

METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES ORGANIZACIONAIS NA GESTÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM ÁREAS PROTEGIDAS

METHODOLOGY FOR ASSESSING ORGANIZATIONAL CAPACITIES IN THE MANAGEMENT OF SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN PROTECTED AREAS

METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES ORGANIZATIVAS EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN ÁREAS PROTEGIDAS

Karla Augusta Silveira de Barros¹, Vanice Santiago Fragoso Selva², Lia Maldonado Teles de Vasconcelos³, André Paulo de Barros⁴

DOI: 10.54899/dcs.v23i86.4062

Recibido: 15/01/2026 | **Aceptado:** 19/01/2026 | **Publicación en línea:** 27/01/2026.

RESUMO

A gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas constitui um dos principais desafios da governança ambiental contemporânea, sobretudo em contextos marcados pela pluralidade de atores, interesses divergentes e assimetrias institucionais. Este artigo apresenta e aplica uma metodologia para avaliação das capacidades organizacionais de conselhos gestores na gestão de conflitos socioambientais, tendo como estudo de caso o Conselho da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC), no Brasil. A pesquisa adota uma abordagem quali-quantitativa, combinando análise bibliográfica e documental, observação institucional, aplicação de questionário de autoavaliação e modelagem multicritério de apoio à decisão por meio do método MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique). O modelo avaliativo estrutura-se em cinco dimensões analíticas: procedimentos institucionais; tempo e recursos; cultura organizacional; habilidades individuais; e autoridade, liderança e empoderamento. Os resultados indicam que o CONAPACC apresenta nível intermediário de capacidade organizacional, com avanços na institucionalização de procedimentos e na legitimidade participativa, mas com limitações relacionadas à concentração de liderança, fragilidades na cultura colaborativa, restrições de tempo e recursos e assimetrias de capacidades individuais. Conclui-se que o fortalecimento das capacidades organizacionais requer a redistribuição da liderança, o empoderamento progressivo dos conselheiros e a institucionalização de mecanismos de aprendizagem coletiva e mediação consensual de conflitos. A metodologia proposta mostra-se replicável e aplicável a outros conselhos gestores de áreas

¹ Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: karla.abarros@ufpe.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4870-0968>

² Doutora em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: vanice.selva@ufpe.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2477-3898>

³ Doutora em Engenharia Ambiental e Sistemas Sociais, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal. E-mail: ltv@fct.unl.pt Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7398-347X>

⁴ Doutor em Recursos Naturais, Souza Barros Consultoria em Sustentabilidade, Jaboatão dos Guararapes, Pernambuco, Brasil. E-mail: andrebarros@souzabarrosconsultoria.com

protegidas.

Palavras-chave: Conflitos Socioambientais. Governança Colaborativa. Capacidades Organizacionais. Áreas Protegidas. Conselhos Gestores.

ABSTRACT

The management of socio-environmental conflicts in protected areas represents one of the main challenges of contemporary environmental governance, particularly in contexts characterized by a plurality of actors, divergent interests, and institutional asymmetries. This article presents and applies a methodology for assessing the organizational capacities of management councils in socio-environmental conflict management, using the Costa dos Corais Environmental Protection Area Council (CONAPACC), Brazil, as a case study. The research adopts a qualitative–quantitative approach, combining bibliographic and documentary analysis, institutional observation, the application of a self-assessment questionnaire, and multicriteria decision-support modeling using the MACBETH method (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique). The evaluative model is structured around five analytical dimensions: institutional procedures; time and resources; organizational culture; individual skills; and authority, leadership, and empowerment. The results indicate that CONAPACC presents an intermediate level of organizational capacity, with advances in the institutionalization of procedures and participatory legitimacy, but with limitations related to leadership concentration, weaknesses in collaborative culture, constraints in time and resources, and asymmetries in individual capacities. It is concluded that strengthening organizational capacities requires the redistribution of leadership, the progressive empowerment of council members, and the institutionalization of collective learning mechanisms and consensual conflict mediation. The proposed methodology proves to be replicable and applicable to other management councils of protected areas.

Keywords: Socio-Environmental Conflicts. Collaborative Governance. Organizational Capacities. Protected Areas. Management Councils.

RESUMEN

La gestión de conflictos socioambientales en áreas protegidas constituye uno de los principales desafíos de la gobernanza ambiental contemporánea, especialmente en contextos caracterizados por la pluralidad de actores, intereses divergentes y asimetrías institucionales. Este artículo presenta y aplica una metodología para la evaluación de las capacidades organizativas de los consejos gestores en la gestión de conflictos socioambientales, tomando como estudio de caso el Consejo del Área de Protección Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC), en Brasil. La investigación adopta un enfoque cualitativo-cuantitativo, combinando análisis bibliográfico y documental, observación institucional, aplicación de un cuestionario de autoevaluación y modelización multicriterio de apoyo a la toma de decisiones mediante el método MACBETH (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique). El modelo evaluativo se estructura en cinco dimensiones analíticas: procedimientos institucionales; tiempo y recursos; cultura organizativa; habilidades individuales; y autoridad, liderazgo y empoderamiento. Los resultados indican que el CONAPACC presenta un nivel intermedio de capacidad organizativa, con avances en la institucionalización de procedimientos y en la legitimidad participativa, aunque con limitaciones asociadas a la concentración del liderazgo, debilidades en la cultura

colaborativa, restricciones de tiempo y recursos y asimetrías en las capacidades individuales. Se concluye que el fortalecimiento de las capacidades organizativas requiere la redistribución del liderazgo, el empoderamiento progresivo de los consejeros y la institucionalización de mecanismos de aprendizaje colectivo y mediación consensuada de conflictos. La metodología propuesta resulta replicable y aplicable a otros consejos gestores de áreas protegidas.

Palabras clave: Conflictos Socioambientales. Gobernanza Colaborativa. Capacidades Organizativas. Áreas Protegidas. Consejos Gestores.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Os conflitos socioambientais configuram-se como expressões das disputas sociais em torno dos diferentes modos de apropriação, uso e conservação da natureza, envolvendo relações de poder frequentemente assimétricas (Acselrad, 2005; Little, 2001). Em áreas protegidas, tais conflitos tendem a se intensificar em razão da sobreposição entre objetivos de conservação ambiental, interesses econômicos e demandas sociais, especialmente em contextos de uso sustentável, como as Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

No âmbito da gestão ambiental pública, o Estado desempenha papel mediador ao buscar conciliar interesses públicos e privados relacionados ao uso dos recursos naturais (Agra Filho, 2010). Para tanto, foram instituídas instâncias colegiadas de participação social, como os conselhos gestores de unidades de conservação, concebidos como arenas formais de deliberação, mediação e construção de consensos (Quintas, 2006; Braga, 2009).

Entretanto, a efetividade desses colegiados na gestão e resolução de conflitos socioambientais não decorre automaticamente de sua existência formal. Diversos estudos indicam que limitações institucionais, assimetrias de poder, insuficiência de recursos e fragilidades procedimentais comprometem sua capacidade de atuação (Santos, 2008; Limont, 2009; Teixeira; Limont, 2007). Nesse sentido, torna-se estratégico avaliar sistematicamente as capacidades organizacionais desses conselhos.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo apresentar uma metodologia estruturada para avaliação das capacidades organizacionais na gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas, aplicada ao Conselho da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC) em Dezembro de 2025. Busca-se contribuir para o aprimoramento da

governança colaborativa e para o fortalecimento institucional dos conselhos gestores.

REFERENCIAL TEÓRICO

Gestão de Conflitos Socioambientais

O conflito ambiental pode ser compreendido como um embate social associado às formas de apropriação da natureza, incorporando dimensões políticas, econômicas e simbólicas (Acselrad, 2004, 2005). A literatura especializada reconhece diferentes abordagens teóricas para o manejo dos conflitos, destacando-se a gestão de conflitos, a resolução de conflitos e a transformação de conflitos (Vargas, 2007).

A gestão de conflitos, de viés gerencialista, concentra-se na neutralização das crises por meio de negociações e permutas, buscando soluções de curto prazo (Osborne, 2004). A resolução de conflitos, por sua vez, ancora-se na Teoria das Necessidades Humanas e enfatiza a construção de arranjos institucionais capazes de atender às necessidades das partes envolvidas (Moore, 1994; Burton, 1997). Já a transformação de conflitos adota uma perspectiva estrutural, voltada ao enfrentamento das desigualdades sociais e políticas que dão origem aos conflitos (Acselrad, 2004; Zhouri; Laschefski, 2010) (Quadro 1).

Quadro 1. Abordagens para Manejo de Conflitos – “Taxonomia” Teórica.

Domínio Teórico	Abordagem	Origem do Conflito	Foco	Temporalidade	Principais teóricos
Escola de Consenso (Teorias funcionalistas e de sistemas)	Gestão de Conflitos (gerencialista)	Diferenças entre percepções, valores e interesses entre as partes envolvidas.	Neutralizar o conflito com ganhos para todos.	Curto prazo.	Osborne, (2004).
	Resolução de Conflitos (institucionalista)	Necessidades humanas não satisfeitas.	Criar as condições institucionais e sociais que atendam as necessidades das partes envolvidas.	Médio e longo prazo.	Moore (1994) Burton (1997)
Escola de Conflito (Marxista)	Transformação de Conflitos (transformativa)	Estruturas sociais e políticas que promovem a desigualdade.	Participação social como processo contínuo de reconstrução e reconciliação	Longo prazo.	Acselrad (2004) e Zhouri e Laschefski (2010). Austin, Fischer e

Domínio Teórico	Abordagem	Origem do Conflito	Foco	Temporalidade	Principais teóricos
			social.		Giessmann (2004)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Vargas (2007).

Este estudo fundamenta-se na abordagem institucionalista da resolução de conflitos, reconhecendo a centralidade das instituições, dos processos colaborativos e da mediação na construção de soluções consensuais e duradouras, conforme sistematizado no Quadro 1.

Gestão de Áreas Protegidas e Conselhos Gestores

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, estabelece os conselhos gestores como principais instrumentos de participação social na gestão de áreas protegidas (Brasil, 2000). Esses colegiados exercem dupla funcionalidade: técnico-científica, ao subsidiar o planejamento e o manejo, e jurídico-administrativa, ao atuar como instâncias de cogestão entre Estado e sociedade civil (Santos, 2008).

Diversos estudos empíricos evidenciam que os conselhos gestores desempenham papel estratégico na mediação de conflitos socioambientais, funcionando como fóruns de diálogo, negociação e construção de pactos sociais (Limont, 2009; Martins, 2012). Contudo, também apontam limitações relacionadas à baixa capacitação dos conselheiros, à desigualdade de participação e à insuficiência de recursos institucionais (Agra Filho, 2010; Fisher *et al.*, 2023).

Essas limitações reforçam a necessidade de modelos analíticos capazes de avaliar, de forma sistemática, as capacidades organizacionais dos conselhos gestores, subsidiando processos de fortalecimento institucional e melhoria da governança.

Capacidades Organizacionais na Gestão de Conflitos

O conceito de capacidades organizacionais refere-se ao conjunto de habilidades, práticas, recursos e arranjos institucionais que permitem a uma organização atuar de forma eficaz em determinado contexto (Santos, 2008; Limont, 2009). No campo da gestão de conflitos ambientais, essas capacidades estão diretamente associadas à aptidão institucional para promover diálogo, mediação e resolução consensual de disputas.

O relatório do U.S. Army Corps of Engineers (USACE, 2015) sistematiza cinco dimensões centrais para avaliação das capacidades colaborativas em processos decisórios: procedimentos institucionais; tempo e recursos; cultura organizacional; habilidades individuais; e autoridade, liderança e empoderamento. Essas dimensões foram adotadas como base conceitual do modelo avaliativo desenvolvido, conforme explicitado no Quadro 2 seguinte.

Quadro 2. Capacidades Organizacionais e seus conceitos operacionais.

Capacidades Organizacionais	Correspondente no Relatório USACE	Conceito operacional extraído
Procedimentos Institucionais	<i>Institutional Procedures</i>	Estruturas formais e regras administrativas que moldam, expandem ou limitam a colaboração.
Tempo e Recursos	<i>Resources to Support Collaboration</i>	Disponibilidade de tempo, orçamento e ferramentas adequadas para engajar em colaboração.
Cultura Organizacional	<i>Leadership Support & Culture</i>	Ambiente que incentiva (ou não) valores de cooperação e aprendizagem compartilhada.
Habilidades Individuais	<i>Collaborative Skills</i>	Competências pessoais em negociação, escuta, mediação e comunicação Inter organizacional.
Autoridade/Liderança/Empoderamento	<i>Leadership Support & Coordination</i>	Liderança distribuída, empoderamento e coerência na comunicação interna e externa.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em USACE (2015).

METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem quali-quantitativa, estruturada em quatro etapas metodológicas integradas, conforme apresentado na Matriz dos Processos Metodológicos (Quadro 3).

Quadro 3. Matriz dos processos metodológicos da pesquisa.

Entradas do Processo (input)	Processo Metodológico (etapas)	Saídas do Processo (output)
Literatura especializada.	(1) Pesquisa Bibliográfica Método Bibliométrico Método de Leitura Analítica	Referencial Teórico definido
Referencial Teórico; Legislação; Atas de Reuniões; Documentos Técnicos.	(2) Pesquisa Documental Análise de Documentos	Base Documental estabelecida.

Referencial Teórico; Base Documental; Ativos organizacionais; Percepções e vivências organizacionais; Sistemas de valores e crenças.	(3) Avaliação Multicritério Questionário de Autoavaliação, Normalização de Dados e Método MACBETH	Metodologia de Avaliação Multicritério desenvolvida.
---	---	---

Fonte: Elaborado pelos autores

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a análise de atas de reuniões do CONAPACC. Em seguida, aplicou-se um questionário de autoavaliação aos conselheiros, estruturado conforme Quadro 4, abrangendo as cinco dimensões analíticas do modelo.

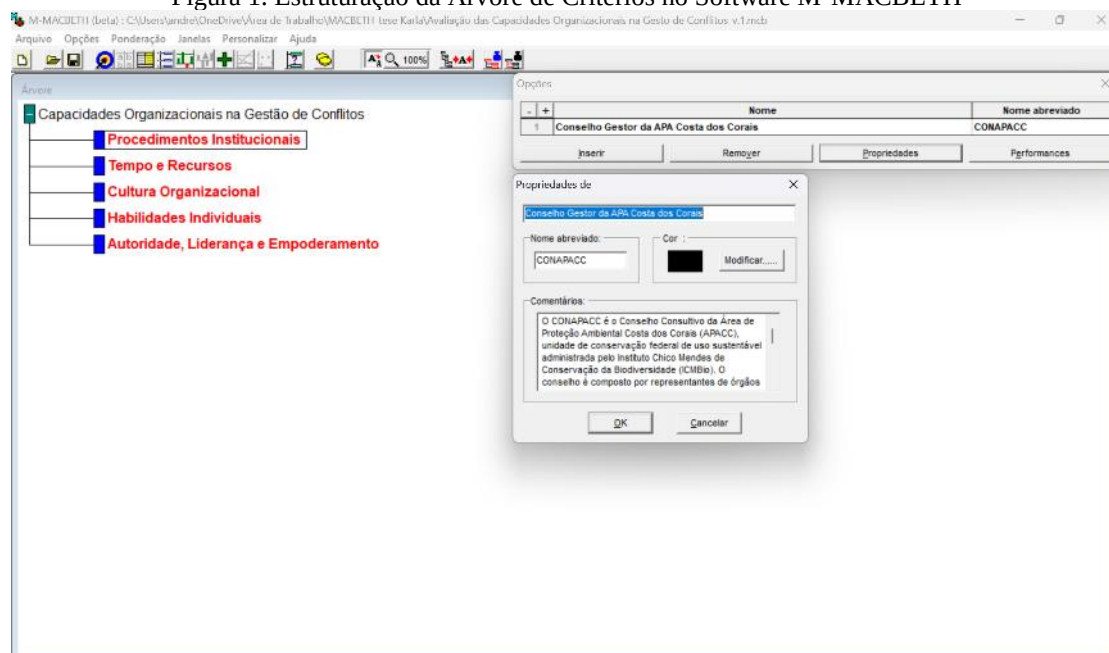
Quadro 4. Estrutura e Distribuição das Questões do Questionário de Autoavaliação.

Bloco / Dimensão	Quantidade de Questões	Descrição do Conteúdo Avaliado
1. Contexto / Dados Gerais	6	Identificação do participante (unidade de conservação, organização, grupo de trabalho, tempo de atuação, gênero, escolaridade).
2. Procedimentos Institucionais	13	Frequência e motivos do uso de colaboração, participação em projetos, parcerias e instituições envolvidas.
3. Tempo e Recursos	6	Acesso a especialistas e conhecimentos técnicos, tempo suficiente para atividades colaborativas, recursos financeiros para apoiar a colaboração, recursos disponíveis para desenvolver habilidades colaborativas, confiança para identificar e acessar fontes de financiamento, capacidade de buscar recursos no orçamento plurianual.
4. Cultura Organizacional	9	Colaboração valorizada na organização, colaboração percebida como atividade adicional (“extra”), proatividade frente às necessidades dos stakeholders, cultura organizacional apoia a colaboração, objetivos dependem do trabalho conjunto com partes interessadas, impacto de mudanças de gestores ou membros, diferenças de missão entre organizações, percepções sobre a participação no conselho, prioridade a patrocinadores externos em detrimento de outras necessidades.
5. Habilidades Individuais	13	Julgamento equilibrado, facilitação de reuniões, escuta ativa, negociação, mediação de conflitos, tradução técnico–leigo, construção de consensos, solução colaborativa de problemas, apoio da gestão para aquisição e desenvolvimento de habilidades.
6. Autoridade, Liderança e Empoderamento	11	Disposição para decisão compartilhada condicionada à autorização, apoio da gestão à colaboração, articulação com líderes organizacionais, coordenação de grupos de trabalho e representação do consenso, políticas conflitantes entre organizações, leis e normas que dificultam a colaboração.

Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados coletados foram normalizados e submetidos à modelagem multicritério no software M-MACBETH. A estruturação da árvore de critérios é apresentada na Figura 1. Esses critérios foram estruturados no nível 1 da árvore hierárquica no software M-MACBETH, compondo o modelo de avaliação multicritério. Cada dimensão representa um ponto de vista fundamental (PVF) dentro do contexto de governança participativa do conselho gestor.

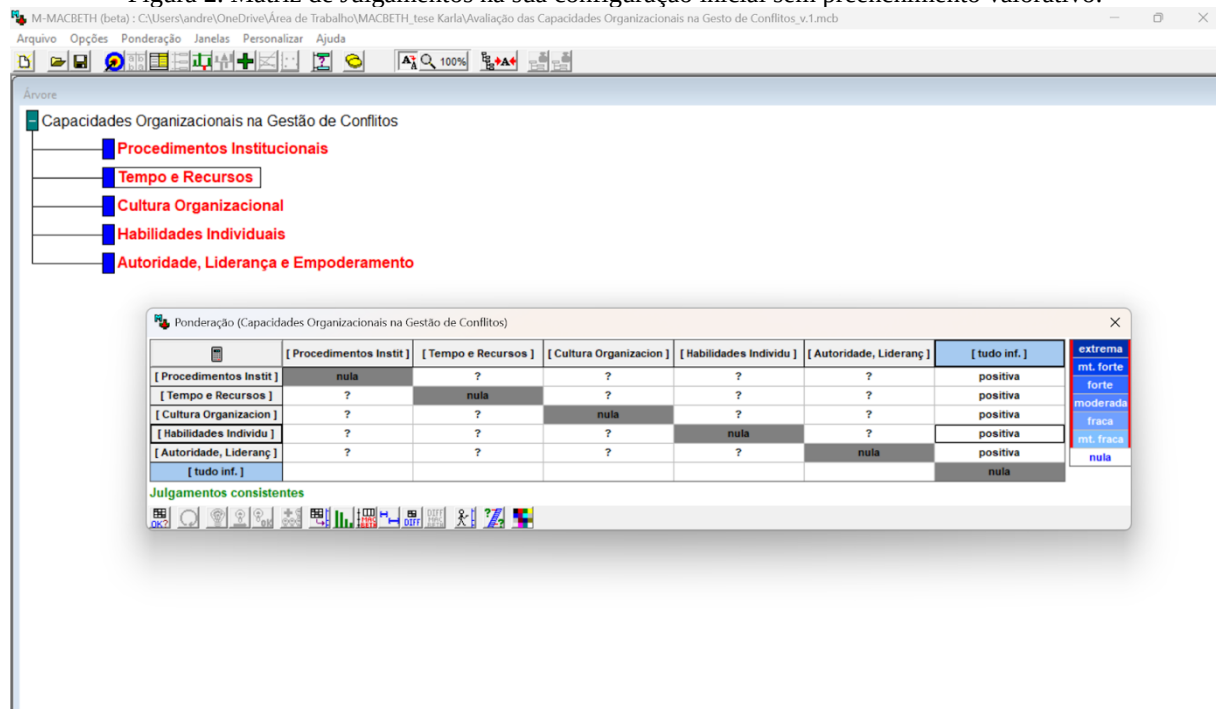
Figura 1. Estruturação da Árvore de Critérios no Software M-MACBETH



Fonte: Imagem gerada pelos autores a partir do *print* da tela do software M-MACBETH.

A ponderação dos critérios e a valoração direta foram realizadas com base em julgamentos pareados, conforme exemplificado nas Figuras 2 a 3.

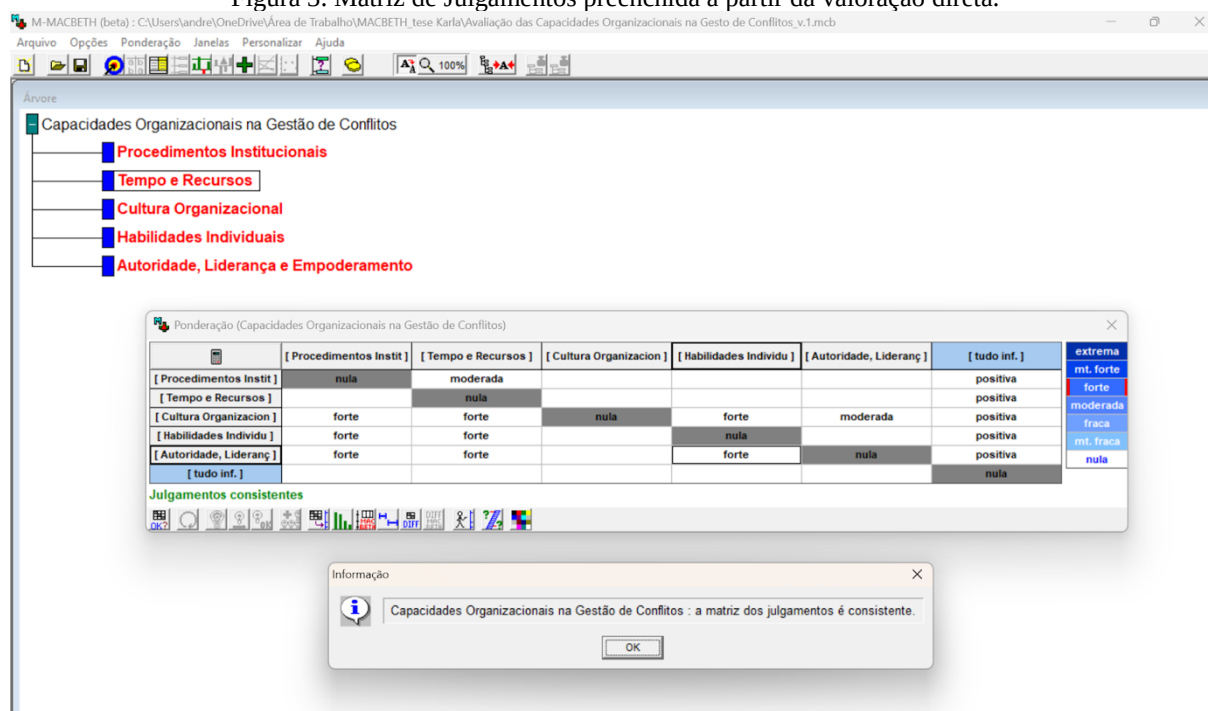
Figura 2. Matriz de Julgamentos na sua configuração inicial sem preenchimento valorativo.



Fonte: Imagem gerada pelos autores a partir do *print* da tela do software M-MACBETH.

A Figura 3 apresenta detalhadamente como foi realizado o preenchimento da matriz de julgamento a partir dos *trade-offs* fundamentados no ponto de vista dos avaliadores (nesse caso, os autores) com base nas suas experiências empíricas junto ao CONAPACC e no referencial teórico que fundamenta a importância relativa de cada dimensão.

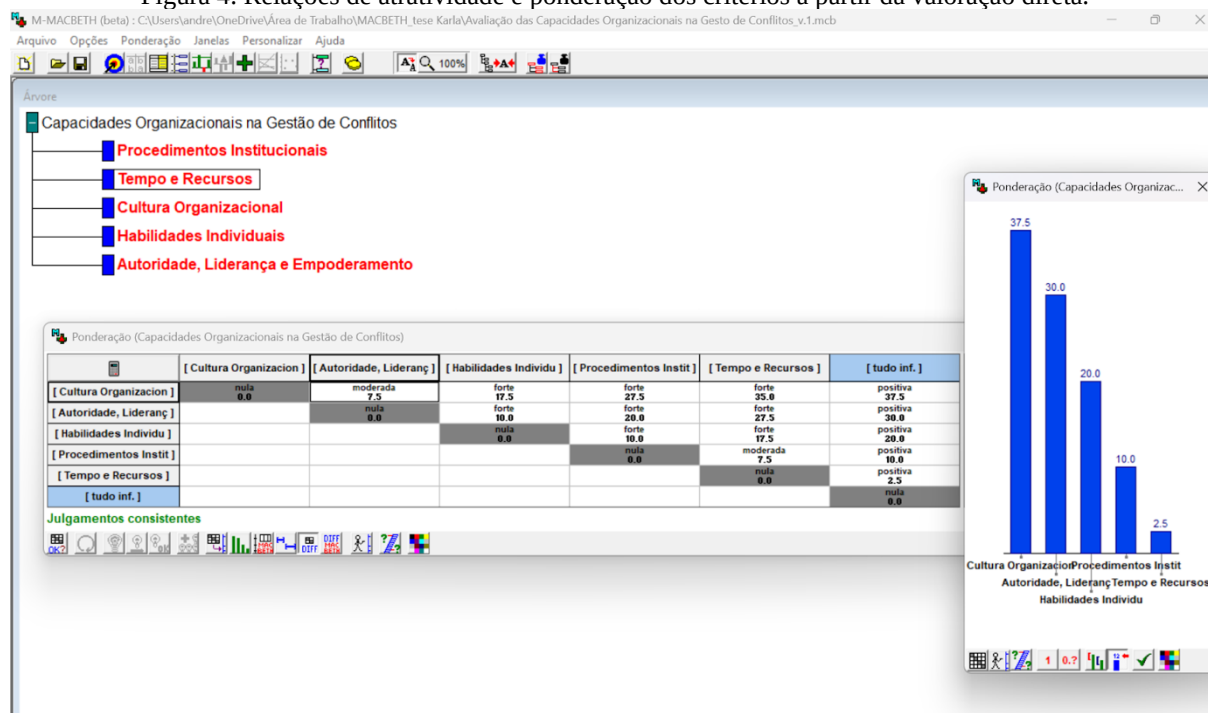
Figura 3. Matriz de Julgamentos preenchida a partir da valoração direta.



Fonte: Imagem gerada pelos autores a partir do *print* da tela do software M-MACBETH.

Após o registro dos julgamentos, o software avaliou automaticamente a coerência lógica das respostas, confirmando que a matriz de ponderação estava consistente. Por fim, como pode ser visto na Figura 4, o modelo gerou a configuração final das relações de atratividade e dos pesos relativos atribuídos a cada critério, resultando na seguinte distribuição: Cultura Organizacional (37,5 %), Procedimentos Institucionais (30 %), Autoridade, Liderança e Empoderamento (20 %), Tempo e Recursos (10 %) e Habilidades Individuais (2,5 %).

Figura 4. Relações de atratividade e ponderação dos critérios a partir da valoração direta.



Fonte: Imagem gerada pelos autores a partir do *print* da tela do software M-MACBETH.

Essa hierarquia reflete a percepção direta de que a cultura organizacional e a estrutura institucional do conselho podem exercer maior influência sobre sua capacidade de gerir conflitos socioambientais, enquanto as demais dimensões, embora relevantes, têm impacto secundário no desempenho global da organização. Em síntese, os passos metodológicos seguidos para modelagem da Avaliação Multicritério foram:

- Aplicação de Questionário de Autoavaliação;
- Normalização dos Dados Brutos oriundos dos questionários;
- Modelagem de Avaliação Multicritério no Software MACBETH, que permitiu avaliar o conselho por meio de um indicador sintético - o Índice Global de Capacidade Organizacional (IGCO) - cujas pontuações variam de 1 a 10 com três categorias qualitativas de desempenho conforme descritores apresentados no Quadro 5.

Quadro 5. Descritores de desempenho global – Índice Global de Capacidade Organizacional.

Faixa Numérica (IGCO)	Categoria Global	Descrição de Desempenho Global do Conselho Gestor
1,0 – 4,0	Baixa Capacidade Organizacional	Estrutura institucional frágil, processos pouco definidos e baixa efetividade na gestão de conflitos. Participação limitada e liderança pouco articulada.
4,1 – 7,0	Capacidade Organizacional Média	Estrutura funcional e parcialmente consolidada; práticas de gestão participativa em andamento, mas ainda desiguais entre dimensões. Liderança e cultura colaborativa em fase de

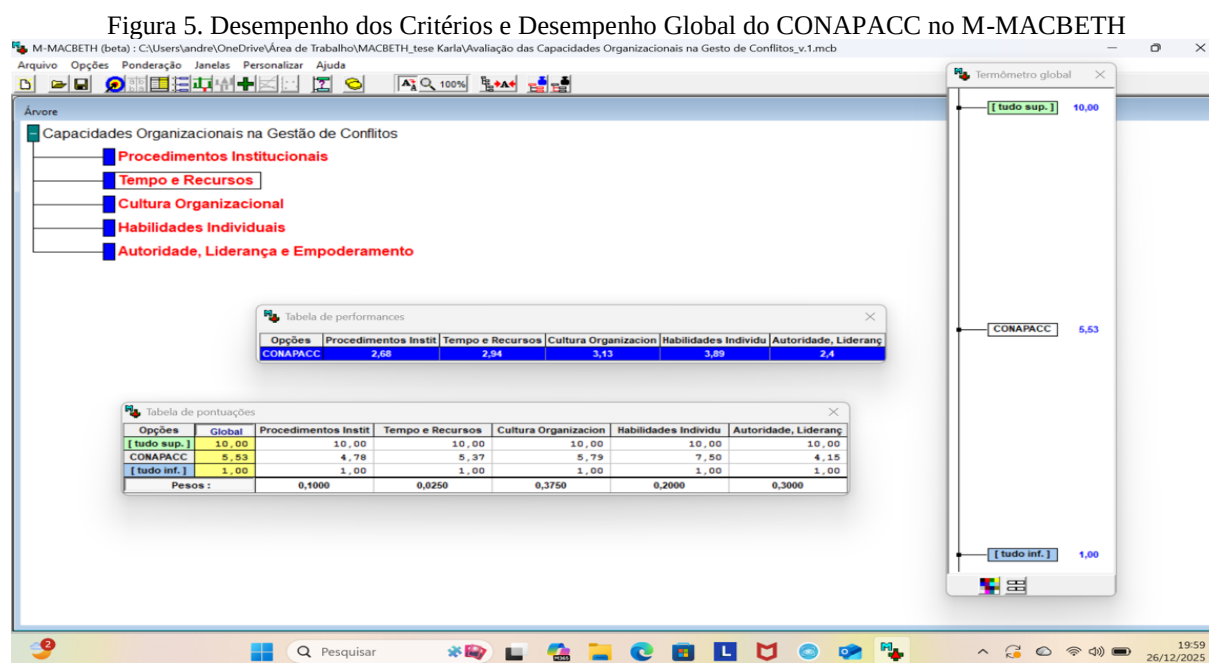
		amadurecimento.
7,1 – 10,0	Alta Capacidade Organizacional	Conselho consolidado, participativo e legitimado, com normas e fluxos institucionais claros, boa articulação entre setores e capacidade efetiva de mediação e decisão.

Fonte: Elaborado pelos autores

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerações sobre as Capacidades Organizacionais do CONAPACC

A avaliação multicritério das capacidades organizacionais do Conselho da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC), modelada por meio do método MACBETH, resultou em um Índice Global de Capacidade Organizacional (IGCO) de 5,53, classificando o colegiado na categoria de **Capacidade Organizacional Média** (Figura 5).



Fonte: Imagem gerada pelos autores a partir do print da tela do software M-MACBETH.

Esse resultado indica um estágio intermediário de maturidade institucional e colaborativa, no qual coexistem avanços relevantes em dimensões relacionais e culturais com limitações estruturais persistentes, especialmente no que se refere à liderança, à institucionalização de procedimentos e à disponibilidade de recursos.

Esse achado responde diretamente à problemática central da pesquisa, segundo a qual a insuficiência de capacidades organizacionais constitui um fator limitante da efetividade dos

conselhos gestores na gestão de conflitos socioambientais. Embora o CONAPACC atue como espaço recorrente de identificação e debate de conflitos ambientais em sua área de jurisdição, observa-se que tais conflitos não são, em regra, tratados por meio de mecanismos internos de resolução colaborativa. Ao contrário, prevalece o encaminhamento das disputas para instâncias externas, como o Ministério Público e os órgãos ambientais, que as remetem às esferas administrativa ou judicial.

Essa dinâmica evidencia a ausência de um arcabouço institucional interno voltado especificamente à gestão de conflitos ambientais, o que reduz o papel do conselho como instância preventiva e mediadora, reforçando uma governança reativa e judicializada. A seguir, cada uma das cinco dimensões avaliadas é analisada de forma integrada aos referenciais teóricos e aos achados empíricos da pesquisa.

Capacidade 1 – Procedimentos Institucionais

A dimensão **Procedimentos Institucionais** apresentou desempenho intermediário, com valor **4,78**, indicando a existência de regras, regimentos e fluxos decisórios parcialmente consolidados. Esse resultado está alinhado à dimensão *Institutional Procedures* do modelo do USACE (2015), sugerindo que o CONAPACC atingiu um patamar mínimo de estabilidade organizacional, capaz de conferir previsibilidade e legitimidade formal às suas deliberações.

Todavia, a análise documental e o exame sistemático das atas de reuniões revelam fragilidades importantes quanto à formalização de instrumentos específicos para a gestão de conflitos ambientais. Observa-se a inexistência de protocolos internos para identificação, acompanhamento, registro e avaliação dos conflitos discutidos no âmbito do conselho, bem como a ausência de mecanismos formais de monitoramento das decisões adotadas. Essa lacuna compromete tanto a *accountability* quanto os processos de aprendizagem institucional, elementos centrais para a consolidação de capacidades organizacionais sustentáveis.

Essa constatação corrobora a proposição de Ansell e Gash (2008), segundo a qual a clareza procedimental e a definição explícita de regras são condições essenciais para sustentar a confiança, reduzir ambiguidades de papéis e viabilizar processos colaborativos em ambientes de governança em rede. No caso do CONAPACC, a ausência de procedimentos formais de gestão de conflitos contribui para que a judicialização opere como mecanismo substitutivo — e não complementar — à governança colaborativa.

Na APA Costa dos Corais, a atuação recorrente do Ministério Público Federal e a judicialização de temas como ordenamento do uso turístico, cumprimento do plano de manejo e contestação de atos normativos municipais ilustram essa dinâmica (MPF, 2022; Alagoas 24 Horas, 2022). Embora tais intervenções possam gerar ganhos imediatos de proteção ambiental, a literatura aponta seus efeitos ambivalentes, incluindo a redução do espaço deliberativo, a deslegitimação progressiva das arenas participativas e a conversão de conflitos socioambientais complexos em disputas jurídico-formais pouco sensíveis às dimensões territoriais e sociais dos litígios (Santos, 2007; Avritzer, 2017; Prieur, 2016).

Capacidade 2 – Tempo e Recursos

A dimensão **Tempo e Recursos** obteve valor **5,37**, caracterizando um desempenho mediano e apenas parcialmente consolidado. Os dados empíricos indicam que a insuficiência de recursos materiais, humanos e temporais constitui um dos principais fatores associados à baixa assiduidade média dos conselheiros — aproximadamente 22 participantes por reunião, em um colegiado formalmente composto por 40 membros, no período de 2021 a 2025.

Segundo o modelo do USACE (2015), essa limitação compromete o chamado *Ciclo da Capacidade Colaborativa*, uma vez que processos colaborativos demandam fluxos contínuos de apoio material e simbólico. A dependência de parcerias externas e a inexistência de orçamento próprio tornam o CONAPACC vulnerável à descontinuidade institucional, situação semelhante à observada em outros conselhos gestores analisados por Fávero e Triches (2020).

Além da dimensão material, a insuficiência dessa capacidade manifesta-se também no plano simbólico. A escassez de tempo dedicado às reuniões e às interações deliberativas limita a prática da “escuta profunda” (*presencing*), conforme proposto por Scharmer (2009), elemento fundamental para o amadurecimento de processos colaborativos voltados à gestão de conflitos. Assim, a limitação de tempo e recursos afeta não apenas a operacionalidade do conselho, mas também a qualidade dos vínculos e da construção de consensos.

Capacidade 3 – Cultura Organizacional

A dimensão **Cultura Organizacional** apresentou valor **5,79**, indicando um desempenho intermediário-superior em comparação às demais dimensões estruturais. Esse resultado evidencia

a existência de um ambiente relacional marcado por valores de respeito, confiança mútua e reconhecimento da diversidade de atores, elementos que a literatura identifica como o “cimento invisível” das redes de governança colaborativa (Huxham; Vangen, 2005; Schein, 2010).

No contexto do CONAPACC, a cultura organizacional emerge como um ativo simbólico relevante, capaz de mitigar, ainda que parcialmente, as fragilidades associadas à escassez de recursos e à ausência de procedimentos formais. Essa constatação reforça a perspectiva de Scharmer (2009), segundo a qual processos de transformação sistêmica não se iniciam pela técnica, mas pela consciência coletiva que sustenta a cooperação.

A presença dessa capacidade cultural relativamente fortalecida cria bases favoráveis para o desenvolvimento das demais capacidades organizacionais, uma vez que valores compartilhados e comportamentos cooperativos são determinantes para a adesão às normas institucionais, para o engajamento dos atores e para a sustentação de processos deliberativos de longo prazo.

Capacidade 4 – Habilidades Individuais

A dimensão **Habilidades Individuais** foi a mais bem avaliada, com valor **7,50**, enquadrando-se como capacidade elevada. Esse resultado corresponde à dimensão *Collaborative Skills* do modelo do USACE (2015) e revela a existência de um capital humano altamente qualificado, dotado de competências interpessoais essenciais à governança colaborativa, como negociação, escuta ativa, mediação e comunicação interorganizacional.

Os dados do questionário de autoavaliação indicam que a maioria dos conselheiros se percebe capaz de conduzir e facilitar processos colaborativos, inclusive no contexto de conflitos ambientais. Tal predominância das capacidades individuais sobre as capacidades estruturais sugere que o funcionamento do CONAPACC se apoia, em grande medida, na força relacional de seus membros, fenômeno também identificado por Emerson e Nabatchi (2015) ao descreverem o *Ciclo da Capacidade Colaborativa*.

Entretanto, essa capacidade permanece, em grande parte, como potencial não institucionalizado. As habilidades individuais ainda não são sistematicamente convertidas em procedimentos organizacionais ou em aprendizagem coletiva estruturada. Nesse sentido, a institucionalização de programas de formação contínua, intercâmbio entre conselheiros e rotinas de mediação poderia transformar esse capital humano em capacidade organizacional duradoura.

Capacidade 5 – Autoridade, Liderança e Empoderamento

A dimensão **Autoridade, Liderança e Empoderamento** apresentou o menor desempenho entre as capacidades avaliadas, com valor **4,15**, situando-se na faixa intermediária inferior. Esse resultado revela aspectos centrais da dinâmica de poder no CONAPACC, especialmente a concentração decisória em poucos atores e a limitada autonomia das representações setoriais.

Segundo o modelo do USACE (2015), essa capacidade refere-se à habilidade de promover coerência interna, distribuir poder decisório e fortalecer relações de confiança internas e externas. No caso do CONAPACC, os resultados indicam que a liderança compartilhada ainda se encontra em processo de consolidação, caracterizando um campo social em transição.

Essa configuração reforça a relevância do conceito de liderança generativa, conforme Scharmer (2013), que atua menos por autoridade formal e mais pela qualidade da presença, da escuta e da facilitação de processos coletivos. A adoção de mecanismos de rotação de coordenação, ampliação da autonomia dos conselheiros e fortalecimento da representação setorial pode contribuir para o empoderamento coletivo e para o aumento da capacidade do conselho em mediar interesses divergentes.

Síntese Interpretativa

A combinação dos resultados evidencia que o CONAPACC se encontra em uma fase intermediária de maturidade colaborativa, marcada pela coexistência de capacidades relacionais robustas — cultura organizacional e habilidades individuais — com fragilidades estruturais relevantes, sobretudo nos campos dos procedimentos institucionais e da liderança. Esse diagnóstico não apenas revela o estado atual das capacidades organizacionais do conselho, mas também aponta para seu elevado potencial de evolução institucional, caso sejam adotadas estratégias deliberadas de fortalecimento da governança colaborativa e da gestão consensual de conflitos socioambientais. O Quadro 6 apresenta a síntese interpretativa dos resultados da avaliação das capacidades organizacionais do CONAPACC aqui discutidos.

Quadro 6. Síntese dos Resultados das Capacidades Organizacionais do CONAPACC.

Dimensão Avaliada	Valor	Classificação	Principais Evidências	Implicações para a Gestão de Conflitos
Procedimentos Institucionais	4,78	Capacidade média	Regras e regimentos existentes, mas ausência de protocolos formais para gestão e monitoramento de conflitos	Judicialização recorrente; baixa capacidade preventiva e de aprendizagem institucional
Tempo e Recursos	5,37	Capacidade média	Baixa assiduidade; ausência de orçamento próprio; dependência de parcerias externas	Fragilidade na continuidade dos processos colaborativos
Cultura Organizacional	5,79	Capacidade média-superior	Ambiente de confiança, respeito e cooperação entre os membros	Fator compensatório às limitações estruturais
Habilidades Individuais	7,50	Capacidade elevada	Alto capital humano; competências em mediação, negociação e comunicação	Potencial elevado ainda pouco institucionalizado
Autoridade, Liderança e Empoderamento	4,15	Capacidade média-inferior	Concentração decisória; liderança compartilhada incipiente	Limitação à mediação de interesses e ao empoderamento coletivo

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo apresentar e aplicar uma metodologia estruturada para a avaliação das capacidades organizacionais na gestão de conflitos socioambientais em áreas protegidas, tomando como estudo de caso o Conselho da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC). A partir da integração entre referencial teórico, análise documental, aplicação de questionário de autoavaliação e modelagem multicritério pelo método MACBETH, foi possível construir um diagnóstico sistemático e analiticamente fundamentado das condições institucionais, organizacionais e colaborativas do conselho gestor.

Os resultados evidenciaram que o CONAPACC se encontra em um estágio intermediário de maturidade organizacional, no qual coexistem capacidades relacionais robustas — especialmente nas dimensões de cultura organizacional e habilidades individuais — e fragilidades estruturais relevantes, notadamente nos campos dos procedimentos institucionais, da liderança compartilhada e da disponibilidade de tempo e recursos. Tal configuração revela um arranjo institucional que depende fortemente do capital humano e relacional de seus membros, mas que ainda carece de mecanismos formais capazes de converter essas capacidades individuais em aprendizagem organizacional e em práticas estruturadas de gestão consensual de conflitos.

A análise indica que a ausência de protocolos específicos para identificação, acompanhamento e resolução de conflitos socioambientais contribui para a recorrente judicialização das disputas, reduzindo o papel preventivo e mediador do conselho gestor. Nesse

sentido, o fortalecimento das capacidades organizacionais passa, necessariamente, pela institucionalização de procedimentos claros, pela redistribuição da liderança, pelo empoderamento progressivo dos conselheiros e pela criação de espaços permanentes de aprendizagem coletiva e mediação colaborativa.

Do ponto de vista metodológico, a principal contribuição do estudo reside na proposição de um modelo avaliativo replicável, capaz de integrar dimensões institucionais, culturais, relacionais e decisórias em um indicador sintético de desempenho organizacional. Essa abordagem oferece subsídios concretos para processos de autoavaliação, planejamento estratégico e fortalecimento da governança colaborativa em conselhos gestores de áreas protegidas.

Como limitação, destaca-se o recorte empírico concentrado em um único conselho gestor, o que não permite generalizações estatísticas. Contudo, a densidade analítica do estudo de caso e a robustez metodológica adotada indicam potencial para aplicação da metodologia em outros contextos institucionais, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas de conservação ambiental e para a redução da judicialização dos conflitos socioambientais, na medida em que pode melhorar as capacidades organizacionais colaborativas dos conselhos gestores.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio institucional e financeiro ao desenvolvimento da pesquisa. Agradecem, ainda, aos membros do Conselho da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (CONAPACC) pela colaboração, disponibilidade e contribuição durante as etapas de coleta de dados e observação institucional, fundamentais para a realização deste estudo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

AGRA FILHO, S. S. **Mediação e resolução de conflitos ambientais**. Salvador: EDUFBA, 2010.

- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- BRAGA, R. **Gestão ambiental e participação social**. São Paulo: Annablume, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.
- BURTON, J. **Conflict: Resolution and prevention**. New York: St. Martin's Press, 1997.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T. **Collaborative governance regimes**. Washington: Georgetown University Press, 2015.
- FÁVERO, E.; TRICHES, D. Governança ambiental e conselhos gestores. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 52, p. 97–118, 2020.
- FISHER, F. et al. Participatory governance in protected areas. *Environmental Policy and Governance*, v. 33, n. 2, p. 145–160, 2023.
- HUXHAM, C.; VANGEN, S. **Managing to collaborate**. London: Routledge, 2005.
- LIMONT, M. **Gestão de áreas protegidas e conflitos ambientais**. Curitiba: UFPR, 2009.
- LITTLE, P. E. **Os conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- MARTINS, R. Participação social e conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 3, p. 735–756, 2012.
- MOORE, C. W. **The mediation process**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- OSBORNE, D. **The new public governance?** London: Routledge, 2004.
- PRIEUR, M. **Direito do meio ambiente**. Paris: Dalloz, 2016.
- SANTOS, M. S. **Conselhos gestores de unidades de conservação**. Brasília: IBAMA, 2008.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal**. São Paulo: Cortez, 2007.
- SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
- SCHARMER, O. **Theory U**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2009.
- SCHARMER, O. **Leading from the emerging future**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2013.
- TEIXEIRA, A. C.; LIMONT, M. Conselhos gestores e conflitos ambientais. *Revista Sociedade & Estado*, v. 22, n. 1, p. 109–134, 2007.

USACE – U.S. Army Corps of Engineers. **Collaborative planning: Organizational capacity assessment**. Washington, DC, 2015.

VARGAS, M. A. **Conflitos socioambientais e gestão pública**. São Paulo: Annablume, 2007.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.