normativos, identificando os agentes os dividindo em três grupos o Estado, Mercado e as comunidades envolvidas.

Em geral, a pesquisa mostrou que o aumento de instrumentos para regular as atividades vem restringindo o direito ao acesso e risco nestas áreas, e privilegiando a criação de “aventuras seguras”, seguindo uma lógica do lucro. A evolução do Ecoturismo portanto produziu um primeiro momento de mudança seguida de outra produzida pela concessão dos Parques. O impulsionamento da visitação buscando resultados financeiros, e a implementação de estruturas pouco condizentes com áreas naturais de proteção integral, fazem questionar se a função social destas UCs continuam a ser prioridade. O caso da construção de uma tirolesa no Mirante do o Último Adeus, um dos pontos mais conhecidos da parte baixa do PNI, causando a desfiguração deste atrativo e a instalação de placas no cenário natural do visual para as Agulhas, apontando que estava “projetando” o local para se tornar um “cenário fotogênico “instagramável” são emblemáticos nessa discussão.

Neste contexto apresentamos o primeiro Parque Nacional do Brasil e a sua criação. O PNI, lócus privilegiado da pesquisa, encontra-se junto ao eixo entre Rio de Janeiro e São Paulo, proporcionando uma proximidade com centros receptivos do turismo internacional e consumidores potenciais das belezas cênicas desta UC. A Região das Agulhas Negras passa a fazer parte de mais um ciclo de transformação econômica, agora caracterizado pela comercialização dos “produtos de aventura”. As trilhas que cruzavam a Mantiqueira para o transporte das riquezas das Minas Gerais para os portos, agora são atrativos no conhecido roteiro turístico do “Caminho do Ouro”.

O trabalho se propôs a analisar um período histórico de mudanças globais, com o Brasil buscando a “modernidade” e instalação de uma administração pública eficiente perante ao patrimonialismo até então dominante. Dentro deste projeto de país, a proteção das belezas cênicas e



a criação de “ilhas verdes” para retorno do homem à natureza, eram condições para alcançar os novos padrões mundiais. Ao longo de meio século, as políticas ambientais foram pouco efetivas e não eram percebida pelas comunidades, que tinham suas terras comuns cercadas pela UC. Os chamados “Parques de Papel” só existiam nos decretos e gabinetes do governo e os grupos sociais localizados nestes territórios mantinham seu modo de vida. A primeira transformação mais significativa do território tem início com a implementação de um novo sistema de administração pública, o Gerencialismo, que buscava eficiência e resultados para atender o cliente/cidadão. A democratização, que permitiu maior participação social e a incorporação do sistema econômico neoliberal, canalizaram essa transformação.

Esses eventos nacionais ocorriam num contexto mundial, as primeiras crises ambientais em escala ocorrendo em 1950, provocando uma série de debates sobre o meio ambiente, que passou a ocupar cada vez mais espaço na agenda governamental, culminando na Conferência da Rio-92. Apesar do contexto mais favorável às políticas ambientais vindo da recém formada ideia de sustentabilidade, os dispositivos legais, ao implementarem uma série de normativas, criaram os Parque Fortaleza, com a presença da instituição estatal sendo notada principalmente pela fiscalização, e controle de áreas e acessos. A abertura de espaços de participação da sociedade no ordenamento público foi tornando propícia a discussão sobre temas antes negligenciados, num movimento que resulta na consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), surgimento do Ministério do Turismo e autarquias especializadas, como o ICMBio. A nova estrutura do Estado permitiu aumentar a proteção dos bens naturais comuns a todos o cidadãos, mas continuava havendo restrição no acesso a essas áreas, e os Parques Fortalezas foram fortificados. A diferença era que cada vez mais a forma de como o Estado atua passava pela opinião pública, com outras lógicas de proteção e uso deste território. Através de muita negociação entre sociedade e Estado, começava um lento processo de abertura dos Parques para o público.

A flexibilização das formas de uso público das unidades de conservação, a ascensão do mercado de Ecoturismo e a consolidação da internet, foram fatores que contribuíram para facilitação do acesso a essas áreas e o consequente aumento de visitação. O compartilhamento dos saberes necessários para frequentar esses espaços nos quais o risco é um elemento inerente, não acompanhou a procura, ocasionando a diluição da qualidade técnica dos visitantes. Portanto o aumento de pessoas nestas atividades e a desinformação sobre procedimentos básicos para vivência em áreas naturais e praticas esportivas levou ao aumento de incidentes, acidentes e infortúnios nestes espaços. O clamor popular chamou a atenção do Estado, que passou a incentivar o ordenamento da atividade. Numa disputa - que durou mais de uma década - por definição de

conceitos e elaboração de normas para uso destes espaços de forma comercial, os representantes do mercado do turismo, junto aos órgãos reguladores, tomaram para si esta função, criando um embate com os esportes amadores e profissionais. Dentro das possibilidades de uso público das UCs a visitação passa a ter cada vez mais destaque e atividades praticadas nestas áreas passam a ser apropriadas pela indústria do turismo transformando-as numa mercadoria específica. Com a consolidação deste mercado, surgem então distintas vertentes de exploração destes territórios, que buscam o controle pela normatização e certificação dos agentes. Para além da disputa pela prestação de serviços, as próprias UCs passam a ser, em si, objeto do mercado com as concessões.

O modelo de parceria público-privado de apoio ao uso público em UCs era uma ideia ventilada desde o início dos anos 2000, na esteira dos processos de privatização que vinham ocorrendo no Brasil, mas não havia se efetivado na época. Quinze anos depois, as condições se mostravam distintas e num processo rápido, se comparado as outras mudanças nestes territórios, passa-se a ter os serviços de apoio de visitação administrado por empresas privadas. Notou-se, ao longo do trabalho de campo, uma necessidade constante dos representantes das concessionárias de reafirmar que não se trata de privatização. No entanto, ficam as dúvidas sobre a extensão do controle privado, considerando que serão vinte e cinco anos à frente deste patrimônio público, administrando e regulando o acesso da população, sem demonstrar apreço ao debate democrático e ao contraditório. Na construção rápida deste aparato da concessão, proporcionado por uma alteração na legislação e acompanhado pela sociedade apenas parcialmente, produziu-se contratos onde são incluídas estruturas e prestação de serviços transformadores do próprio ambiente a ser protegido, chegando a executar ações que poderiam ser consideradas intervenções ambientais graves. Em certa medida, o público passa a ser atraído para a unidade de conservação pelas estruturas de divertimento e comodidades padronizadas, disponibilizadas por uma espécie de “cadeia de franquias”, intitulada nesse texto, como o período da implementação dos “Parques de Diversão”. Tais elementos mostram ainda uma outra faceta, que é a mistura entre a identidade institucional pública do PNI e a empresarial da ParqueTur, debatida através do acesso ao site do parque, e que é mais um elemento que concorre para a confusão entre a atuação do estado e do mercado.

O trabalho também dedicou atenção aos agentes do Estado, Mercado e outros agentes da comunidade local, representados respectivamente por: (i) analistas ambientais do ICMBio e agentes ambientais de outras esferas federativas; (ii) representações organizadas do montanhismo, pela população tradicional dos caipiras e contemporâneos neo-rurais; e (iii) representações do turismo, além de concessionárias, Institutos e Associações. A intenção era abordar o impacto das normas na

vida das pessoas, descrevendo os impactos de tais regulamentações na prática. Esse foi também o espírito que conduziu a elaboração do capítulo final desta dissertação.

Outras questões chamaram atenção e vale a pena serem esmiuçadas aqui. Uma delas refere-se às indefinições sobre quem realiza atividades de turismo, para além daquelas debatidas sobre o termo “turismo” e dos agentes que trabalham “conduzindo” ou “guiando” pessoas. Se todo turista é um visitante, nem todo visitante é um turista; assim como nem toda a pessoa que viaja é um turista ou visitante. Ao estabelecer que todas as pessoas que vão a uma UC podem ser enquadradas nas categorias de “visitante” ou “turista”, desconsideramos outras formas de uso e relação com este espaço. E o servidor que lá trabalha, é turista ou visitante? O morador do entorno que sai de casa a pé para tomar banho de cachoeira dentro do PNI, é um visitante, um turista ou apenas um cidadão aproveitando uma atividade de lazer perto da sua casa? Alguém que precisa ir à outra cidade para fazer compras de supermercado, é um turista ou um visitante? Estas duas categorias não esgotam as vivências humanas nos espaços e a multiplicidade de relações sociais que se estabelecem. É importante ainda distinguir o turista, de conotação mais econômica, relacionada ao consumo de serviços e lugares, do viajante, de conotação sociocultural e mais relacionado ao conhecimento e experiência em relação aos lugares por onde passa. Ou seja, além das polêmicas de indefinição tratadas ao longo do trabalho, poderíamos indicar outras, dentro do mesmo campo de debate.

Por fim, é importante trazer à tona reflexões sobre possibilidades e resistências diante do cenário apresentado. Uma possibilidade interessante seria a construção de uma articulação ou consórcio entre a Federação (ICMBio), Estados e Municípios do entorno do PNI para pensarem soluções conjuntas aos problemas apresentados neste trabalho. Outra se refere aos espaços de participação social, que poderiam ter uma presença mais ativa e respeitada. O ICMBio, apesar de prever os espaços de participação, os mesmos não são deliberativos e não há nenhuma previsão de processos decisórios colegiados de forma mais ampla. Além disso, a entidade pouco se articula com os entes municipais que fiscalizam e legislam nas bordas do PNI. Um dos exemplos da importância da articulação pode ser visto na Trilha do Gigante, cujo acesso permanece em debate insolúvel há dez anos e segue interditado: o trajeto passa por uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), um parque municipal, um parque Estadual e termina no Parque Nacional. A implantação deste percurso poderia ser resolvido com diálogo entre essas quatro esferas, servindo como exemplo de integração entre as UCs, o Estado e os cidadãos - que reivindicam este acesso há tempos.

No que se refere à concessão, ainda que esta se apresente como uma solução viável para a gestão das UCs, não há esclarecimento pleno sobre a contrapartida da empresa com o espaço e seus usuários. Numa rápida comparação, observamos os casos das concessões de aeroportos, em que a

iniciativa privada ao assumir uma unidade de grande escala fica obrigada a assumir um outro de menor rendimento como contrapartida; e os das linhas de ônibus, que mescla linhas rentáveis a outras de menor valor comercial. No caso das concessões nos Parques não se sabe se a reforma das instalações serve ao propósito da empresa para comercializar esses espaços e a promessa de liberação de funcionários do ICMBio para suas funções-fins também parece uma falácia. Como a iniciativa privada busca aumentar o número de visitantes, amplia-se a demanda para a equipe do parque, cujo quadro de servidores segue reduzido - como se observa em todo cenário das organizações ambientais estatais, como IBAMA e ICMBio. Um caso interessante de resistência e mudança de ser trazido à tona foi o cancelamento do contrato inicial da concessão no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, que agora ocorre por atividades específicas e não num pacote inclinando todas as atividades. Esse modelo permite a participação de empresas locais e de menor porte que não conseguiriam concorrer no modelo atual, por exemplo, trazendo uma perspectiva mais relacionada ao território local. A alteração do contrato neste caso só ocorreu por uma disputa árdua dentro dos espaços de participação, provocada por usuários, institutos e organizações organizadas, que produziram manifestações, documentos e ações que culminaram na revisão do contrato.

No caso do PNI, apesar das tentativas de diálogo para modificação de pontos do contrato para adequação aos interesses dos usuários, a Gestão insiste ser inviável qualquer tipo de alteração - ainda que tampouco seja exposto e compartilhado o documento do contrato em si, ou que tenha sido feito qualquer forma de leitura ou escrutínio público do mesmo. Neste âmbito, grupos locais com menos representatividade e expressividade permanecem batalhando por mudanças e insistindo junto à Gestão do PNI, mas ainda sem muitas conquistas. Há ainda outras ações pontuais como a luta pelo acesso à Trilha do Gigante que permanece em debate e o recém conquistado acesso à parte alta do PNI por Visconde de Mauá, reivindicação ainda mais antiga dos moradores. Esta é uma conquista importante, na medida em que eram necessários mais de 90 km e aproximadamente três horas de viagem, descendo e subindo a serra para entrar regularmente no parque, e agora o mesmo acesso está disponível pela Maromba, a 29 minutos e 10 km - considerando o mesmo ponto de partida na região de Visconde de Mauá. Para além destes grupos e indivíduos que fazem a disputa de seus projetos nos ambientes de participação existem outros, que com a demora nos resultados, optam simplesmente por acessar seus lugares de interesse à revelia das normas, sendo considerados infratores mesmo quando não fazem atividades danosas ao meio ambiente. Note-se que parte desses “infratores” pertencem historicamente ao território, sempre frequentaram esses lugares e passam a lidar com essas normas criadas por agentes externos que consideram, portanto, abusivas.

O trabalho, portanto, pretendeu ampliar a discussão sobre as disputas envolvendo o uso público das UCs e das lutas de classificação existentes no cenário. Entendemos que essa arena surge quando o turismo transforma “as atividades de aventura na natureza” numa mercadoria fictícia, associado à uma perspectiva estatal de que as UCs teriam como prioridade principal, o incremento da visitação. Levantamos finalmente uma questão a ser aprofundada em outros estudos: estaria o modelo de uso público que vem sendo implementado nas áreas protegidas do país, em especial nos Parques Nacionais, afastando essa política pública de suas funções originais e constitucionais? Esse é um tema para novas pesquisas.

## Referências Bibliográficas

---

- AZEVEDO, Nuno Miguel Fernandes. Tempos de Mudança nos Territórios de Baixa Densidade - As Dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2010.
- BANDEIRA, M. M., SILVA, D. S., & AMARAL, S. C. F. . Da negação do turismo à defesa do direito ao risco: os primeiros projetos de lei para práticas de aventura no Brasil e a reação de esportistas. *PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, 2021.
- BARCELLOS, Marcos Cotrim de. Uma historia do Parque Nacional do Itatiaia: espelho de nacionalidade e reserva da memória brasileira / Marcos Cotrim de Barcelos. Itatiaia, RJ: Instituto Campo Bello, 2022 .
- BARRETO, Margarita - “Manual de iniciação ao estudo do Turismo” - coleção turismo, Papirus Editora, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. A Distinção: critica social do julgamento / Pierre Bourdieu: tradução. Daniele Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.
- \_\_\_\_\_. O Poder Simbólico. 7a.ed Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- \_\_\_\_\_. Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação. Campinas:Papirus, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Programa para uma Sociologia do Esporte”. In: *Coisas Ditas*. SP: brasiliense, 2004, pp. 207-220.
- BOUKREEV, A.. (1999). A escalada. A verdadeira historia da tragédia no Everest
- BRADFORD, R. ; FIGUEIREDO, C. A. ; RODRIGUES, C. G. O. ; SIMOES, B. . A intrínseca relação entre visitação e parques no Brasil. *Ecoturismo e Conservação*, v. 1, p. 33-51, 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. . (2022). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 73(b), 180-219.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, ENAP, Editora 34, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial: 4ª Edição. Editora FGV, 2007;
- BRUNETTA, Antônio Alberto (org.): BODART, Cristiano das Neves (org.); CIGALES, Marcelo Pinheiro (org.) Dicionário de Ensino de Sociologia. 1. De. Maceió, AL: Editora Café com Sociologia, 2020.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, v.1, 2002.

CERRY-GARRARD, APSLEY. A pior viagem do mundo: a última expedição de Scot à Antártica / Apsley Cherry-Garrard ; tradução Rosaura Eichemberg. São Paulo : Companhia da Letras, 1999.

CRUZ, H. S. ; RODRIGUES, C. G. O.; LEMOS, C. C.. Aprendizados e desafios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). REVISTA BRASILEIRA DE ECOTURISMO, v. 16, p. 189-214, 2023.

CRUZ, R.C.A. Introdução à geografia do turismo. São Paulo: Roca, 2001.

DEMO, P. Participação é Conquista. Fortaleza: EUFC, 1986.

DICKINSON, M. (2007). Everest, escalando a Face Norte; tradução Eliane Calove. - São Paulo: Gala

DIEGUES, Antonio Carlos Sant` Ana, VIANNA, Lucila. Conflito entre populações humanas e Unidades de Conservação e Mata Atlântica. NUPAUB/USP, São Paulo, 1995

\_\_\_\_\_. O mito moderno da natureza intocada. 6º edição ampliada. São Paulo Hucitee: Nupaub-USP/CEC, 2008

\_\_\_\_\_. As populações humanas em áreas naturais protegidas da Mata Atlântica . NUPAUB/USP, São Paulo, 1996

\_\_\_\_\_. O nosso lugar virou Parque. Estudo Socioambiental do Saco de Mamanguá - Parati - RJ. SP: NUPAUB, USP, 2005.

DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. V. Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

DURSTON, J. . Construyendo capital social comunitario. Revista de La Cepal 69, 1999.

FARIA, A.P. Montanhismo Brasileiro: Paixão e Aventura. Público Soluções Editoriais, Copacabana, Ripo de Janeiro. 2006

DUVAL, Julien. “Verbete Estilos de vida”. In: Cattani et al. *Vocabulário Bourdieu*. BH: Autentica Editora, 2017, p.187-189.

GEERTZ, C. (1989). “Uma Descrição Densa: por uma Teoria Interpretativa da Cultura” . In: A interpretação das culturas. RJ: LTC Editora, Pp.3-24.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota (2013). “A observação participante”. In: Metodologias Qualitativas na Sociologia. Petrópolis, RJ: Vozes. Pp.68-73.

HERZOG, Maurice. Annapurna: o primeiro cume de mais de 8 mil metros conquistado pelo homem. tradução Rosa Freire d`Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

IGNARRA, L.R.(2001) Fundamentos do Turismo. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

LAMEGO Filho (1963). O Homem e a Serra. Bibl. Geogr. Brasileira, Rio. Edição da Divisão Cultural

- LAHIRE, Bernard. “Verbete Campo”. In: Cattani et al. *Vocabulário Bourdieu*. BH: Autentica Editora, 2017, p.64-66.
- LEFF, Enrique. La ecología política em América Latina: un campo em construcción. In: ALIMONDA, Héctor (Org.). *Los Tormentos de La Materia: aportes para uma ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2006b. p. 21-39.
- LITTLE, Paul. Ecologia Política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006
- \_\_\_\_\_. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico/2002-2003*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004: 251-290.
- KRAKAUER, Jon (1997). *No ar rarefeito, um relato da tragédia no Everest em 1996*. Companhia das Letras
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan. ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.
- \_\_\_\_\_. Introducción a la economía ecológica. Cuadernos de Medio Ambiente. Rubens: Barcelona, 1999.
- MENEZES, Pedro da Cunha (1995). Guia “Trilhas do Rio. Trilhas inéditas para caminhantes e mountain bikers”. Editora.
- MOESCH, M.M. A produção do saber turístico. São Paulo: Contexto, 2000.
- MORO, C.C. et al. (2021). Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras. In: *Biodiversidade Brasileira*
- NASCIMENTO, E. P. . Trajetória da sustentabilidade: do ambiental do social ao econômico. *Estudos Avançados* 26 (74), 2012
- NOGUEIRA, Maria Alice. “Verbete Classificação (Lutas de)”. In: Cattani et al. *Vocabulário Bourdieu*. BH: Autentica Editora, 2017, p.123.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso (1996). O Trabalho do Antropólogo: Olhar, Ouvir, Escrever. In: *Revista de Antropologia*, Vol. 39, No. 1, pp. 13-37.
- PAKMAN, Elbio Troccoli (s/n). Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à História do Pensamento Turístico.
- POLANYI, Karl (2000). *A Grande transformação: as origens da nossa época*. RJ: editora Elsevier.
- SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: espaço e tempo, razão e emoção. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. O retorno do território. En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005- ). Buenos Aires : CLACSO, 2005.



RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. . Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. *Turismo. Visão e Ação*, v. 22, p. 67, 2020.

RODRIGUES L.C. (2018).O Pinhão em Visconde de Mauá:Entre o Turismo e a Cultura. Pontifícia Católica do Rio de Janeiro.Monografia apresentada à Graduação em História da PUC-Rio.

RODRIGUES, R. C.. (2011) Históricos dos incêndios Florestais no Parque Nacional do Itatiaia. *Ciência Florestal*, Santa Maria, v. 21, n. 1, p. 83-92, jan.-mar., ISSN 0103-995483

RODRIGUES, e GODOY (2013).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*, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. Editora UFPR

SILVA, W. R. Da..(2020). Memória e Centralidade em Resende. *Mercador (fortaleza)*, 19, e19014

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2018

SPANNER, Júlio Sérgio Motta e SPANNER, Igor Ramos. Guia da Região de Itatiaia - Escalada e Montanhismo. Rio de Janeiro - Brasil, 2012

TARDIFF, Maurice. Saberes docentes e formação profissional / Maurice Tardif. 17 de. - Petrópolis, RJ : Vozes, 2014

TROCCOLI P., E. . Sobre as definições de turismo da OMT: uma contribuição à historia do pensamento turístico. In: XI Seminário 2014 ANPTUR, 2014, Fortaleza. Anais, 2014.

VASCONCELOS, Isboa. ARTHUR, Daniel. Conceitos e Modelos em Turismo: uma evolução do reducionismo aos sistemas turísticos *Turismo - Visão e Ação*, vol. 7, núm. 1, enero-abril, 2005, pp. 155-171 Universidade do Vale do Itajaí, Camboriú, Brasil

WACQUANT, Loic. “Verbete Habitus”, In: Cattani et al. *Vocabulário Bourdieu*. BH: Autentica Editora, 2017, p.213-217.

## Roteiro de Entrevista, parte I

Eixos de pesquisa			
dados pessoais	Nome completo idade Escolaridade Atividades profissionais atuais		
Relação entre saberes tradicionais, acadêmicos e experiência	Formação dos conhecimentos	Acadêmicos formais	Vc fez algum curso? tem certificado? Tem diploma?
			Qual formação formal vc tem sobre o meio ambiente, turismo
			Com que frequência vc recicla seus conhecimentos
		Experiência e vivencia	Como ocorreu seu primeiros contatos com a natureza? quando? onde? em quais condições? quem te levou? Seus primeiros contatos com as U.C.s?
			A quanto tempo pratica atividades outdoor e com que frequência Faz alguma atividade voluntaria nestas ucs. Conheceu espaços naturais em outros lugares alem do residencial (Estados/ Países)
			Risco
	Participação Social.	Efetividade	Participa de algum espaço de participação social ligado as U.C.s frequenta espaços de decisão (consultivo/ deliberativo)
			Essas instâncias de participação são efetivas?
			Quais as suas motivações para frequentar espaços naturais?

## Roteiro de entrevista, parte II

Sobre a portaria e a atividade de condutor de visitante	Relação com o programa de condutor	Histórico	Quando conheceu o programa de condutores? Por onde conheceu o programa? de quantos credenciamentos participou? Qual foi o seu primeiro? Qual seu envolvimento com o programa?
		Perspectivas	O que vc espera sendo um condutor? Quais retornos? como vc enxerga o futuro do programa? O programa gera benefícios para a comunidades do entorno?
	Portarias	Chegou a ler a portaria? Quais? Vc precisou da portaria (ler/utilizar informações) para fazer o credenciamento? tem algum comentário sobre a portaria(s) conhece ou trabalha com outras normativas ambientais/turismo conhece o Protocolo Operacional para visitação? Já leu?	
	Conhecimentos necessários para o condutor		
	posições distintas sobre o uso publico Quais os principais atores?		
Caminhos que o turismo pode percorrer nas U.C.s outras	Valor de um atrativo natural.		
	Intervenções estruturais		
	pulverização dos atrativos		
	Obrigação de condução		
	impressões sobre o Ecoturismo		