

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO CENTRO DE CIÊNCIAS
BIOLÓGICAS E DA SAÚDE - CCBS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECOTURISMO E CONSERVAÇÃO - PPGEC
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECOTURISMO E CONSERVAÇÃO

**CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE
JERICOACOARA: ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL NOS ENCARGOS ACESSÓRIOS**

RAQUEL SALES LUPERINI

RAQUEL SALES LUPERINI

**CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE
JERICOACOARA: ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL NOS ENCARGOS ACESSÓRIOS**

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

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELOISE SILVEIRA BOTELHO

COORIENTADORA: PROFA. DRA CLARA CARVALHO DE LEMOS

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

L965 LUPERINI, RAQUEL
CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE
NACIONAL DE JERICOACOARA: ANÁLISE DO CONTRÔLE SOCIAL NOS
ENCARGOS ACESSÓRIOS / RAQUEL LUPERINI. -- Rio de Janeiro :
UNIRIO, 2025.
217

Orientadora: ELOISE SILVEIRA BOTELHO .
Coorientadora: CLARA CARVALHO LEMOS.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências
Biológicas, 2025.

1. Encargos acessórios. 2. Turismo em UC. 3. Controle
social. I. BOTELHO , ELOISE SILVEIRA , orient. II. LEMOS,
CLARA CARVALHO , coorient. III. Título.

RAQUEL SALES LUPERINI

**CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE
JERICOACOARA: ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL NOS ENCARGOS ACESSÓRIOS**

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

Aprovada em: 14 de julho de 2025.

Banca Examinadora:

Dr(a). Eloise Silveira Botelho (UNIRIO) – Orientadora

Dr(a). Clara Carvalho de Lemos (UERJ) – Coorientadora

Dr(a). Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues (UFRRJ)

Dr(a). Altair Sancho Pivoto dos Santos (UFJF)

RESUMO

No contexto das políticas públicas de parcerias público-privadas em unidades de conservação (UCs), o estudo busca analisar como os encargos acessórios, presentes no contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara, são idealizados e articulados com as demandas da comunidade do entorno. No campo ambiental, a prestação de serviços de apoio à visitação e ao fomento do turismo em parques nacionais tem sido a principal justificativa para a delegação de serviços públicos para a iniciativa privada. Embora haja uma variedade de instrumentos de parcerias, a modalidade de concessão, com arcabouço legal e estratégico, tem chamado a atenção tanto do Estado quanto da sociedade civil no tocante aos efeitos nos territórios. Diante dos desafios inerentes às concessões em UCs, com impactos socioambientais, os encargos acessórios emergem como mecanismo de relação entre gestão pública, setor privado e sociedade, entendido como inovação nos contratos, destinada a fomentar áreas estratégicas para o equilíbrio socioambiental. Sendo assim, este trabalho tem o objetivo de analisar o processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara, por meio de instrumentos de controle social. A pesquisa é exploratória, com abordagem qualitativa, e realizou levantamento e análise bibliográfica e documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores sociais com atuação nos processos de participação social no processo. Observou-se carência na regulamentação, monitoramento e transparência de informações sobre o planejamento dos recursos e ações provenientes dos encargos acessórios. A pesquisa apontou a concentração decisória no poder concedente e limitações em instrumentos de controle social, como audiências e consultas públicas e conselhos gestores, com implicações que levam a participação instrumentalizada, servindo mais à legitimação burocrática formal. Como produto, o trabalho apresenta uma cartilha para apoiar os atores locais com informações sobre como a comunidade pode participar sobre a repartição desses recursos. A participação social pode influenciar a implementação de recursos advindos dos encargos acessórios, por meio de instrumentos de controle social. A concessão prevê a geração de benefícios sociais, para tanto, é importante garantir a transparência e a participação social e a responsabilização nos processos da parceria.

Palavras-chave: Jericoacoara. Controle social. Turismo em UC. Encargos acessórios.

ABSTRACT

In the context of public policies for public-private partnerships in protected areas, this study seeks to analyze how additional charges, present in the concession contract for visitor support services in Jericoacoara National Park, are conceived and articulated with the demands of the surrounding community. In the environmental field, the provision of services to support visitation and promote tourism in national parks has been the main justification for delegating public services to the private sector. Although there are a variety of partnership instruments, the concession model, with its legal and strategic framework, has attracted the attention of both the state and civil society in terms of its effects on the territories. Given the challenges inherent in concessions in conservation units, with socio-environmental impacts, additional charges emerge as a mechanism for relations between public management, the private sector, and society, understood as innovation in contracts, aimed at fostering strategic areas for socio-environmental balance. Therefore, this study aims to analyze the process of social participation in the planning of resources from additional charges present in the concession contract in Jericoacoara National Park, through social accountability mechanisms. The research is exploratory, with a qualitative approach, and involved a bibliographic and documentary survey and analysis, participant observation, and semi-structured interviews with social actors engaged in participatory processes. A lack of regulation, monitoring, and transparency of information on the planning of resources and actions derived from additional charges was observed. The research pointed to the concentration of decision-making power in the granting authority and limitations in social control instruments, such as public hearings and consultations and management councils, with implications that lead to instrumentalized participation, serving more to formal bureaucratic legitimization. As a product, the work presents a booklet to support local actors with information on how the community can participate in the distribution of these resources. Social participation can influence the implementation of resources from additional charges through social control instruments. The concession provides for the generation of social benefits, so it is important to ensure transparency, social participation, and accountability in the partnership processes.

Keywords: Jericoacoara. Social control. Tourism in Protected Areas. Additional charges.

AGRADECIMENTOS

À minha Mãe, e a Maria Felipe, minha tia querida, essa dupla de irmãs, que me inspiram em vida com sua força, luta e sabedoria, e que celebram comigo esta conquista. Obrigada por todo o apoio, na vida.

À Eloise e à Clara, minhas orientadoras queridas, quanta gentileza! Obrigada por caminharem ao meu lado com escuta, inteligência e uma sensibilidade que me fortaleceu para confiar no processo.

Ao Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, pelo rico espaço de aprendizado e expansão.

Aos espaços e às pessoas de Jericoacoara, que tornaram esta pesquisa possível e me ensinaram tanto ao longo do caminho. Permaneço entre aqueles que escolhem olhar para *Jeri* por sua magia — ainda que também a contemple com o olhar crítico que me trouxe até aqui.

A todas as mulheres que vieram antes de mim, abrindo caminhos para eu chegar até aqui e me impulsionar a ir além.

Família e amigos mais próximos que acompanharam momentos dessa minha saga, obrigada pela paciência.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Mapa da localização do Parque Nacional de Jericoacoara.....	21
Figura 02: Número de visitas no PNJ.....	22
Figura 03: Parque Nacional de Jericoacoara – Pedra Furada.....	24
Figura 04: Parque Nacional de Jericoacoara – Morro do Serrote.....	25
Figura 05: Visitantes na extinta “Duna do Pôr do Sol” (PNJ).....	25
Figura 06: Parque Nacional de Jericoacoara – Prática de Kitesurf.....	26
Figura 07: Figura 07: Parque Nacional de Jericoacoara – Prática de pesca.....	26
Figura 08: Vila de Jericoacoara na década de 1980.....	29
Figura 09: Vila de Jericoacoara na década de 1980 - vista de cima do Serrote para a Vila.....	30
Figura 10: Vila de Jericoacoara atualmente - fluxo de visitantes na Praia Principal.....	30
Figura 11: Vila de Jericoacoara atualmente - vista aérea noturna de parte da Vila de Jericoacoara.....	31

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instrumentos de Controle Social – Linha do tempo no processo de planejamento e recente implementação da concessão no PNJ.....	41
Quadro 2: Instituições representativas dos setores que compõem o Conselho do Parque Nacional de Jericoacoara (Portaria ICMBio 02/2018)....	50
Quadro 3: Terminologias utilizadas em contratos de concessão vigentes em Parques Nacionais, referentes às responsabilidades socioambientais.....	80
Quadro 4: “Macrotemas” da Cláusula 12 - Encargos Acessórios do Contrato de Concessão no Parque Nacional de Jericoacoara.....	114
Quadro 5: Abordagem do tema “Encargos Acessórios” em reuniões do CONPARNA Jeri.....	121

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CCJ	Conselho Comunitário de Jericoacoara
CEJ	Conselho Empresarial de Jericoacoara
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFAC	Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual
CGEUP	Coordenação Geral de Uso Público e Negócios
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONPARNA Jericoacoara	Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara
COOPERJERI	Cooperativa de Transporte Turístico de Jijoca de Jericoacoara
COPs	Conferências das Partes
DOU	Diário Oficial da União
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
LAI	Lei de Acesso à Informação
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MTUR	Ministério do Turismo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAP	Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas
PGE-CE	Procuradoria-Geral do Estado do Ceará
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPGEC	Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNJ	Parque Nacional de Jericoacoara
SEMA	Secretarias do Meio Ambiente e Mudança do Clima
SETUR	Secretária do Turismo

SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação da Biodiversidade
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TBC	Turismo de Base Comunitária
TRSP	Tourism Revenue-Sharing Programme
UC	Unidade de Conservação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

RESUMO	4
AGRADECIMENTOS	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE QUADROS	8
LISTA DE SIGLAS	9
Introdução	12
1. Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara	19
1.1. A Vila de Jericoacoara	27
1.2. Concessão no PNJ	33
1.2.1. Linha do tempo e desdobramentos recentes da concessão	40
2. Aspectos metodológicos da pesquisa	47
3. Unidades de conservação, turismo e parcerias	56
3.1. Unidades de conservação como estratégia de conservação da sociobiodiversidade	56
3.2. O turismo como ferramenta de apoio na conservação de unidades de conservação	61
3.3. Parcerias como instrumento de apoio à visitação em unidades de conservação	65
3.4. Concessão em Parques Nacionais no Brasil	69
3.4.1. Encargos acessórios – contexto, definições e desafios	77
3.4.2. Exemplos internacionais – no contexto do continente africano	92
3.4.3. Turismo de Base Comunitária - reflexão à luz dos encargos acessórios	97
4. Controle social: transparência e participação social	102
4.1. Conselho Gestor – instrumento basilar de participação social	108
5. Resultados	113
5.1. Encargos acessórios – no contexto do PNJ	113
5.2. Estudo exploratório: observação participante	126
5.3. Enredamentos temáticos a partir das entrevistas	128
6. Discussão	136
7. Considerações finais	143
8. Produto técnico	147
9. Referências Bibliográficas	149
10. Apêndices	166
10.1. Apêndice A – Roteiro de entrevista – perguntas semiestruturadas para Gestores público do ICMBio	166
10.2. Apêndice B - perguntas semiestruturadas para Membros do Conselho Gestor do Parque	166
10.3. Apêndice C - Plataforma Brasil	166
10.4. Apêndice D - autorização SISBIO	166
10.5. Apêndice E - Produto final - Cartilha	166

Introdução

Esta pesquisa aborda a cláusula de encargos acessórios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), sob a perspectiva de instrumentos do controle social. O estudo está inserido na linha de pesquisa Gestão de Áreas Protegidas do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e disserta sobre o processo de concessão de serviços de apoio à visitação nesta unidade de conservação (UC), apresentando sobre os instrumentos de controle social disponibilizados pelo órgão gestor e adotados por atores sociais, e como articulam para definir a destinação de recursos advindos dos encargos acessórios do contrato de concessão de uso público vigente no Parque.

Esse tema e local onde se dá a pesquisa surgem após seis meses que eu deixei a cidade de São Paulo para residir na Vila de Jericoacoara, entre os anos de 2021 e 2022, após o primeiro período desafiador da pandemia de COVID-19. Gradualmente durante esse período de moradia na Vila, minha formação em Turismo impulsionou-me a uma crescente consciência dos efeitos do turismo na região, suscitando uma série de questionamentos e reflexões. Essa experiência pessoal, aliada à minha trajetória acadêmica, impulsionam a elaboração desta pesquisa.

Tanto na época que eu residia na região como atualmente, na condição de pesquisadora, sempre me perguntei onde poderiam ser encontradas iniciativas que desafiam a organização do turismo do tipo hegemônico em Jericoacoara, a partir de uma proposta que busca introduzir os visitantes ao contexto histórico e cultural, com protagonismo da comunidade na gestão de serviços e empreendimento e nas narrativas.

Inicialmente, o interesse primário da pesquisa era partir da indagação sobre como nuances de organização social a partir de princípios e práticas do turismo de base comunitária (TBC) podem resistir e persistir na Vila, partindo do meu interesse acadêmico e profissional pelo tema e por iniciativas comunitárias. No entanto, ao ingressar no PPGEC, fui instigada pela minha primeira orientadora a ampliar o olhar para o contexto da gestão das políticas públicas no território, sob o contexto do turismo. Durante o curso, participei da disciplina “Parcerias em Áreas Protegidas”, ministrada pelas professoras Eloise Botelho e Camila Rodrigues no primeiro semestre de 2023, na qual apresentei como trabalho final, um estudo prévio de levantamento de informações sobre a concessão no PNJ, cujo primeiro edital havia sido publicado recentemente em dezembro de 2022. Foi durante essa disciplina que o tema da

minha pesquisa começou a ganhar contornos mais definidos. E nesse contexto surgiu a questão central da pesquisa: como essa parceria se relaciona com a participação da comunidade? Essa inquietação de protagonismo comunitário me acompanha desde o pré-projeto e ao longo da jornada no mestrado.

Com a delimitação do tema e a participação na disciplina, fui convidada a integrar o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), criado em 2019 com o objetivo de promover o conhecimento sobre parcerias em áreas protegidas por meio de pesquisas, ensino e extensão. Essa participação ampliou minha compreensão sobre o tema e me permitiu acompanhar que o cenário da visitação no PNJ passava a ganhar destaque nas conversas e nas ações do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor do PNJ. A concessão de serviços de apoio à visitação e, em especial, a análise do controle social nesse processo, passam a ser temas de destaque.

O PNJ, situado no litoral oeste do Ceará, destaca-se por sua biodiversidade e paisagens atraentes para atividades recreativas e de visitação, como banhos de mar, esportes náuticos e passeios em veículos de passeio para conhecer o parque e atrativos do entorno (ICMBio s/d.). Desde a década de 1980, quando começou a receber visitantes, Jericoacoara foi inicialmente transformada em Área de Proteção Ambiental (APA) e em fevereiro de 2002, diante da intensificação do turismo e da fragilidade ambiental, foi criado o PNJ por Decreto Presidencial, com redefinição de limites em junho de 2007 pela Lei nº 11.486 (Brasil, 2007). O Parque está, desde 2013, entre as dez UCs com maior número de visitas, e em 2024, o PNJ foi o terceiro parque mais visitado do Brasil, recebendo mais de 1,5 milhão de visitantes (ICMBio, 2024a). Essa intensa visitação também gerou um cenário de desordem, exacerbando a desigualdade social e a degradação ambiental no entorno da UC, além de provocar transformações nas práticas culturais locais e no modo de vida de moradores. Os moradores enfrentam constantemente uma mudança significativa em seus padrões de consumo e na expectativa de melhoria da qualidade de vida (Molina, 2007; Fonteles, 2004, 2008, 2015), enquanto a riqueza gerada tende a se concentrar nas mãos de investidores externos (Oliveira; Vasconcelos, 2023).

Em discussões já desenvolvidas, como Guetta, Oviedo e Bensusan (2022) e Rodrigues e Botelho (2022), nota-se que os instrumentos de parceria entre o setor público e privado em UCs, como as concessões, enfrentam desafios relacionados aos impactos socioambientais. No PNJ, cabe destacar os desafios socioambientais relacionados à regularização fundiária,

especulação imobiliária, expansão urbana desordenada e crescimento do turismo (Fonteles, 2008, 2015; Molina, 2007; Oliveira; Vasconcelos, 2023).

Dessa forma, enquanto a contextualização do PNJ evidencia como a dinâmica de visitação ao longo das últimas décadas tem gerado transformações socioambientais, culturais e econômicas na região, o debate contemporâneo sobre as parcerias em UCs emerge como uma política pública voltada às necessidades de gestão da UC.

Nesse sentido, como uma estratégia para aprimorar a gestão de UCs, a inclusão de parcerias com entidades privadas para oferecer serviços de apoio ao turismo tem sido promovida pelos governos (Rodrigues, Abrucio, 2019). Essas parcerias abrangem diversos arranjos institucionais entre o setor público e privado, com e sem fins lucrativos, visando viabilizar serviços e atividades de recreação e turismo em áreas protegidas. A Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, autoriza o ICMBio, responsável pela gestão de unidades de conservação federais, a conceder serviços, áreas ou instalações para atividades de visitação.

Entre as alternativas de parceria com a iniciativa privada em UCs – como autorizações, permissões, concessões, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação (Rodrigues, Abrucio, 2019; OPAP, 2020) – as concessões destacam-se como um instrumento que tem atraído a atenção do Estado e da sociedade civil nas discussões sobre governança e controle social, especialmente em parques nacionais e estaduais (Rodrigues; Abrucio, 2019; Brumatti, 2020). Embora as concessões possam promover o interesse público por meio da atuação privada, é fundamental que a visitação não comprometa o objetivo de conservação ambiental.

A concessão de uso público em UCs tem se consolidado como uma política pública relevante no contexto do turismo no Brasil, com o propósito de viabilizar serviços, infraestruturas e investimentos. Amparada pela Lei nº 8.987/1995, conhecida como Lei das Concessões, a concessão é definida como um “contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço” (Di Pietro, 2019). Por meio desse contrato administrativo, de caráter oneroso e com prazo determinado, o poder público transfere a execução de serviços públicos e/ou o uso privativo de bens públicos para uma pessoa jurídica ou consórcio, que assume a responsabilidade mediante remuneração por tarifas, sempre alinhada ao interesse público (Moro *et al.*, 2022; Moro, 2024).

Atualmente, o Brasil conta com nove UC na categoria de Parque Nacional que possuem contratos de concessão estabelecidos entre o poder público e a iniciativa privada para a oferta de serviços de apoio à visitação turística (OPAP, 2024). A concessão de serviços em UCs emerge como uma política pública de turismo fortalecida pelo contexto neoliberal, no qual se busca reduzir o tamanho do Estado e ampliar a atuação do setor privado (Betti, 2024). Essa abordagem suscita diferentes perspectivas sobre as concessões nas UCs. Como resumido por Sancho-Pivoto *et al.* (2022), há, de um lado, argumentos que apoiam a lógica econômica dessa política, apontando o déficit de recursos financeiros e humanos na gestão pública e destacando uma capacidade do setor privado em oferecer serviços e investir na infraestrutura de uso público. De outro, críticas indicam que essa política neoliberal pode fragilizar a função pública das áreas protegidas e comprometer os direitos sociais de comunidades e empresários locais (Brumatti; Rozendo, 2021; Rodrigues; Abrucio, 2019).

No caldo desse debate está o PNJ, cujo processo de concessão de serviços de apoio à visitação foi incluído no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)¹ em 2019, por meio do Decreto nº 10.147. A concessão proposta visa modernizar e diversificar os serviços e estruturas de visitação. No entanto, como ressalta Rodrigues (2009), o interesse público não pode se sobressair ao interesse privado, motivado pelo lucro, do parceiro.

Como discutem Moro e Fracalanza (2021) e Neri *et al.* (2022), estudos sobre conflitos socioambientais destacam que o controle social, e participação social podem contribuir para minimizar tensões. Assim, a parceria entre o governo e a iniciativa privada na concessão não pode desviar-se do objetivo de promover o interesse público na gestão de UCs. Questões de governança democrática em UCs exigem práticas de controle social que permitam a construção de soluções coletivas para gerenciar impactos socioambientais. Nesse sentido, é fundamental acionar instrumentos de controle social que visam contribuir para que seja desenhado um modelo de parceria em que os benefícios públicos sejam priorizados, mantendo a transparência e a participação social na gestão do território (Silva, 2021).

Logo, a participação social se faz essencial para garantir que a concessionária adote medidas visando o benefício social e ambiental, e não apenas o lucro. Conforme abordado no

¹ O PPI é uma iniciativa do governo brasileiro que visa promover a participação da iniciativa privada em projetos de infraestrutura e concessões públicas e de outras medidas de desestatização. Criado em 2016, o programa tem como objetivo atrair investimentos privados para áreas estratégicas, como transporte, energia, saneamento, entre outros setores (BRASIL, 2023)

relatório de MORO *et al.* (2022), o controle social direto é exercido pela população de maneira autônoma e coletiva, enquanto o indireto envolve instituições como o Ministério Público e Tribunais de Contas, que fiscalizam em nome da sociedade. Fundamentado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/2000), o controle social nas UCs promove a inclusão da população local nas decisões sobre a gestão, incentivando o aprendizado coletivo e a mobilização constante, com o objetivo de garantir que os benefícios e impactos das políticas públicas reflitam os interesses e necessidades das comunidades envolvidas.

Dessa forma, o controle social desempenha relevância no cumprimento de mecanismos que promovam a inclusão de interesses comunitários em processos como as concessões em UCs. Nesse contexto, os encargos acessórios surgem nos contratos de concessão de UCs, como o PNJ, com a intenção de garantir que parte dos recursos arrecadados e gerados pela concessão sejam direcionados para a conservação ambiental e para benefícios socioeconômicos nas comunidades vizinhas ao parque. Tal mecanismo é mencionado na Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que alterou a Lei nº 11.516/2007. Esta legislação estabelece, no § 1º do artigo 14-C, que o edital de concessão para serviços em UCs federais deve incluir cláusulas sobre a conservação da unidade e a oferta de gratuidades e encargos acessórios (Lei nº 13.668/2018).

Identifica-se uma escassez de publicações e informações públicas sobre o mecanismo dos encargos acessórios, presente em alguns contratos de concessão de Parques Nacionais. Segundo o ICMBio (2023a), trata-se de uma inovação destinada a fomentar áreas estratégicas para o equilíbrio socioambiental, chamadas de “macrotemas”. Esses “macrotemas” abrangem educação ambiental, integração com a comunidade, apoio à pesquisa, manejo de biodiversidade, monitoramento ambiental, voluntariado, apoio ao transporte local e divulgação institucional. Esses temas, entretanto, são previamente definidos no edital, estabelecendo os direcionamentos de aplicação dos recursos.

Após as pesquisas documentais de outros contratos de concessão vigentes em parques nacionais, compreende-se que os encargos acessórios não são exclusivos do contrato no PNJ, mas refletem uma alteração de terminologias utilizadas em diversos contratos de concessão em parques nacionais, relacionadas à responsabilidade socioambiental, buscando responder a demandas anteriores, revertendo recursos arrecadados para o próprio Parque e para a comunidade. No entanto, ainda carece de uma definição mais clara e regulamentada deste

mecanismo. Embora ele represente uma promessa de atendimento a essas demandas, o desafio reside em concretizá-lo. A implementação e o monitoramento dessas obrigações permanecem incipientes, refletindo a dificuldade de efetivar o benefício socioambiental prometido.

Nesse contexto, a discussão sobre os encargos acessórios emerge como uma questão central, pois essa terminologia, associada a “obrigações secundárias”, na prática, são responsabilidades potenciais para assegurar o envolvimento efetivo da comunidade na gestão do Parque e da parceria. Isso destaca a oportunidade de planejar e implementar esses encargos acessórios como resultado do exercício de controle social sobre as ações do Estado, com a intenção de estabelecer mecanismos que garantam a responsabilização nos processos de concessão.

Dado contexto prévio, a delimitação espacial desta pesquisa se concentra no PNJ e entorno, referindo-se a estas localidades como comunidades dos municípios que incluem parte do Parque em seus territórios.

Diante desse cenário, esta pesquisa aspira “*crochetar*”² como temas principais: as parcerias em áreas protegidas, com foco nas concessões de serviços; o turismo em parques nacionais; e o controle social como instrumento para garantia de direitos da comunidade envolvida na dinâmica de visitação do PNJ.

A partir da análise desse contexto prévio e posteriormente discutido nessa pesquisa, a questão que nos propomos responder é: como a idealização dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara é articulada com as demandas da comunidade?

Logo, esta pesquisa tem como **objetivo geral** analisar o processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara, por meio de instrumentos de controle social.

Apresentando como objetivos específicos:

1. Compreender o mecanismo dos encargos acessórios no contexto do planejamento e implementação do contrato de concessão, analisando as responsabilidades socioambientais previstas no processo de concessão em parques nacionais;

² O uso desse termo nesta dissertação faz alusão ao crochê, expressão artesanal tradicional no Ceará (SESC-CE, 2020).

2. Identificar atores sociais envolvidos no planejamento e destinação dos recursos dos encargos acessórios no PNJ, destacando seus papéis e influência no processo de tomada de decisão;
3. Investigar os instrumentos de controle social para o envolvimento e influência exercidos pelos atores sociais, sobre os encargos acessórios do contrato de concessão no PNJ;
4. Contribuir com a elaboração de uma cartilha para fornecer informações para a sociedade civil sobre o mecanismo dos encargos acessórios estabelecidos no contrato de concessão e orientar a participação e o acompanhamento dos resultados das ações provenientes da utilização desses recursos.

Espera-se que os resultados desta pesquisa possam colaborar com os estudos realizados acerca das parcerias em Parques Nacionais, e que os debates ofereçam um conjunto de orientações para que os processos de concessão nas UCs brasileiras alcancem resultados positivos em termos de valores públicos, ambientais e socioculturais.

Por fim, almeja-se que este estudo seja útil para ressoar sobre a melhor compreensão do mecanismo de encargos acessórios, e que atores sociais do entorno possam compreender a respeito dos projetos pensados para o PNJ, bem como sobre seus direitos no que tange ao acesso às informações e à participação social.

1. Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara

Para se ter uma compreensão macro dos “enredamentos”³ atuais do PNJ, que conduzem a problemática desta pesquisa, iremos “crochetar” os referenciais teóricos sobre a UC e sobre a atividade turística em Jericoacoara, da trajetória como vila de pescadores até sua transformação em um destino turístico, inserido no contexto de UC federal.

Em 1984, reconhecendo a importância ambiental da região, o governo federal criou a Área de Proteção Ambiental (APA) de Jericoacoara, através do Decreto Federal nº 90.379. Até então, a área fazia parte do município de Acaraú. O estabelecimento da APA refletiu uma crescente preocupação com a preservação dos recursos naturais locais e a necessidade de regulamentação do crescimento urbano e do turismo. Em 1985 a região passou a pertencer ao município de Cruz, quando da sua criação, e em 1991, alcançou o status de município, desmembrando-se da cidade de Cruz e recebendo a denominação de Jijoca de Jericoacoara, conforme estabelecido pela Lei nº 11.796, de 06 de março de 1991 (Jijoca de Jericoacoara, s.d.).

Segundo levantado por Betti (2024), a criação do município de Jijoca de Jericoacoara também esteve associada a um movimento político de proprietários de terras na localidade, que buscavam consolidar maior autonomia administrativa. Esse processo resultou no fortalecimento do poder local, permitindo tanto a tomada de decisões quanto a flexibilização da legislação em benefício de interesses particulares. Com a especulação imobiliária e a expansão do turismo pressionando os limites da legislação ambiental da APA, tornou-se evidente a necessidade de medidas mais restritivas. Assim, a reclassificação da UC para Parque Nacional, excluindo a área urbana, buscou ampliar a proteção ambiental. No entanto, conforme Betti (2024) aponta, essa mudança também favoreceu a especulação imobiliária ao permitir a valorização e comercialização de terrenos, bem como a construção de hotéis e outras infraestruturas voltadas ao turismo.

Diante da intensificação das atividades turísticas e da fragilidade ambiental da região, o Parque Nacional de Jericoacoara foi criado em fevereiro de 2002, através de um Decreto Presidencial sem número e com redefinição de seus limites em junho de 2007, pela Lei nº 11.486, de 2007 (Brasil, 2007), sendo uma UC federal, regido pela Lei Federal nº 9.985, de

³ O uso desse termo nesta dissertação faz alusão às rendas, expressão artesanal tradicional no Ceará (SESC-CE, 2020).

18 de julho de 2000, que institui o SNUC. O parque abrange parcialmente os municípios de Camocim, Cruz e Jijoca de Jericoacoara, no Estado do Ceará (figura 01).

O PNJ está inserido no ecossistema Marinho-Costeiro e no bioma da Caatinga, possuindo grande relevância ecológica, tanto para a manutenção do ciclo de vida de diversas espécies quanto para o suporte a atividades humanas, como a pesca e também o turismo (ICMBio, 2021a). A unidade protege ecossistemas marinho-costeiros, incluindo uma faixa marítima de um quilômetro de largura ao longo da linha de praia. Sua paisagem é composta por praias arenosas, enseadas, costões rochosos, áreas de restinga, manguezais, campos de dunas fixas e móveis, além de serrotes de formação dunar estabilizados por vegetação que apresenta elementos característicos tanto do Cerrado quanto da Caatinga. As lagoas interdunares são outro componente essencial desse ambiente. As dunas fixas e móveis de Jericoacoara desempenham um papel fundamental na recarga dos aquíferos regionais, uma vez que a água das chuvas se infiltra na areia e é armazenada no subsolo. As dunas móveis, em particular, deslocam-se em direção ao mar devido à ação dos ventos, com um avanço estimado entre 10 e 30 metros por ano. Esse processo é mais evidente no segundo semestre, período de maior intensidade dos ventos na região (ICMBio, 2021a; Molina, 2007).

Os recursos naturais do PNJ desempenham subsistência de muitas famílias que vivem no entorno da UC, especialmente aquelas que realizam atividades pesqueiras nas praias do Mangue Seco e do Riacho Doce. Moradores de diversas comunidades, como Chapadinha, Lagoa Grande, Mangue Seco, Guriú, Córrego do Urubu, Preá, entre outras, dependem desses recursos para sua manutenção. Além da pesca, a criação extensiva de gado bovino, ovino e outros animais domésticos é uma prática comum, com o pastoreio frequentemente ocorrendo dentro dos limites da UC (ICMBio, 2021a).

De acordo com informações da página do Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ) (s/d), o nome Jericoacoara tem origem no tupi-guarani, sendo formado pela junção dos termos *yuruco* (buraco) e *cuara* (tartaruga), resultando na expressão "buraco das tartarugas". Segundo relatos de moradores mais antigos, a vila era originalmente chamada de "Jacarequara", em referência à silhueta do Serrote, que, visto do alto, assemelha-se a um jacaré deitado ao sol.

Figura 01: Mapa da localização do Parque Nacional de Jericoacoara



Fonte: ICMBio (2009)

Camocim abrange 115,23 hectares do território do Parque Nacional, correspondendo a cerca de 1,30% da unidade. Cruz inclui uma área de 1.319,72 hectares, representando aproximadamente 14,9% do parque, e Jijoca de Jericoacoara possui a maior área dentro dos limites da unidade de conservação, com 5.254,70 hectares, o que equivale a cerca de 59,3% da UC (ICMBio, 2021a).

A criação do parque pode ser compreendida como um esforço para conservar as áreas ao redor, mas também favoreceu a valorização imobiliária e o turismo. Dessa forma, a conservação ambiental, ainda que desempenhe um papel essencial na proteção dos ecossistemas, também pode atender a interesses privados. A “marca Parque Nacional” funciona como um selo que reforça o reconhecimento cênico de um território, contribuindo significativamente para sua valorização econômica (Betti, 2024).

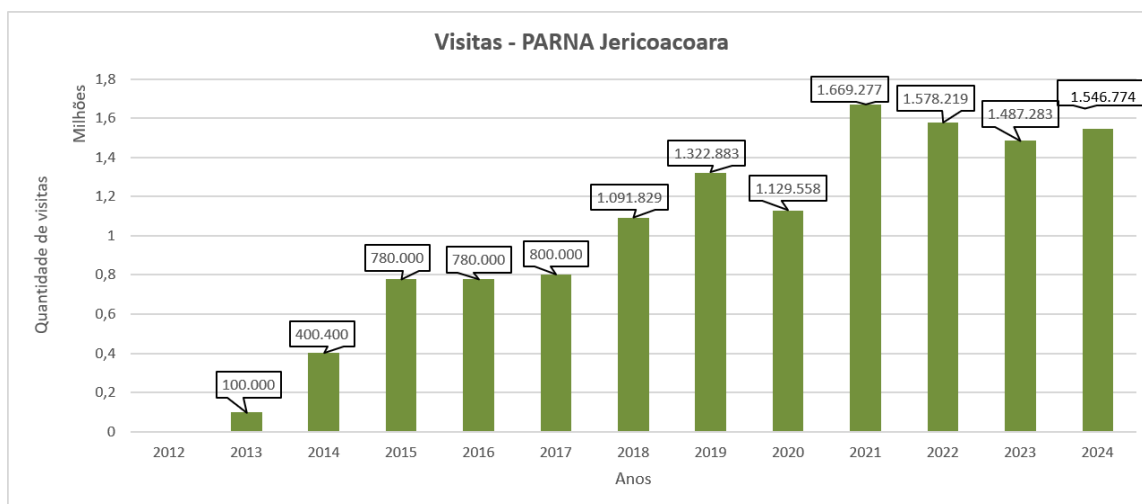
Embora o discurso principal na época da transformação de APA em Parque Nacional tenha sido o de uma maior proteção dos recursos naturais locais, isso não pôde ocorrer de fato na Vila de Jericoacoara (Oliveira; Vasconcelos, 2023). No contexto atual do Parque Nacional, a Vila está localizada no Noroeste do Parque, que mesmo não fazendo parte do território da UC, atualmente é lá que está concentrada a maior parte dos equipamentos turísticos e infraestrutura de apoio: hotéis, pousadas, restaurantes, bares, serviços e comércio local. Sendo

o Parque Nacional uma UC da categoria de proteção integral, a Vila ficou fora dessa recategorização, tendo permanecido como APA até o ano de 2007, quando a APA foi extinta (Fonteles, 2008).

No mesmo ano de criação do PNJ, com o aumento das pressões ambientais e sociais na região, foi criado o Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara (CONPARNA Jericoacoara) pela Portaria n.º 159, de 23 de dezembro de 2002, publicada no Diário Oficial da União em 24 de dezembro de 2002. O CONPARNA é um importante fórum de participação social, com destaque a competência IX, que visa propor diretrizes e ações para garantir a participação efetiva da comunidade local no processo decisório, assegurando que seus interesses sejam considerados na gestão do parque. O Plano de Manejo da UC foi aprovado em 2011, por meio da Portaria n.º 84, de 20 de outubro (ICMBio, 2011). Posteriormente, o documento passou por alterações em 2021, com a publicação da Portaria ICMBio n.º 377, de 21 de julho (ICMBio, 2021aa)

Segundo levantamento do ICMBio, o PNJ foi o terceiro Parque mais visitado do Brasil em 2024. A UC federal recebeu um total de mais de 1,4 milhão de visitas. Os dados mostram que desde 2018 a UC recebe acima de 1 milhão de visitas, inclusive nos anos mais intensos de COVID-19 (Figura 02 abaixo).

Figura 02 – Número de visitas no PNJ



Fonte: Elaboração própria, com dados do ICMBio (2025)

Betti (2024) destaca que, embora os números de visitação ao PNJ sejam elevados, é importante relativizá-los. Isso se deve ao fato de que o acesso à Vila de Jericoacoara, por onde os turistas passam, é obrigatoriamente realizado através da UC. No entanto, não se pode

afirmar que todos os turistas que transitam por essa área estão visitando o parque intencionalmente, ou que o farão após chegar à Vila.

As visitas, de fato, são influenciadas pelo potencial dos atrativos naturais da região de Jericoacoara, e que cabe ressaltar integra a “Rota das Emoções”, um roteiro criado em 2005 que conecta três estados brasileiros: Ceará (passando pelo PNJ), Piauí e Maranhão (SEBRAE, 2023). No entanto, a obra de Fonteles (2024) apresenta de maneira sensível a relação da comunidade local com o que se sabe (ou não se sabe) sobre esse roteiro integrado. A “Rota das Emoções” transforma os territórios turísticos em espaços produtivos, os quais, segundo Sánchez (1991, *apud* Cruz, 1999) são como áreas que concentram os serviços necessários para viabilizar o uso do espaço de ócio. Mesmo que o turista tenha como objetivo conhecer os atrativos naturais dessa Rota, ele tende a se hospedar nos principais espaços produtivos, como Jijoca de Jericoacoara, Barreirinhas e Parnaíba. Essa dinâmica do turismo reorganiza as territorialidades e, ao mesmo tempo, hierarquiza destinos e municípios, reforçando desigualdades e diferenças existentes no território (Rocha, Costa & Fonseca, 2024 *apud* Betti, 2024).

Jericoacoara como destacado anteriormente é amplamente reconhecida por suas belezas naturais, com destaque para a Pedra Furada (Figura 3) e o Serrote (Figura 4), que abriga o farol e é o ponto culminante do PNJ. No entanto, é difícil encontrar palavras que expressem a beleza singular do Parque, considerando também sua riqueza sociocultural. Para ilustrar essa grandiosidade, cito um trecho do livro de Fonteles (2024), que oferece uma perspectiva interessante sobre a espetacularização do turismo, citando lendas contadas por moradores antigos:

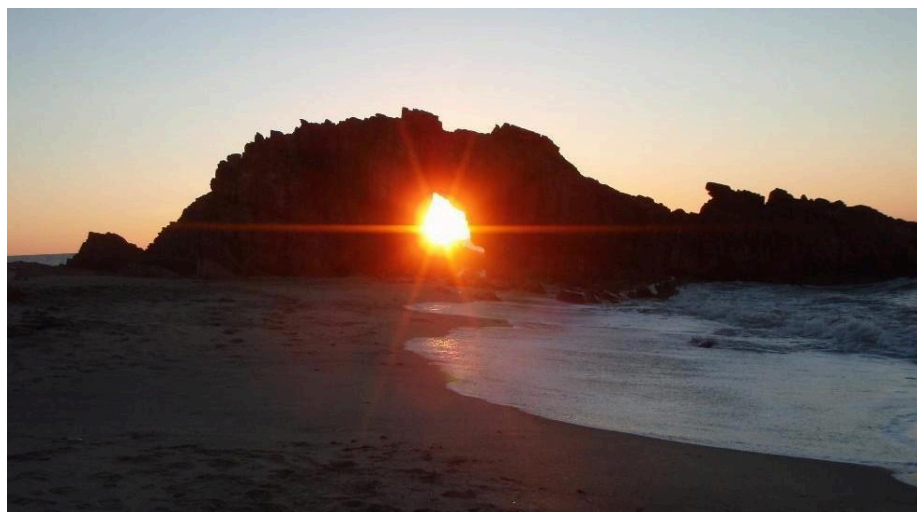
O espetáculo é real em Jericoacoara, mas nem toda população nativa o aplaude. Tem consciência da sua existência, mas não faz parte do seu mundo real. O espetáculo, para atrair o visitante, também não é o espetáculo que os moradores querem ver. Sabem que ele existe, mas há outros espetáculos que os emocionam. O espetáculo da caminhada da praia principal à Pedra do Frade, por exemplo. Nesta caminhada, é possível contracenar com os peixes no aquário natural, com o Ananias (in memoriam) no seu poço, com a Princesa encantada na sua gruta e no seu banho de piscina, com o frade que celebrava para os primeiros habitantes do Serrote, com o homem que está deitado na Pedra do Encante, com o príncipe bagre que vem de Camocim ver as mulheres seminuas na praia, e também com a fauna identificada nas pedras, com destaque para a Pedra do Jacaré. Outro espetáculo que agrada aos moradores nativos de Jericoacoara é observar uma cadeia de dunas entrelaçando-se com o mar, banhando-se com as suas ondas; é ver o serrote com a sua formação rochosa, numa tarde de inverno, coberto de arbustos que o embelezam; é contemplar o pôr-do-sol, numa tarde de verão, do alto da duna, à beira-mar. São imagens para rememorar o passado, mas também para

registro do presente, que agora é "compartilhado" com outros moradores e visitantes. (FONTELES, 2024, p.200).

Falconery (2023) complementa que, entre os diversos atrativos naturais do parque, se destacava a “Duna do Pôr do Sol” que, apesar de sua popularidade, desapareceu devido à ação dos ventos e ao intenso fluxo de visitantes (ver Figura 5).

Além das singulares formações rochosas e dunas, Jericoacoara é um destino popular para esportes náuticos, como surf com longboard, kitesurf e windsurf (Figura 6), que atraem competidores e apreciadores dos esportes, além de eventos e campeonatos que ressalta sua relevância no cenário esportivo nacional (VisitBrasil, 2024). Os visitantes também aproveitam de passeios de buggy, quadriciclos e carros 4x4, explorando os diversos pontos turísticos nos arredores, como banho na Lagoa do Paraíso que possui águas cristalinas e o passeio ao Mangue Seco, uma área de manguezal situada no município de Camocim (ICMBio, s/d). Com sua geografia peculiar, que permite a contemplação do nascer e do pôr do sol e da lua sobre o mar, Jericoacoara é um lugar que combina belezas naturais com um ambiente propício para a prática de atividades ao ar livre.

Figura 03: Parque Nacional de Jericoacoara – Pedra Furada



Fonte: ICMBio, s/d

Figura 04: Parque Nacional de Jericoacoara – Morro do Serrote



Fonte: Página @filmonda_ no Instagram. 2024⁴

Figura 05: Parque Nacional de Jericoacoara -Visitantes na extinta “Duna do Pôr do Sol”



Fonte: Página @vaivendo,arte no Instagram. 2021⁵

⁴ Disponível em https://www.instagram.com/filmonda_/profilecard/?igsh=MWlvdmJjaDkyMmlibQ== > Acesso em 15 out. 2024.

⁵ Disponível em < <https://www.instagram.com/vaivendo.arte/profilecard/?igsh=a3dmbtJ0YTBuZGRj> > Acesso em 15 out. 2024.

Figura 06: Parque Nacional de Jericoacoara – Prática de kitesurf



Fonte: VisitBrasil. 2024

Figura 07: Parque Nacional de Jericoacoara – Prática de pesca



Fonte: Página @vaivendo.art e no Instagram. 2009⁶

Jericoacoara consolidou-se como um destino turístico amplamente conhecido, refletindo a influência da globalização no setor do turismo. Esse fenômeno torna desafiador implementar um modelo de turismo que valorize as identidades e alteridades locais,

⁶ Disponível em < <https://www.instagram.com/p/CD7Mu8VJ2M-/> Acesso em 15 out. 2024.

especialmente diante de tendências globais que moldam o mercado. No entanto, observa-se a expansão de um novo perfil de turista, mais conectado com questões de responsabilidade social e ambiental. Esse perfil tem influenciado operadoras e agências a promoverem experiências autênticas e oportunidades de vivência que vão além das opções tradicionais disponíveis no mercado (Irving, 2009).

Apesar da tendência globalizante, que padroniza padrões de consumo no turismo, a materialidade singular de cada lugar e a forma como esses lugares se adaptam aos fluxos externos acabam por particularizá-los. Essa dinâmica é ainda mais evidente no contexto do turismo, onde, segundo Cruz (2005), a atividade turística tende a reforçar assimetrias espaciais preexistentes, contribuindo para a criação de novas desigualdades e promovendo diferenciações espaciais.

A próxima seção dedica-se a contextualizar a Vila de Jericoacoara, explorando sua relação com o Parque Nacional e os desafios enfrentados diante do crescimento turístico e das pressões socioterritoriais.

1.1. A Vila de Jericoacoara

De origem indígena, Jericoacoara é um território originalmente ocupado pelo povo Tremembé. Ao longo do tempo, transformou-se em uma pequena comunidade de pescadores e na década de 1980, após a pesca, o artesanato em crochê representava a segunda principal atividade econômica da região (Betti, 2024; Molina, 2007).

Com o rápido crescimento turístico, diversos desafios emergiram. Entre eles, destacam-se a poluição das águas subterrâneas devido à construção de fossas, o avanço acelerado das dunas sobre a vila — causado pela desestabilização decorrente da circulação de pessoas e veículos — e o aumento de problemas sociais, como o consumo de drogas ilícitas, a especulação imobiliária e a perda de identidade da população local, impactada pela presença crescente de turistas e de migrantes na região (Betti, 2024; Fonteles, 2004; Molina, 2007).

Foi na Vila de Jericoacoara, pertencente ao município de Jijoca de Jericoacoara, que a atividade turística se consolidou como principal motor econômico. Atualmente, outros municípios do entorno também recebem visitantes que frequentam o PNJ como Preá, no município de Cruz, e Tatajuba, no município de Camocim. Esse fenômeno ocorreu, especialmente, após a instalação do aeroporto regional e o aumento significativo da demanda turística. A necessidade de moradias e os altos preços em Jericoacoara — tanto para

residentes quanto para visitantes — aliados a problemas como trânsito e poluição sonora, contribuíram para essa expansão (Martins, 2018).

A Vila de Jericoacoara é, por si só, um dos principais atrativos do destino turístico. Como o parque envolve a Vila, para acessá-la é necessário cruzar a UC, em um percurso que passa por dunas e praias, reforçando o impacto entre o ambiente natural e a experiência turística.

Os trabalhos de Fonteles (2008) e Oliveira e Vasconcelos (2023) destacam que, embora os limites atuais da Vila não coincidam com os da UC, ela está circundada pelo Parque, dessa forma os impactos gerados nesse espaço têm repercussões diretas sobre a área protegida. Ao longo dos anos, o uso e ocupação do solo gerou diversos problemas ambientais, tais como: a instalação de estabelecimentos na faixa de praia; descarte inadequado de resíduos sólidos; desordem nos usos dos espaços públicos; segurança pública; conflitos de uso entre esportes aquáticos e banhistas; saneamento básico e abastecimento de energia elétrica precarizados; saúde pública relacionado a animais abandonados; além de processos erosivos nas ruas.

Um dos principais problemas na Vila de Jericoacoara, que afeta diretamente no PN, é o tráfego intenso e desordenado de veículos motorizados, que circulam por vias de terra ou areia da vila, provocando poluição sonora e colocando os pedestres em risco. A circulação de veículos na Vila e no PNJ é regulamentada pela Portaria 08/2016 do ICMBio, com o objetivo de controlar o tráfego e minimizar os impactos ambientais. A Portaria estabelece uma autorização para veículos de transporte turístico e de passageiros, como buggies, caminhonetes jardineiras e quadriciclos, a fim de garantir que esses serviços sejam prestados de maneira ordenada e dentro das normas ambientais da UC. A Portaria também visa regulamentar as condições do transporte turístico dentro do Parque (Martins, 2018). A circulação de veículos sem a devida documentação é uma preocupação crescente, sendo monitorada pelo ICMBio. A questão do transporte também é abordada no plano de manejo da UC, que propõe a implementação de mecanismos de controle sobre o tráfego de veículos, com foco na preservação ambiental. A erosão das dunas, uma das principais atrações naturais do Parque, é um exemplo claro dos impactos gerados por essa dinâmica de transporte e turismo desordenado.

A problemática da expansão desordenada da Vila de Jericoacoara e das comunidades ao redor do Parque não é uma problemática recente ou invisível, sendo amplamente discutida

por diversos autores e em diferentes contextos (Falconery, 2023; Molina, 2007; Fonteles, 2015; Oliveira, Vasconcelos, 2023) e até mesmo abordado no plano de manejo da UC (2021):

Uma tendência verificada na região que representa ameaça para o parque é o crescimento demográfico. Essa dinâmica é encontrada tanto na Vila de Jericoacoara quanto em outras comunidades e tem como força impulsionadora a ampliação do turismo. Este cenário tem implicações para o uso do espaço e os respectivos impactos ambientais. Um fenômeno comum em Jericoacoara é migração de moradores nativos para comunidades vizinhas. Isso se deve à impossibilidade de expansão horizontal da vila, o que eleva a especulação imobiliária. Daí se torna vantajoso para os moradores tradicionais venderem seus imóveis para a construção de empreendimentos turísticos. Com essa tendência migratória abre-se a possibilidade de gerar ocupações desordenadas no entorno e viabilizar a instalação de novos núcleos urbanos na região. Nas proximidades do parque a especulação imobiliária recorrentemente aponta para a possibilidade de construção de grandes empreendimentos turísticos (Plano de Manejo PNJ, 2021, pág 16).

Em contraste com o atual cenário de crescimento acelerado, autores como Fonteles (2008) e Molina (2007) descrevem as décadas de oitenta e noventa um cenário marcado pela simplicidade e tranquilidade, onde visitantes buscavam um contato autêntico com a natureza. O cenário atual, no entanto, impulsionado pela especulação e pela crescente demanda por empreendimentos turísticos, como também aponta o plano de manejo da UC (2021), apresenta graves ameaças ambientais, com impactos sobre o uso do solo e na sustentabilidade da área, intensificando problemas já discutidos por diversos pesquisadores.

Figura 8: Vila de Jericoacoara na década de 1980⁷



Fonte: Página @acervojerinasantigas no Instagram. 2023

⁷ Disponível em < <https://www.instagram.com/acervojeridasantigas/profilecard/?igsh=Mm5vdTV4MjBsb2hn> > Acesso em 15 out. 2024.

Figura 9: Vila de Jericoacoara na década de 1980 - vista de cima do Serrote para a Vila



Fonte: Página @acervojerinasantigas no Instagram. 2024⁸

Figura 10: Vila de Jericoacoara atualmente - fluxo de visitantes na Praia Principal



Fonte: Página @vaivendo,arte no Instagram. 2020⁹

⁸ Disponível em < <https://www.instagram.com/acervojeridasantigas/profilecard/?igsh=Mm5vdTV4MjBsb2hn> > Acesso em 15 out. 2024.

⁹ Disponível em < <https://www.instagram.com/vaivendo.arte/profilecard/?igsh=a3dmbTJ0YTBuZGRj> > Acesso em 15 out. 2024.

Figura 11: Vila de Jericoacoara atualmente - vista aérea noturna de parte da Vila de Jericoacoara



Fonte: Página @filmonda_ no Instagram. 2024¹⁰

A ampla divulgação em meios de comunicação pelas chamadas de belezas naturais e “intocadas”, e a famosa matéria do Jornal Washington Post de 1987, escrita por Cal Fussman descrevendo sua experiência no local e as “belezas singulares”, influenciaram a consolidar a imagem de “vila paradisíaca” (Fussman, 1987). Esse reconhecimento no contexto internacional, principalmente por causa das condições ambientais favoráveis à prática de windsurf e kitesurf (Plano de Manejo, 2021), desencadeou um aumento significativo no volume de visitantes. Com a criação do Parque Nacional em 2002, essas transformações colocaram, inclusive, os moradores locais em situação de ilegalidade em relação às práticas que anteriormente sustentavam suas famílias, como a pesca. Como consequência, os moradores locais tiveram que se adaptar às mudanças nos hábitos de uma população crescente. Anteriormente, as famílias que dependiam da pesca precisaram migrar para outros tipos de trabalho, muitas vezes aceitando subempregos, para se ajustarem ao novo fluxo local. Vale ressaltar que as funções de maior cargo hierárquico eram e ainda são, em sua maioria, exercidas por pessoas vindas de fora do Estado e, por vezes, de outros países (Fonteles, 2004, 2008).

Os empreendimentos que vinham surgindo eram por grande parte de estrangeiros que tinham sobre os nativos a vantagem dos recursos financeiros e o conhecimento estratégico

¹⁰ Disponível em https://www.instagram.com/filmonda_/profilecard/?igsh=MWlvdmlJjaDkyMmlibQ== > Acesso em 15 out. 2024.

sobre o mercado, então com o início da especulação imobiliária, com ofertas de valores tentadores nunca vistos anteriormente, os moradores se viram na saída de vender suas terras e migraram para outros municípios ou construíram suas casas mais afastadas da praia, em áreas periféricas, passando a ocupar áreas de risco próximas às dunas, deixando o centro e a beira mar para os novos moradores adventícios, já que era, e é difícil competir com os novos empreendimentos (Molina, 2007). Além dos espaços que também evoluem e se tornam inacessíveis para os habitantes locais, que agora se reagrupam em becos, esquinas e na formação de novas vias (Fonteles, 2024).

Isso se torna um reflexo de como o turismo pode elevar os custos de vida em destinos turísticos, tornando-os inabitáveis para os residentes, especialmente onde a população tem rendimentos mais baixos que os visitantes. Isso pode resultar em aumento da propriedade estrangeira e valorização imobiliária, prejudicando a comunidade local (Eagles *et al.*, 2002). Jericoacoara deixou de ser uma comunidade de pescadores e se transformou em um espaço voltado para atender às demandas do turismo. O processo de urbanização de Jericoacoara é posterior ao advento do turismo e é um reflexo direto da intensificação dos fluxos turísticos. Cruz (1999) ressaltou como antigos núcleos de pescadores, inicialmente “descobertos” pelo turismo, foram submetidos a processos rápidos e não planejados de urbanização, transformando seus territórios em espaços de consumo. A autora complementa, que não é a autenticidade em si que importa, mas tudo aquilo que ela pode significar, como a perda da identidade local e a impossibilidade de transformar o turismo em um motor de real desenvolvimento local. Como resultado da privatização de espaços por grupos hegemônicos do ramo da construção civil, da hotelaria e dos serviços turísticos, da internacionalização dos empreendimentos e da opção política pela exclusão social e espacial dos habitantes desses lugares, a comunidade local é marginalizada (Cruz, 1999).

A partir dessa análise que envolve a interação entre a natureza, o patrimônio histórico-cultural e o turismo, se constata que Jericoacoara se configura como um território dinâmico, em constante transformação, onde as dinâmicas locais se conflituam continuamente. Nesse cenário, a concessão de serviços de apoio à visitação surge sob o argumento de uma possível solução para a gestão da visitação e dos serviços prestados. Ao examinar as características e os desafios enfrentados pelo PNJ e seu entorno, podemos estabelecer as bases para entender os “enredamentos” que sustentam a questão central deste estudo. Betti (2024) observa como o Estado, em determinados momentos, atuou de maneira

decisiva, enquanto em outros não foi suficientemente eficaz, escolhendo Jericoacoara como um destino turístico de destaque regional, nacional e internacional. No entanto, sua intervenção foi ineficaz em garantir um equilíbrio socioambiental, econômico e cultural adequado para o parque e suas áreas vizinhas.

A autora ainda destaca como diante da crise iminente e do colapso da gestão, o Estado brasileiro se coloca incapaz de administrar o parque que criou, levando à necessidade de ampliar a participação do setor privado, com a paradoxal justificativa de que a natureza só poderá ser preservada por meio dessa inserção (Betti, 2024).

Na próxima seção, será abordado o modelo de concessão no PNJ, com foco nas suas implicações para a UC e seu entorno.

1.2. Concessão no PNJ

Esta seção aborda o processo de concessão no PNJ, destacando os marcos normativos e as contribuições das etapas de audiências públicas e consulta pública. O foco da análise contempla os desdobramentos da concessão recém implementada na UC, resultante do Edital de Licitação - Concorrência nº 002/2023 (ICMBio, 2023a).

O assunto “concessão” no PNJ está em curso há mais de uma década, com o planejamento iniciado em 2011 e tentativas de implementação em 2014, 2018 e 2019, passando por quatro diferentes gestões federais, o processo caracterizou-se como uma política “de cima para baixo”, com limitado diálogo entre os agentes envolvidos (Betti, 2024), gerando tensões e críticas, especialmente devido à exclusão de atores locais nas decisões e às preocupações com os impactos socioambientais e econômicos.

A análise nesta pesquisa teve como ponto de partida o Plano de Manejo (PM) do PNJ. Com a primeira versão elaborada em 2011 e atualizado em 2021, com mudanças que viabilizaram a concessão, com ampliação da visitação, flexibilizando restrições estabelecidas anteriormente. Um dos exemplos emblemáticos foi a modificação da Zona Primitiva, que antes restringia a visitação a fins educativos e interpretativos, mas que, com a nova redação, passou a admitir atividades de baixo grau de intervenção, incluindo a prática de esportes náuticos não motorizados (ICMBio, 2021a). De forma semelhante, a Zona de Recuperação passou a admitir visitação de médio grau de intervenção, trânsito de veículos motorizados e até mesmo a supressão de vegetação para manutenção de vias e instalação de estruturas de controle, o que levanta questionamentos sobre a compatibilidade dessas permissões com o propósito de recuperação ambiental (ICMBio, 2021a). Outras zonas também tiveram normas

flexibilizadas, com a inclusão da possibilidade de instalação de novas infraestruturas, abertura para o comércio e consumo de alimentos e bebidas, e autorização para circulação de veículos em áreas onde anteriormente era proibido. As alterações mostram um redirecionamento da gestão do Parque em favor da lógica da concessão, priorizando a exploração turística e comercial em seu interior. A adaptação do PM para se encaixar em exigências do projeto de concessão, em vez de o projeto se adequar às diretrizes do plano, reflete um impacto considerável e controverso.

É válido ressaltar e abrir aqui o parêntese de que, a disseminação do termo concessão gerou interpretações equivocadas no contexto do PNJ, especialmente ao ser associado ao conceito de “privatização”, difundido por meios de comunicação (Moreira G1, 2022; Revista Ceará, 2024), e reproduzido entre a população. Ao contrário da privatização, as concessões não implicam transferência de propriedade ou controle total para entidades privadas, mas sim estabelecem acordos contratuais nos quais o Estado mantém a propriedade e a autoridade final sobre as áreas de conservação, enquanto as entidades concessionárias assumem responsabilidades de gestão do uso público alinhadas aos objetivos estabelecidos (Di Pietro, 2019).

Continuando, em linha com essa abertura para a concessão, o PNJ foi incluído, no programa do ICMBio, *Parques do Brasil: visitar é proteger!* elaborado pela Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio. Tal programa apresentou as diretrizes e estratégias para promover a visitação em UCs, motivando estudos de parcerias para apoiar a gestão de áreas protegidas (Brasil, 2018). Nesse contexto, o PNJ foi integrado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), pelo Decreto nº 10.147, de 2 de dezembro de 2019 para fins da concessão para prestação de serviços de apoio à visitação (Brasil, 2019). O governo apresentou argumentos que ressaltam como as concessões podem contribuir para o ajuste das contas públicas (IPEA, 2022). Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o projeto de concessão no PNJ está alinhado aos objetivos de “sustentabilidade, modernização do Estado e desestatização”, sinalizando a relevância da temática desestatização e a sua persistência como parte da agenda de políticas públicas do governo (BNDES, 2022).

Depois de ser submetido a estudos técnicos, o processo de concessão no PNJ teve continuidade com as etapas de consultas e audiências públicas, que foram realizadas em 2022. O aviso de Consulta e Audiência Pública sobre a licitação foi publicado no Diário Oficial da

União na data de 07 de abril de 2022, em que a minuta do edital e do contrato foram submetidos às audiências públicas, divulgadas e realizadas nos dias 25 e 26 de abril de 2022, nos municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz no Estado do Ceará, bem como as contribuições eletrônicas entre os dias 07 de abril de 2022 e 06 de maio de 2022 (ICMBIO, 2022). Assim, o processo que possibilitou a participação social teve a duração de dois meses.

O MMA, ICMBio, SEPPI/ME, MTur e BNDES lançaram em abril de 2022 a chamada para o *Roadshow* do projeto de concessão, com reuniões realizadas nos dias 29 e 30 de abril de 2022 com o objetivo de esclarecer dúvidas referentes ao projeto e ao processo licitatório para as empresas interessadas no edital. De acordo com o relatório do BNDES e ICMBio (2022), nove empresas marcaram a reunião com a equipe da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SEPPI e do BNDES, foram elas: Batone Hotelaria e Hospedagem Eireli; Flow City; LivePark; Construcap CCPS Engenharia E Comércio S.A, Grupo Cataratas; Parque Bondinho Pão de Açúcar; Ecovitalle Soluções Ambientais; Parquetur Participações S.A; Planvita Participações e Administração Ltda (ICMBio, 2022).

Ao examinar o documento “Respostas CP Jeri Equipe PNJ_VF1”, que consolida as contribuições públicas eletrônicas, foi possível identificar contribuições de diversos segmentos, incluindo sociedade civil, instituições públicas e empresas. Essas contribuições abrangem sugestões de alteração, inclusão, exclusão e esclarecimento de pontos do edital de concessão no PNJ. Entre esses, destacam-se as preocupações quanto à concorrência com serviços já existentes, os potenciais impactos ambientais e as possíveis alterações nas regras para operadores locais. Dentro do escopo desta pesquisa, a atenção está voltada para os apontamentos que entendemos ser correlacionados aos encargos acessórios.

O OPAP, fez contribuições pertinentes¹¹, entre elas destacando a necessidade de uma definição mais clara do conceito de “encargos acessórios” no edital. Em resposta, o BNDES informou que o conceito está presente no anexo “Glossário” do contrato, no entanto, a definição apresentada no glossário é genérica e não esclarece de forma suficiente as

¹¹ Contribuições do observatório de parcerias em áreas protegidas à consulta pública referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no parque nacional de Jericoacoara (CE). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1AZUHx1Xv_25_9-nEQD0UjULKtMexefoF/view. Acesso em jun. 2023.

responsabilidades e os critérios específicos relacionados aos encargos acessórios, especialmente no que diz respeito os critérios para sua aplicação, nem esclarece como os recursos serão alocados e monitorados. Diante de tal lacuna, esta pesquisa retoma o tema em um capítulo próprio, dedicado à análise dos “Encargos acessórios – contexto, definição e desafios”, enquanto nesta seção o foco recai sobre as contribuições apresentadas pelo OPAP consideradas relevantes ao escopo do trabalho.

Ademais, parte do objeto do contrato trata do “custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do Parque Nacional de Jericoacoara”, questionado pelo OPAP sobre o detalhamento dessas obrigações contratuais, o BNDES respondeu que as regras para essa destinação de recursos estão descritas nas cláusulas 12.3, 12.4, 12.5 e 12.6 do contrato de concessão. Essas cláusulas referem-se aos “macrotemas” que estruturam a aplicação dos recursos dos encargos acessórios.

O OPAP sugeriu a criação de uma câmara técnica ou comitê específico para fiscalizar o contrato de concessão do PNJ, esse comitê incluiria representantes dos poderes públicos estadual e municipal, do conselho consultivo do parque, das comunidades locais, de instituições de ensino e pesquisa e do Ministério Público, entre outros. Sugestão feita com o objetivo de garantir maior transparência e controle social sobre a execução do contrato. No entanto, a sugestão foi rejeitada pelo BNDES e pelo ICMBio sob o argumento de que a fiscalização dos contratos administrativos é competência exclusiva do Poder Concedente – ICMBio - e não pode ser transferida para outra entidade (ICMBio; BNDES, 2022). A negativa à proposta de um mecanismo formal de controle social reforça uma abordagem centralizada na gestão do contrato.

Outro ponto relevante do grupo foi a solicitação de exclusão dos itens 27.2 e 27.3 do edital, que determinam que apenas operadoras registradas no ICMBio e previamente cadastradas pela concessionária possam atuar no parque. O OPAP argumentou que os serviços de transporte aquaviário e terrestre já são regulamentados pelo ICMBio por meio de instrumentos de autorização, sendo operados por moradores da Vila de Jericoacoara e de municípios vizinhos. Portanto, a exigência de cadastramento adicional via contrato de concessão representaria uma intromissão indevida em um serviço já regulado, afetando a autonomia dos trabalhadores e empreendedores locais. Entretanto, a proposta de exclusão não foi aceita. O BNDES justificou que o cadastramento seria indispensável para o controle de acesso dos operadores, mencionando, por exemplo, o uso de *tags* para abertura de cancelas.

Contudo, ressaltou que esse cadastramento não seria condição para a emissão de autorização pelo ICMBio.

Nesse contexto, os itens 4.6.1 e 4.6.2 do Caderno de Encargos, que abordam o Sistema de Transporte Interno, foram objeto de particular atenção. De acordo com o item 4.6.1, a concessionária é proibida de implementar serviços de transporte interno no modal rodoviário que concorra com os operadores do PNJ autorizados pelo ICMBio. No entanto, o item 4.6.2 estabelece que a concessionária deve ordenar o transporte interno na área da concessão, visando organizar o fluxo de visitantes para os atrativos e instalações, bem como modernizar o sistema viário existente, serviço este já realizado por cooperativas e trabalhadores do local.

A Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A., integrante do Consórcio Dunas, vencedor do processo de concorrência para operar no PNJ, demonstrou interesse prévio no edital e levantou questionamentos específicos durante a consulta pública, especialmente sobre as implicações do item 4.6.2, que estabelece que “A CONCESSIONÁRIA deverá ordenar o transporte interno na ÁREA DA CONCESSÃO com o objetivo de organizar o fluxo dos visitantes no acesso aos atrativos e instalações, modernizar o sistema viário existente”. A empresa questionou se, em caso de surgimento de novas tecnologias, poderia assumir esse serviço de transporte, já que o item 4.6.2 pressupõe modernização do sistema viário. A resposta dada ao questionamento informou que a redação seria ajustada para reduzir ambiguidade, mas embora o BNDES tenha se comprometido com eventuais ajustes, o caderno de Encargos permaneceu inalterado. Diante disso, persiste a dúvida sobre como conciliar duas diretrizes aparentemente conflitantes: por um lado, a proibição de concorrência com os operadores locais, estabelecida em outros itens do edital, e, por outro, a necessidade de modernização do sistema de transporte interno, conforme previsto no item 4.6.2. Essa ambiguidade gera incertezas sobre até que ponto a concessionária poderá implementar novas tecnologias ou serviços de transporte sem ferir a proibição de concorrer com os prestadores locais já autorizados pelo ICMBio. Essa imprecisão gera apreensões quanto ao ordenamento e à operação do transporte interno, afetando diretamente a relação da futura concessionária com os prestadores locais que atualmente oferecem transporte rodoviário no PNJ.

Após o período de consulta e audiências públicas, em 29 de dezembro de 2022, o governo lançou o primeiro Edital de concessão no PNJ (nº 002/2022), que segundo o ICMBio, foram considerados os pontos levantados pelo público durante as audiências para o

lançamento oficial do edital. O projeto foi elaborado pela Fábrica de Projetos do BNDES, com coordenação do ICMBio e apoio do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e do Ministério do Turismo (MTUR).

O contrato foi formulado em modelo de licitação, na modalidade de concorrência, considerando a seleção da proposta mais vantajosa, sob o critério do maior valor de outorga, que é a quantia a ser paga ao poder público. Segundo dados do ICMBio, a área a ser leiloadada compreende 7.850 hectares, inseridos nos 8.854 hectares de superfície total do Parque. O espaço delimitado corresponde ao somatório das áreas de uso público do local. Conforme a minuta do contrato, o prazo de vigência da concessão é de trinta anos, contados da data de eficácia do contrato.

O objeto do contrato é: “a CONCESSÃO destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA, **incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA**” (grifo nosso). Tal definição implica então que a concessionária terá responsabilidade não apenas pela exploração turística e manutenção de infraestruturas, mas também pela implementação de medidas de conservação ambiental e apoio à gestão do parque, utilizando os recursos provenientes dos encargos acessórios. Esse arranjo contratual levanta questões importantes: ao vincular a execução de atividades de conservação e gestão à atuação da concessionária, cria-se uma dependência do parque em relação a recursos e interesses privados, o que pode comprometer a autonomia e a capacidade institucional do ICMBio. Em outras palavras, lacunas históricas de financiamento e gestão da UC passam a ser parcialmente supridas por um contrato de concessão, transferindo para a iniciativa privada responsabilidades que, tradicionalmente, seriam do poder público. Tal arranjo suscita debates sobre efetividade e equidade, pois a priorização de atividades geradoras de receita turística pode se sobrepor a objetivos de conservação, e a aplicação dos recursos fica condicionada à lógica do contrato, em vez de responder integralmente às necessidades da UC.

Citado de forma indireta no objeto da concessão “incluindo o custeio de ações de apoio à conservação” o contrato prevê os encargos acessórios, que representam parte das responsabilidades da concessionária, envolvendo a destinação de recursos conforme previsto no contrato. Esse mecanismo, central para o presente estudo é aprofundado nos capítulos seguintes, constitui uma obrigação contratual de custeio, detalhada na cláusula 12, que

determina à concessionária a alocação de parte da receita operacional bruta para fomentar áreas estratégicas, chamadas de “macrotemas”.

O consórcio ganhador do leilão é executado pela Urbia Cataratas Jericoacoara, que reúne duas empresas com atuação reconhecida na gestão de parques no Brasil: o Grupo Cataratas S.A. e a Urbia Parques. O Grupo Cataratas é responsável pela gestão em parques como o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional da Tijuca, e o contrato que finaliza esse ano no Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha. Já a Urbia Parques administra unidades como os Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral e o Ibirapuera, parque urbano emblemático para lazer e turismo em São Paulo. Seguindo os modelos já adotados pelo Grupo Cataratas em outros parques concessionados, os preços dos ingressos e atividades tendem a ser elevados, com alguns passeios oferecidos como "exclusivos". Essa prática pode resultar na elitização do acesso à UC, limitando a visitação a um público de maior poder aquisitivo levando à uma exclusão social.

Betti (2024) destaca que a degradação do PNJ, resultado da incapacidade do poder público em garantir uma gestão adequada, criou uma situação de urgência que exigia uma solução rápida para "salvá-lo". Por outro, a decisão de arrecadar uma outorga vantajosa e transferir os investimentos necessários para a iniciativa privada foi tomada de forma centralizada, seguindo uma lógica de cima para baixo, que vinha sendo planejada há muito tempo. Essa estratégia conseguiu alinhar interesses municipais, estaduais e federais, consolidando-se como a única alternativa viável no contexto político e econômico da época.

Ressalta-se que o contrato de concessão é um documento complexo e robusto, o que pode dificultar a compreensão e análise adequada por parte da população em geral. Com uma quantidade significativa de itens e cláusulas, o contrato pode dar a impressão de que tudo funcionará perfeitamente, sem considerar os desafios práticos e operacionais de implementação. Essa complexidade pode gerar preocupações quanto à transparência e eficácia do processo, especialmente se não houver uma divulgação assertiva e acessível das informações para a sociedade.

A gestão privada, com seus altos investimentos, objetivos de lucro e atuação abrangente — desde o uso público até a conservação de grande parte da área — imprime uma marca privada em um bem público. Nesse contexto, é fundamental que a comunicação seja mais efetiva, evitando que visitantes e moradores locais acreditem que a ineficiência do poder

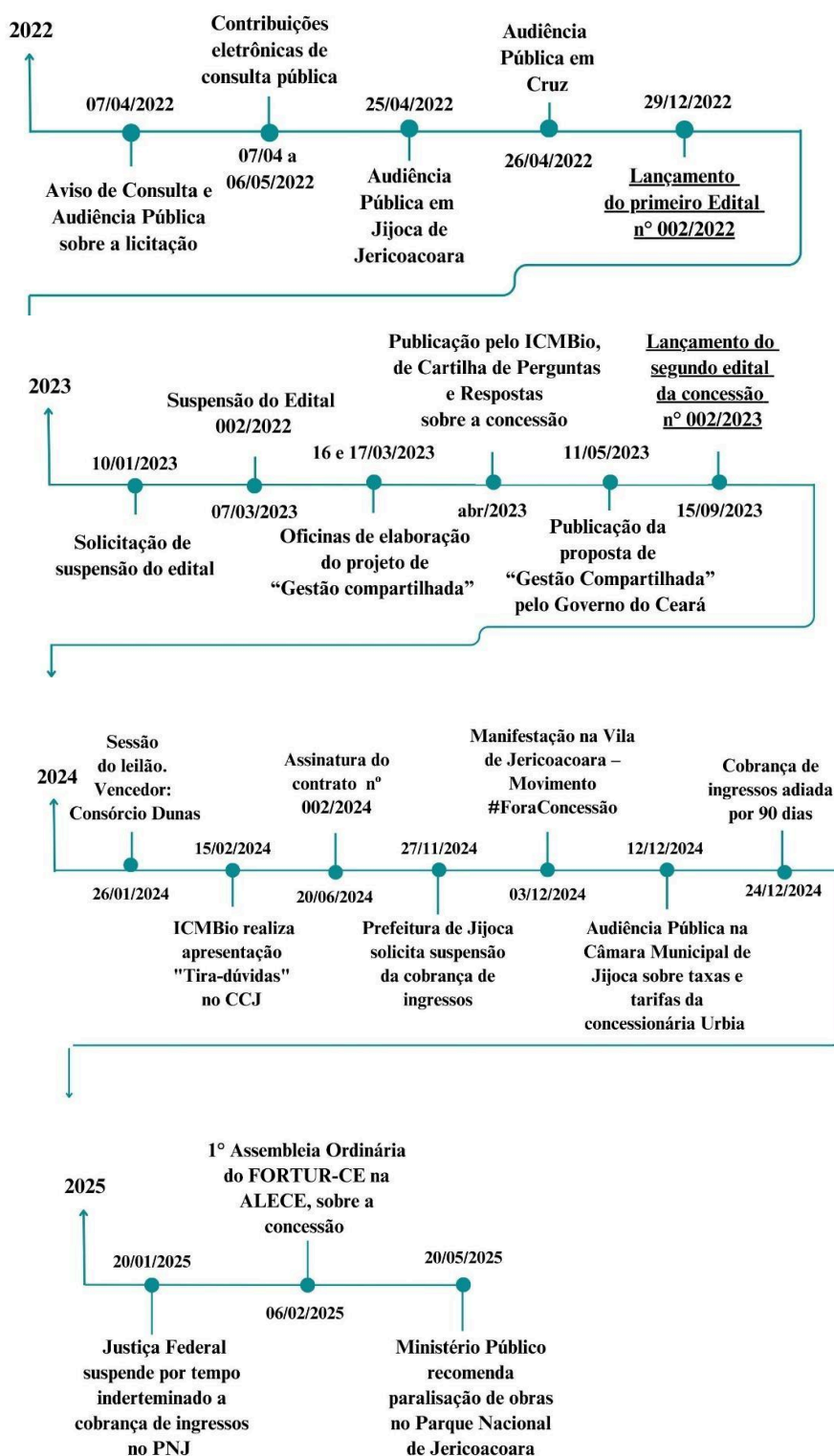
público é intrínseca e que a única solução possível para "salvar" o parque foi sua "venda" por meio da concessão (Betti, 2024).

Por fim, a validade e legitimidade da utilização de concessões de serviços em um espaço de governança democrática, como as UCs, dependem do diálogo efetivo com os atores locais e da garantia do controle social em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. É essencial incorporar os diferentes valores e cosmovisões que coexistem e evoluem ao longo do tempo (Moro; Fracalanza, 2021; Sancho-Pivoto et al., 2022; Moro et al., 2022; Almeida, Silva e Raimundo, 2023).

1.2.1. Linha do tempo e desdobramentos recentes da concessão

Esta seção aborda de forma descritiva os desdobramentos uma linha do tempo com os principais eventos relacionados ao processo de concessão do PNJ dentro do recorte temporal desta pesquisa (ver o Quadro 3). Reconhece-se que há etapas anteriores que fundamentam o instrumento de parceria, porém, para esta pesquisa, e com base no levantamento de dados secundários, foram consideradas as informações disponíveis publicamente. Essa linha do tempo destaca, em especial, os instrumentos que se relacionam diretamente com as dimensões de acesso à informação e participação social.

Quadro 1: Linha do tempo do processo de planejamento e recente implementação da concessão no PNJ



Fonte: Elaboração própria, 2025

Pela linha do tempo, é possível identificar que, no processo de concessão no PNJ, a sequência de eventos, como a suspensão do primeiro edital, a introdução de uma proposta de gestão compartilhada pelo Estado e, posteriormente, o lançamento de um novo edital de concessão, reflete ajustes e tomadas de decisão pelo Estado ao longo do processo. Essa sequência de eventos aponta questões importantes, como transparência do processo de diálogo entre órgão público e sociedade civil, com incertezas quanto aos desdobramentos jurídicos futuros.

Chama a atenção os acontecimentos a partir da mudança de governo em 2023, em que o governador recém-eleito do Ceará, Elmano de Freitas, enviou um ofício à Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em 10 de janeiro, solicitando a suspensão do edital. Segundo Elmano, o edital lançado durante o governo Bolsonaro foi feito de “forma arbitrária e sem qualquer diálogo técnico com o Estado” (G1, 2023). A Casa Civil do Ceará, em sua publicação de 2023, relata que o ofício menciona a falta de diálogo e ausência de debate da gestão anterior do Governo Federal na elaboração do edital. A publicação da suspensão do primeiro edital ocorreu no DOU em 7 de março de 2023.

Em contrapartida à suspensão do edital de concessão, o governo do Ceará publicou no dia 11 de maio de 2023 um documento chamado “Plano de Gestão Compartilhada”, com o objetivo de estabelecer um modelo de gestão compartilhada do PNJ entre a União, o ICMBio e o Estado do Ceará. O objetivo da proposta era estabelecer a gestão por meio de um convênio. A construção da proposta foi coordenada pelas Secretarias do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SEMA), do Turismo (SETUR) e pela Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE-CE).

Inicialmente programada para 90 dias, a suspensão do edital culminou, na revogação do edital nº 002/2022 da concessão, em 5 de setembro de 2023, conforme publicado no DOU.

Apenas dez dias após a revogação, o ICMBio, em colaboração com o MMA e o BNDES, publicou o novo edital e contrato de concessão (nº 002/2024). De acordo com a publicação no site do ICMBio (2023a), destacou nesse novo edital, a ampliação da isenção de ingressos para o parque, agora incluindo visitantes inscritos no CadÚnico. Essa alteração pode gerar a sensação de que parte das demandas da população foi atendida (GOV CE, 2024).

Outro aspecto relevante, embora não amplamente divulgado como uma mudança, foi a inclusão da subcláusula 12.1.2.1., identificada por meio da análise documental. Essa cláusula estabelece a obrigatoriedade de a concessionária apoiar por meio da destinação de parte dos

recursos provenientes dos encargos acessórios, projetos e ações em um mosaico de UCs, desde que o PNJ faça parte desse arranjo. Esse aspecto sugere um movimento para integrar a gestão do PNJ a uma estratégia mais ampla de governança territorial.

Importante notar que a ideia do Mosaico de Unidades de Conservação não constava no edital e contrato anteriores (nº 002/2022). A sua inclusão no novo edital pode ser interpretada como uma solução para viabilizar a proposta de gestão compartilhada defendida pelo governo estadual, que sugeriu a criação do Mosaico (GOV CE, 2023). Com isso, os recursos provenientes da concessão poderão ser distribuídos entre a União, o estado e os municípios abrangidos pelo PNJ. Logo, com as diferentes esferas de governo chegando a um consenso sobre a repartição desses recursos, o caminho para a realização do leilão do parque foi finalmente destravado, como bem analisado por Betti (2024).

Nesse contexto, o exercício comparativo entre os editais e contratos n.º 002/2022 e n.º 002/2024 evidencia alterações, especialmente no que diz respeito às disposições contratuais e aos ajustes na gestão da concessão. Entre as alterações destacadas no novo contrato, estão cláusulas que ajustam as responsabilidades da concessionária. Por exemplo, a nova redação da cláusula 5.1.2.1 permite que os projetos de apoio à conservação, proteção e gestão do parque sejam desenvolvidos fora da área de concessão, ampliando o escopo territorial das ações. Outro ponto de destaque está nas novas diretrizes para a gratuidade do ingresso, como indicado na subcláusula 10.1.1. Esta prevê isenção para pessoas cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), mediante comprovação no momento do ingresso ou consulta pela concessionária aos sistemas governamentais.

Ademais, alterações de redação sinalizam mudanças na dinâmica de gestão. Como a exclusão da menção à Secretaria de Estado do Turismo do Ceará na cláusula 12.2.3, restringindo a proposta às competências do Poder Concedente e da Concessionária. De forma semelhante, na subcláusula 12.1, a retirada da expressão "de interesse para o PNJ" reflete um ajuste no papel do Poder Concedente, que agora elabora anualmente uma lista de projetos a serem implementados pela concessionária, observando o Plano de Manejo do PNJ. Entretanto, verifica-se que essa mudança pode enfraquecer a vinculação direta das iniciativas às necessidades específicas do PNJ, introduzindo o risco de que as prioridades locais sejam substituídas por critérios mais amplos ou de interesse privado.

Com obrigações definidas, o contrato seguiu o processo com a sessão do leilão para concessão de serviços no PNJ foi realizada em 26 de janeiro de 2024, na sede da Bolsa de

Valores B3, em São Paulo, tendo como ganhador o Consórcio Dunas, com uma oferta de outorga fixa de R\$ 61 milhões e um ágio de 716,32% (ICMBio, 2024b). O contrato foi assinado em 20 de junho de 2024 (ICMBio, 2024 – ata da reunião do CONPARNA).

Os eventos após a assinatura do contrato demonstram a mobilização social e debates públicos nos desdobramentos do processo de concessão no PNJ. A partir de novembro de 2024, intensificaram-se as discussões comunitárias em torno da concessão, motivadas pela previsão de início da cobrança de ingressos em dezembro, posteriormente adiada. Durante esse período, surgiu o movimento nas redes sociais com uso da *hashtag* “#foraconcessão”, que se espalhou por meio da criação de um site homônimo,¹² além de mobilização nas redes sociais, incluindo a formação de grupos no WhatsApp e a publicação de conteúdos no Instagram, reproduzidos por grupos sociais como trabalhadores de transporte (buggy, quadriciclo, “jardineiras” e outros), o CCJ, o Conselho Empresarial de Jericoacoara (CEJ) e a gestão de transição do atual prefeito de Jijoca de Jericoacoara. As reivindicações giraram em torno de maior transparência, “acesso livre”¹³ a Vila de Jericoacoara, além de questões ambientais e impactos econômicos na comunidade.

Após as manifestações, foi realizada uma audiência pública no dia 12 de dezembro de 2024, na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara, com a pauta “Cobrança de taxas ou tarifas pela concessionária Urbia Cataratas S/A no Parque Nacional de Jericoacoara”. O evento contou com uma grande participação social, demonstrando o engajamento da comunidade no debate. No entanto, os representantes da concessionária presentes na audiência eram diferentes dos seis que haviam participado da 57ª reunião do CONPARNA. Além disso, o ICMBio enviou representantes de Brasília para conduzir as discussões, o que gerou questionamentos por parte da comunidade sobre a ausência de representantes locais do PNJ.

Com a crescente mobilização, o início da cobrança de ingressos, previsto para dezembro de 2024, foi adiado por 90 dias em 24 de dezembro de 2024 (ICMBio, 2024f).

¹² Mais informações disponíveis no site disponível em: <https://foraconcessao.org.br/>, acesso em 30 de novembro de 2024.

¹³ Acesso Livre a Jeri é uma mobilização a princípio de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara contrários à cobrança de ingresso para acessar a Vila. O movimento argumenta que a Vila não faz parte do PNJ e, portanto, seu acesso não deveria estar vinculado à concessão no parque, defendendo a livre circulação de residentes e visitantes (CCJ, 2024).

Além disso, uma paralisação programada para 20 de dezembro foi cancelada após uma reunião entre lideranças comunitárias e autoridades em Brasília, incluindo a ministra Marina Silva e o presidente do ICMBio, Mauro Pires (CCJ, 2024b). Não consegui acesso à ata desse encontro para se compreender os debates realizados.

Em 20 de janeiro de 2025, a Justiça Federal determinou a suspensão da cobrança de ingressos no PNJ. Em sua exposição, o juiz federal Sérgio de Norões Milfont Júnior, enfatiza que é "possível observar que o início da cobrança de valores em virtude da concessão vem sendo sucessivamente adiado, o que demonstra a existência de dificuldades materiais na sua operacionalização, sobretudo no contexto de um conflito que aparenta existir entre a concessionária e o ICMBio, de um lado, e o Município (parte autora) e da população local, de outro" (jornal O POVO, 2025).

Outro desdobramento divulgado publicamente sobre a concessão ocorreu durante a 1ª Assembleia Ordinária do Fórum de Turismo do Ceará (FORTUR-CE), realizada em 06 de fevereiro de 2025 na Assembleia Legislativa do Ceará. Trechos da gravação do evento foram publicados no perfil do Instagram do CCJ, mas não encontrei registros oficiais disponíveis. De acordo com os recortes de gravação disponíveis, durante a assembleia, a chefe do PNJ, Kelly Cottens, destacou a existência de resistência às mudanças, atribuindo parte das dificuldades à desinformação. Ela ressaltou a importância do diálogo para superar esses desafios na fase de implementação. Além disso, o acesso à Vila de Jericoacoara seguiu como uma das principais preocupações manifestadas (CCJ, 2025). As discussões concentraram-se no questionamento sobre a obrigatoriedade de pagamento à concessionária para entrar na Vila, que, como abordado anteriormente neste trabalho, está inteiramente circundada pelo Parque Nacional. Assim, para acessar a Vila, é inevitável atravessar a área do Parque. Essa questão foi debatida durante as audiências públicas, mas não resultou em alterações nos estudos e permanece como um dos entraves ao início das operações da concessionária.

Recentemente, em maio de 2025, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) recomendou a suspensão da execução do contrato de concessão no PNJ, alegando irregularidades relacionadas à falta de licenciamento ambiental e à ausência de estudos de impacto ambiental para as obras que já estavam sendo executadas pela concessionária Urbia Cataratas Jericoacoara S.A., ressaltando que o ICMBio autorizou diretamente essas intervenções sem exigir os devidos licenciamentos ambientais.

Tais perspectivas devem ser acompanhadas e analisadas à luz dos mecanismos de monitoramento e fiscalização. Ranieri et al. (2022), apresentam os potenciais benefícios e oportunidades da incorporação da abordagem da ciência cidadã no monitoramento de impactos do uso público sobre diversos componentes ambientais em UCs sob concessão. De acordo com os autores, a adoção da ciência cidadã nesse contexto pode ampliar o engajamento social, otimizar recursos e aumentar a quantidade de dados disponíveis, porém discutem que apesar da relevância do tema, poucos editais de concessão mencionam explicitamente essa abordagem de monitoramento, e quando o fazem, não incluem diretrizes para a participação de visitantes ou comunidades locais. (Ranieri et al., 2022).

Com a efetiva implementação do contrato de concessão ainda pendente, o PNJ agora se depara com incertezas quanto aos desdobramentos jurídicos futuros. Nesse contexto, a compreensão do histórico e dos desdobramentos da concessão no PNJ fornece o contexto necessário para as discussões centrais desta pesquisa que serão abordadas nos capítulos seguintes.

2. Aspectos metodológicos da pesquisa

A metodologia empregada neste estudo baseia-se na análise dos desdobramentos das parcerias em áreas protegidas, com o objetivo de analisar instrumentos de controle social na articulação da destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no PNJ.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, a metodologia abordada foi de natureza qualitativa, descritiva, fundamentada na análise do contexto social estudado, permitindo uma observação e participação no local que oferece uma contextualizada compreensão ao buscar capturar a complexidade e a subjetividade dos fenômenos estudados. Conforme enfatizado por Minayo (2002), é crucial adotar uma abordagem flexível e sensível ao contexto social, a fim de compreender e conhecer as realidades dos sujeitos envolvidos na pesquisa. A pesquisa qualitativa permite explorar as múltiplas perspectivas e a valorizar o conhecimento dos participantes, resultando em uma compreensão mais abrangente e holística dos fenômenos investigados. Nesse sentido, Minayo (2002) argumenta que somos todos influenciados e moldados pelo ambiente social em que vivemos, o que evidencia que a compreensão da realidade não pode ser restrita a uma abordagem fechada e mecanicista.

Para tanto, os meios utilizados foram as pesquisas bibliográfica e documental iniciada com um levantamento da literatura sobre o tema de parcerias em áreas protegidas, com foco em concessões em parques nacionais no contexto brasileiro, para a construção de referencial teórico-conceitual sobre o contexto das concessões em parques nacionais, considerando artigos científicos revisados por pares, teses e dissertações, livros.

Foi realizada a pesquisa em fontes primárias e secundárias, incluindo o buscador Google Acadêmico, utilizando os termos de busca como: "concessões em unidades de conservação", "turismo em parques nacionais", "controle social em áreas protegidas", "participação social na gestão de UCs", "impactos socioambientais do turismo", "encargos acessórios em concessões ambientais", "encargos acessórios no contrato de concessão nos parques nacionais", "distribuição de benefícios em unidades de conservação", além de "parcerias público-privadas no turismo em áreas protegidas", estes termos não foram exclusivos, mas representaram pontos-chave da pesquisa, servindo como fundamentos para a coleta de dados.

Também, foi realizado o levantamento e análise documental, incluindo informes técnicos e notícias de jornal e consultas ao *site* do ICMBio, observando-se editais, planos de manejo, notícias. Além de sites governamentais, foram consultados documentos regulatórios da UC e da parceria estudada, incluindo o Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara (ICMBio, 2021a), o Edital de Consulta e Audiência Pública n.º 1/2022 - Parna de Jericoacoara (ICMBio, 2022), e o Contrato de Concessão n.º 02/2022 e 02/2023 (ICMBio, 2023a). Também foram analisadas publicações no Diário Oficial da União e matérias online de jornais que abordam a concessão no PNJ. Da mesma forma, o site do CCJ, bem como seu perfil no Instagram, foram fontes importantes para a pesquisa, fornecendo fotografias históricas, documentos e recortes de notícias sobre a localidade.

O recorte temporal adotado para o estudo do processo de concessão no PNJ compreende o período iniciado com a publicação do Edital de Consulta e Audiência Pública n.º 1/2022, em 6 de abril de 2022, incluindo a análise das atas das audiências e das respostas à consulta pública. Abrange, ainda, o primeiro Edital de Licitação - Concorrência n.º 002/2022, publicado em 29 de dezembro de 2022, o segundo Edital de Licitação – Concorrência n.º 002/2023, a assinatura do contrato em Junho de 2024, e as notícias veiculadas até maio de 2025, considerando os ajustes e tomadas de decisão divulgadas nesse intervalo (ver Quadro 01). A chegada do turismo ao local é considerada dentro da contextualização histórica do Parque, considerando o período entre a década de 1980 e os dias atuais. No entanto, o enfoque metodológico será dado a este período com ênfase aos encargos acessórios pela análise do processo de participação social.

A consulta aos instrumentos de controle social para o envolvimento e influência exercidos pelos atores sociais do entorno, sobre os encargos acessórios do contrato de concessão no PNJ foi realizada por meio do levantamento das atas das audiências públicas e do arquivo de contribuições da consulta pública (ICMBio, 2022), resultante das contribuições eletrônicas que consolida considerações e questionamentos da sociedade no geral, além da análise documental disponibilizada em sites oficiais. Para tal, a base referencial do controle social para esta pesquisa, analisa discussões (Moro et al., 2022 e Rodrigues e Abrucio, 2019, 2020) que compreendem o controle social como pilar para a transparência e participação democrática nas parcerias público-privadas nas UCs, analisando instrumentos de participação social disponíveis e acessíveis. Utilizando também um recente produto sobre controle social das parcerias para o uso público em UCs, o “Material Informativo: controle social em

parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação”, produzido por Moro; OPAP; Instituto Linha D’Água (2022). Além de um passo a passo que informa ao cidadão como acessar os instrumentos de controle social, apresenta, também, casos em que o controle social foi acionado. Este material contribui para o entendimento de como os instrumentos de controle social se interligam com as políticas públicas de parcerias, com ênfase em áreas cruciais como o acesso à informação, a participação social e a prestação de contas. Além disso, ele reforça a relevância da atuação cidadã no acompanhamento de parcerias e na cobrança de resultados, alinhando-se diretamente aos objetivos da pesquisa ao explorar como esses instrumentos contribuem para uma gestão mais inclusiva e eficaz das UCs.

Para aprofundar a análise documental, solicitei via LAI o acesso às atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONPARNA Jeri, realizadas entre abril de 2022, período da primeira publicação de consulta e audiências públicas sobre a concessão, e junho de 2024, data da assinatura do contrato, totalizando em nove atas. Com a análise dessas atas buscou-se compreender se os encargos acessórios foram tratados ao longo das reuniões do Conselho.

Ainda na análise documental, para auxiliar a delinear os grupos e atores sociais, o Quadro 1 apresenta a composição do conselho do Parque, com base em dados extraídos do documento de homologação do ICMBio, pela portaria 02/2018. Esse levantamento permite visualizar como os atores sociais são formalmente representados.

Quadro 2: Instituições representativas dos setores que compõem o Conselho do Parque Nacional de Jericoacoara (Portaria ICMBio 02/2018)

ÓRGÃOS PÚBLICOS	Órgãos públicos ambientais, dos três níveis da Federação	- ICMBio; - Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH) - Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) - Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente de Jijoca de Jericoacoara (SETMA/PMJJ-CE) - Secretaria de Turismo, Meio Ambiente, Indústria e Comércio de Cruz (SETMA-CRUZ)
	Órgãos do Poder Público de áreas e afins, dos três níveis da Federação	- Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara - Câmara Municipal de Camocim - Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico de Camocim - Secretaria Municipal da Pesca, Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente de Camocim - Câmara Municipal de Cruz
SOCIEDADE CIVIL	Setor Moradores do entorno	- Associação Comunitária de Moradores de Tatajuba (ACOMOTA) - Conselho Comunitário de Tatajuba (CCT) - Associação de Desenvolvimento do Cavalo Bravo (ADC) - Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ)
	Setor Empresariado	- Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) - Associação Empresarial Eu Amo Jeri (AEEAJ) - Associação Empresarial da Praia do Preá (EAP) - Associação de Artesões de Fibras Naturais (AFINJERI)
ENSINO E PESQUISA	Instituições de Ensino e Pesquisa	- Instituto Federal do Ceará - Campus Acaraú
	Pesca artesanal	- Colônia de Pescadores Z-22 - Colônia de Pescadores Z-30 - Pescadores Artesanais de Jericoacoara

USUÁRIOS DO TERRITÓRIO	Turismo	- Associação de Wind Surf de Jericoacoara (JAWS) - Associação Jericoacoara Kitesurf (AJK) - Associação de Kitesurf da Região de Jericoacoara - Associação de Condutores de Turismo de Jijoca de Jericoacoara (ACTJJ) - Associação de Guias de Turismo de Camocim (ACDTCAM) - Associação de Canoeiros do Passeio Ecológico do Mangue Seco (ACPMES) - Cooperativa Popular dos Bugueiros de Jericoacoara (COOPBJ) - Cooperativa de Buggy Turismo de Jericoacoara (COOPBTURJERI) - Cooperativa dos Bugueiros de Transporte Turístico do Preá (COOPBUGGYTOUR) - Cooperativa de Transporte Turístico de Jijoca de Jericoacoara (COOPERJERI) - Cooperativa de Transporte de Passageiros 4x4 de Jericoacoara (COOPJERI 4X4) - Cooperativa de Transporte Turístico do Município de Cruz (COOPTURPREÁ) - Associação de Quadriciclos de Jericoacoara (AQJ)
---------------------------------------	----------------	---

Fonte: Elaboração própria com dados da Portaria ICMBio 02/2018.

Optamos pela técnica metodológica do estudo exploratório, conforme proposto por Gil (2008), que busca tornar mais explícita uma realidade pouco conhecida, relacionada às demandas e propostas dos encargos acessórios. Esse tipo de pesquisa é adequado para identificar percepções iniciais, desenvolver reflexões e examinar fenômenos contemporâneos em suas dinâmicas cotidianas. Nesta pesquisa, as atividades de campo – observação, entrevistas e análise de documentos – complementam a análise documental para responder o objetivo de analisar os instrumentos de controle social para o envolvimento exercidos pelos atores sociais, sobre os encargos acessórios do contrato de concessão no PNJ.

Para aprofundar a análise, foi utilizado o método da observação participante, com o contato direto do pesquisador com o fenômeno a ser estudado para adquirir maiores informações, permitindo o estudo para além das referências bibliográficas (Gil, 2008). A observação participante foi realizada na Vila de Jericoacoara, durante os meses de junho a julho e setembro a dezembro de 2024. A localidade é circundada pelo PNJ diretamente impactada pela concessão. A escolha desse recorte espacial justifica-se pela relevância da Vila como principal polo de visitação e pela presença de atores sociais-chave, como moradores,

empresários, e a sede do ICMBio, que influenciam diretamente a dinâmica de gestão do Parque.

Durante a observação, o foco esteve em registrar as interlocuções informais nas discussões em espaços-chave, como o CCJ e as reuniões do CONPARNA Jeri. As anotações no caderno de campo, foram essenciais para a compreensão da percepção da comunidade sobre a concessão, e o baixo engajamento com o tema dos encargos acessórios.

A observação participante revelou-se um método indispensável para identificar a lacuna entre o que é estabelecido em textos formais (contrato e publicações do ICMBio) e a dinâmica da discussão local. Ao permitir a identificação de percepções sobre a concessão e os encargos acessórios, a observação possibilitou o mapeamento dos atores sociais que seriam convidados para as entrevistas semiestruturadas. Além disso, forneceu dados empíricos para compreender o contexto prático da participação social e refinar os objetivos da pesquisa.

A fase exploratória da pesquisa é complementada pela técnica de entrevistas com perguntas semiestruturadas, partindo da indagação aos entrevistados sobre a compreensão dos encargos acessórios, sobre o domínio dos instrumentos de controle social por parte da comunidade, e os instrumentos oferecidos e divulgados pelo órgão gestor para participação no mecanismo de parceria objeto desta pesquisa. Ao que ressalta Manzini (2004), as entrevistas semiestruturadas são caracterizadas por questões básicas que estimulam uma discussão mais ampla sobre o tema proposto, embasadas em teorias e hipóteses relacionadas à pesquisa.

A seleção dos atores sociais convidados para as entrevistas semi estruturadas foi realizada em duas etapas: 1. Pesquisa documental: foram analisadas atas de audiências e consultas públicas, permitindo identificar os principais atores envolvidos nos processos de participação e gestão do PNJ para o planejamento do contrato de concessão. Como a pesquisa documental também demonstrou que a discussão sobre os encargos acessórios perpassa a esfera do PNJ, a seleção incluiu o convite a atores do órgão gestor nas entrevistas. 2. Fase exploratória, conduzida por meio da observação participante. Durante essa fase, participei de eventos diversos, conversei com atores sociais que desempenham papéis importantes na dinâmica local e acompanhei reuniões e manifestações que refletem questões enfrentadas pela comunidade local. A observação participante foi uma etapa importante na escolha dos atores sociais, pois permitiu uma análise por perspectiva no contexto local. Como destaca Quintas (2006 p.24), os atores sociais podem ser compreendidos como “agrupamentos de pessoas (coletivos) com formas de organização variadas e características específicas, que distinguem

um grupo de outro, seja do ponto de vista de seus componentes, seja do ponto de vista de outros segmentos sociais ou da sociedade como um todo”, resultando no entrecruzamento de discursos.

Dado o contexto da análise documental, do estudo exploratório com a observação participante, foram convidados seis atores sociais que integram instituições representadas no CONPARNA Jeri (Portaria ICMBio nº 02/2018), considerando membros de órgãos públicos, da sociedade civil e usuários do território. Os critérios de inclusão foram definidos da seguinte forma:

- Órgãos públicos: analistas do ICMBio diretamente envolvidos na política de concessão e na gestão dos encargos acessórios. Para uma análise mais bem contextualizada dos encargos acessórios, foram também convidados servidores do ICMBio que, embora não atuem diretamente no PNJ, ocupam posições estratégicas no órgão gestor com atribuições relacionadas à formulação, fiscalização e monitoramento dos contratos de concessão e dos encargos acessórios.
- Sociedade civil e usuários do território: Foram incluídos aqueles diretamente envolvidos nos processos de participação social durante planejamento e implementação da parceria, e que podem ser, de alguma forma, impactados — direta ou indiretamente — pela política de concessão e seus encargos acessórios.

Importa esclarecer que a seleção intencional dos entrevistados procurou priorizar aqueles diretamente envolvidos nos debates sobre os encargos acessórios dos contratos de concessão. Durante a observação participante na Vila de Jericoacoara houve ainda tentativas de contato com outros grupos (operadores locais, cooperativas e representantes comunitários), contudo, esses atores demonstraram desconhecimento do termo “encargos acessórios” ou não o reconheciam como tema relevante nas pautas cotidianas, o que limitou a viabilidade de mais entrevistas aprofundadas sobre esse tópico.

Essa seleção de atores sociais, embora não represente a totalidade dos grupos envolvidos no processo de parceria, foi realizada com base nos objetivos conceituais e metodológicos desta pesquisa, visando complementar a análise às questões propostas e obtenção de informações substantivas e pertinentes ao objeto de estudo.

A abordagem para as entrevistas semiestruturadas foi realizada por meio de contato via e-mail, contendo breve apresentação da pesquisadora, o objetivo da pesquisa, a relevância da participação do convidado e os procedimentos envolvidos para a entrevista, incluindo sua

duração e formato remoto. O e-mail de convite incluiu informações sobre a aprovação da pesquisa pelo SISBIO nº 93400/2 (apêndice A) e a autorização na Plataforma Brasil (apêndice B), garantindo o cumprimento das normas éticas em pesquisa. Junto ao convite, foi anexado o resumo da pesquisa para maior transparência e contextualização do participante. Foram enviados seis convites: três para analistas vinculados ao ICMBio e três para representantes da sociedade civil. O terceiro representante da sociedade civil não respondeu aos e-mails e mensagens enviados. Quanto ao terceiro analista do ICMBio, não houve disponibilidade em participar.

As entrevistas foram realizadas de forma remota, pela plataforma Google Meet, com as gravações e transcrições das entrevistas armazenadas no banco de dados da pesquisadora para posterior análise. Todos os procedimentos éticos foram seguidos, incluindo a obtenção do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e do Termo de Compromisso de Utilização dos Dados (TCUD) antes do início da entrevista.

Foram entrevistados dois analistas vinculados ao ICMBio, identificados como “A-ICMBio-01” e “A-ICMBio-02”, e dois atores da sociedade civil, identificados como “SC-01” e “SC-02”. Essa codificação é feita para manter a confidencialidade dos entrevistados. As entrevistas resultaram no total de 04 horas e 66 páginas de transcrição.

A técnica utilizada para analisar os dados será a partir da *análise de conteúdo*, da francesa Laurence Bardin (1977). A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977), busca alcançar realidades que estão além da interpretação imediata das mensagens. Ela é compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa que viabilizam o estudo sistemático das comunicações, sendo considerada um método empírico e flexível, adaptável ao contexto e aos objetivos da investigação (Bardin, 1977). Essa metodologia organiza-se em três etapas principais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, que envolvem a inferência e a interpretação (Bardin, 1977).

Durante a exploração do material, destaca-se o processo de codificação, no qual os dados são transformados de forma sistemática e reunidos em unidades de análise. Essa etapa inclui a escolha das unidades de registro, que corresponde ao recorte adotado na pesquisa e podem ser representadas por temas, palavras ou frases (Bardin, 2011).

Portanto, a análise de conteúdo configura-se como uma leitura que vai além da superficialidade do texto, buscando as relações entre o discurso e os aspectos externos que o influenciam. Além disso, a técnica possibilita a compreensão, a aplicação e a utilização do

conteúdo estudado, ampliando as possibilidades de interpretação e de inferência na pesquisa (Bardin, 1977).

Neste trabalho a análise foi dividida em 3 partes: 1) leitura exploratória do material transcrito; 2) tratamento e interpretação dos dados, com recortes do texto para estabelecer categorias de análise; 3) análise de conteúdo temática, seguindo uma leitura transversal dos diferentes sujeitos a partir da proposta de estrutura do roteiro de entrevista, que foi estruturado partindo da indagação aos entrevistados sobre a compreensão dos encargos acessórios, sobre o domínio dos instrumentos de controle social por parte da comunidade, e os instrumentos oferecidos e divulgados pelo órgão gestor para participação no instrumento de parceria objeto desta pesquisa.

Para a análise dos dados qualitativos provenientes das entrevistas, utilizei o software ATLAS.ti, que possibilitou a visualização das transcrições, a organização dos dados e a realização da codificação. Essa ferramenta permitiu agrupar e visualizar as categorias definidas: 1) compreensão sobre os encargos acessórios e 2) instrumentos de controle social. A utilização do software contribuiu para sistematizar os dados e facilitar a identificação de padrões, contrastes e convergências nas respostas, alinhando-se aos objetivos desta pesquisa.

O produto técnico, como resultado desta pesquisa, é a cartilha voltada à sociedade civil, destacando informações basilares sobre o mecanismo dos encargos acessórios e as formas de participação na repartição dos recursos. A cartilha será concebida como uma devolutiva da pesquisa para a sociedade, com o objetivo de informar a comunidade e se direcionar para uma gestão mais eficiente e participativa. Disponibilizada em formato digital e de acesso aberto, seu conteúdo é fundamentado nas referências teóricas da pesquisa e nas informações coletadas durante o trabalho de campo.

3. Unidades de conservação, turismo e parcerias

Este capítulo integra o referencial teórico da pesquisa, com o objetivo de apresentar e discutir as principais abordagens relacionadas à gestão de áreas protegidas, especialmente no contexto brasileiro. A seção se organiza em torno das interrelações entre UCs, turismo e parcerias. As UCs, especialmente os parques nacionais, são exemplos de estratégias de proteção integral, cuja gestão eficaz depende da integração entre a conservação da natureza e as dinâmicas sociais locais. (subseção 3.1). O turismo, em especial o ecoturismo, tem se destacado como uma ferramenta importante para a conservação dessas áreas, além de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local (subseção 3.2).

Nesse sentido, as parcerias entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil ganham destaque como instrumentos de apoio à visitação e à conservação das UCs (subseção 3.3). A literatura aponta que modelos de parceria, como as concessões, têm se consolidado como instrumentos para viabilizar investimentos, adequação de infraestrutura e serviços aos visitantes. No Brasil, as concessões em parques nacionais configuram-se como uma das influentes estratégias de parceria público-privada no âmbito da gestão de UCs (subseção 3.4). A partir das discussões e debates atuais das concessões, frente aos impactos socioambientais, se traz para discussão o recente mecanismo de encargos acessórios, essencial para compreender a articulação entre conservação, turismo e governança da UC.

3.1. Unidades de conservação como estratégia de conservação da sociobiodiversidade

De acordo com Oviedo e Bensusan (2022, p. 403), as áreas protegidas tornaram-se o principal meio para a proteção da biodiversidade, com origem nos parques dos Estados Unidos no final do século XIX. Embora amplamente adotadas, essas áreas protegidas não conseguiram frear significativamente a perda global de biodiversidade. Entre as razões os autores apontam: a lógica de compensação, que permite a conservação de pequenas áreas ao custo da degradação de áreas muito maiores; a aplicação de abordagens tecnocráticas, que desconsideram o conhecimento e os modos de vida das populações locais; e a dificuldade em preservar a integridade biológica dessas áreas, seja pela intensa pressão do capital para uso alternativo das terras, seja pelas dinâmicas de seu entorno, que ameaçam os processos ecológicos e evolutivos essenciais para a conservação. Embora diversas conferências

internacionais e convenções globais¹⁴ tenham sido firmadas com a intenção de "frear" a degradação dos ecossistemas e mitigar os riscos ambientais, desde o início do século XXI, tornam-se ainda mais evidentes os sinais de que as condições socioambientais do planeta permanecem problemáticas.

Nesse contexto, estratégias internacionais são constantemente revisadas com foco na conservação da biodiversidade mundial, acompanhadas por uma mudança gradual de perspectiva. Esse movimento fica evidente nas Conferências das Partes (COPs) e na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que têm passado a considerar o compromisso com a repartição equitativa dos benefícios do uso da biodiversidade, bem como os aspectos sociais ligados à preservação e à revisão dos modos de vida da sociedade atual. Para Irving (2010), nesse cenário de debate, a própria ideia de conservação passa a ser vista como uma construção humana, em que novas abordagens são delineadas em um esforço para restaurar e fortalecer a relação entre sociedade e natureza.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), conta com um capítulo exclusivo para a proteção ambiental, como um marco relevante da evolução e da efetividade das políticas públicas ambientais brasileiras. Em seu art. 225, não apenas disciplinou o direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também determinou uma série de deveres a serem obrigatoriamente cumpridos pelo poder público visando assegurar a efetividade desse direito fundamental. A gestão das UCs, nesse cenário, cumpre um papel estratégico ao proteger uma das mais ricas biodiversidades do planeta, ao mesmo tempo em que deve enfrentar o desafio de reduzir as desigualdades sociais e econômicas que ainda persistem no país (Botelho e Raimundo, 2023).

Até o início dos anos 1990, o Brasil possuía um sistema de áreas protegidas desarticulado (Medeiros, 2003 *apud* Betti, 2024), o que resultou em uma gestão ineficaz e desperdício de recursos. Segundo Irving (2005) a partir do final dos anos 1970, surgiu a necessidade de um sistema mais integrado para a criação e gestão dessas áreas, décadas após sobreveio a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui a criação do SNUC no Brasil.

¹⁴ Conferência de Estocolmo, em 1972; Rio 92; e posteriormente, toda a sequência de Conferência das Partes (COPs).

O SNUC, denomina formalmente as áreas protegidas¹⁵ como Unidades de Conservação, definidas como:

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

As UCs são instrumentos fundamentais para a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais. Elas visam proteger áreas de grande relevância ecológica e cultural, contribuindo para a manutenção dos processos ecológicos essenciais à vida. No Brasil, o SNUC regula essas áreas, dividindo-as em 12 categorias que variam conforme o nível de proteção e os usos permitidos. Essas unidades são divididas em dois grupos principais, de acordo com o grau de proteção que oferecem: (a) Uso Sustentável, concilia a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais; e (b) Proteção Integral, com a finalidade de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais (Brasil, 2000). A categoria é do grupo de Proteção Integral, de posse e domínio público, ou seja, não são permitidas áreas particulares em seu interior.

O artigo 4º da Lei do SNUC define os objetivos de conservação que norteiam o estabelecimento das UCs, com objetivos centrais de garantir a preservação da diversidade biológica, promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais e fazer a proteção das comunidades tradicionais, seus conhecimentos e cultura (Brasil, 2000).

Diante dessa divisão, a gestão dessas UCs exige a atuação de órgãos específicos. Nesse contexto, no âmbito federal, o ICMBio é responsável pela execução das ações do SNUC. Suas atribuições incluem a proposição, implementação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs federais. Além disso, o instituto desenvolve e executa programas voltados à pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. Também exerce o poder de polícia ambiental para garantir a integridade dessas áreas protegidas. Criado pela

¹⁵ O conceito de área protegida é amplamente utilizado no cenário internacional para designar territórios legalmente instituídos para fins de conservação ambiental. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) classifica as áreas protegidas em diferentes categorias, de acordo com seus objetivos e restrições de uso (DUDLEY, 2008). No Brasil, esse conceito é regulamentado pelo SNUC, que estabelece a denominação específica de UCs para as áreas protegidas reconhecidas pelo poder público (BRASIL, 2000).

Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o ICMBio é uma autarquia em regime especial, vinculada ao MMA e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

No entanto, a criação e gestão das UCs como estratégia de proteção ambiental tem suas raízes na teoria da "natureza intocada", que pressupõe a existência de áreas naturais livres da interferência humana, destinadas à preservação e ao uso controlado pelo Estado (Bensusan, 2017; Pimbert; Pretty, 1995, *apud* Moro, 2024). Esse modelo, originado nos Estados Unidos no final do século XIX, teve como marco a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, o primeiro parque nacional do mundo, o modelo norte-americano concebia áreas protegidas como espaços desabitados, destinados à conservação de ecossistemas naturais e à recreação pública, mas que ignoravam a presença e os direitos das comunidades tradicionais (Diegues, 1998).

No Brasil, Irving *et al.* (2010) ressalta que a adoção do modelo americano de parques resultou em uma gestão centralizadora, frequentemente associada a conflitos socioambientais. Essa abordagem influenciou a criação dos primeiros parques nacionais brasileiros, como o Parque Nacional de Itatiaia (1937), o Parque Nacional do Iguaçu (1939) e da Serra dos Órgãos (1939), estabelecidos sob a lógica da preservação estrita, com restrições ao uso tradicional dos territórios por comunidades locais.

A dualidade imposta pelo Ocidente como sociedade-natureza, fundamentada em ideais racistas, eurocêntricos e imperiais, consolidou uma fratura colonial, na qual a apropriação de territórios se dá sob a justificativa de conservação ambiental, invisibilizando os povos que historicamente os habitam e manejam (Ferdinand, 2022). A colonialidade do poder ocidental, hegemônico e universalizante, reflete-se na imposição de um modelo de gestão estatal, que burocratiza a relação com a natureza por meio de regras, proibições e restrições de uso, desconsiderando outras cosmovisões e formas de manejo sustentável do território (Moro, 2024).

A crítica ao modelo colonial e eurocêntrico de conservação aponta para a colonialidade do poder ocidental, que se reflete na apropriação de territórios comuns e na invisibilização das pessoas que os habitam. Ao classificar a natureza como "intocada" e restringir seu uso por meio de regras burocráticas, o Estado subalterniza outras cosmovisões e práticas tradicionais de manejo, impondo uma visão universalizante e hegemônica da conservação (Ferdinand, 2022; Moro, 2024). Essa lógica justifica a exclusão de grupos humanos que não se alinham aos objetivos de preservação definidos pelo Ocidente,

priorizando a beleza cênica e o turismo em detrimento dos modos de vida das comunidades locais (Betti, 2024; Moro, 2024).

Essa lógica de exclusão reflete-se no processo histórico de gestão ambiental no Brasil. O modelo de conservação adotado pelo SNUC, com a criação dos parques nacionais, perpetua essa visão de natureza intocada, associando-a à visitação e à contemplação da natureza preservada, enquanto marginaliza os saberes e os modos de vida das comunidades tradicionais que coabitam esses territórios (Diegues, 2004).

Segundo o SNUC, o Parque Nacional é:

De posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei, tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000).

As atividades permitidas dentro de um Parque Nacional, englobam três grandes grupos, que de certo modo estão ligados entre si, que são: turismo, educação e pesquisa. Toda ação referente aos Parques Nacionais necessita se basear no que é permitido no plano de manejo, desde que não contrarie a legislação específica, para garantir a integridade da UC (Rocha, 2020).

Entretanto, para assegurar a preservação da biodiversidade, não se limita à mera criação e categorização da UC por meio de um ato administrativo. O cumprimento do mandato constitucional se concretiza mediante a implementação efetiva e contínua dessas áreas protegidas, alinhadas com as diretrizes e propósitos estabelecidos pelo SNUC (Braga, 2013).

A efetividade, neste contexto, refere-se à implementação prática das finalidades legais das categorias de UCs. Para os parques nacionais, isso envolve a realização de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico, conforme previsto na legislação (Braga, 2013). Além disso, busca-se atingir o objetivo maior de proteção da biodiversidade.

Para que essas áreas realmente contribuam para a efetividade na conservação da sociobiodiversidade e dos processos socioecológicos, é necessário não apenas desenvolver instrumentos de gestão, mas assegurar que eles possuam qualidade, sejam integrados e contem com a participação social dos sujeitos implicados.

Diante desse contexto, precisamos de um modelo de governança dessas áreas protegidas que evolua para incluir a participação social e o protagonismo dos sujeitos sociais afetados, reconhecendo suas perspectivas, práticas de manejo sustentável e relações com o ambiente. Nesse sentido, o turismo pode emergir de forma estratégica para promover a conscientização ambiental, gerar renda e fortalecer as relações entre sujeitos sociais e a conservação. No próximo tópico, abordaremos como o turismo se configura como um instrumento relevante na conservação das áreas protegidas, discutindo suas potencialidades e desafios.

3.2. O turismo como ferramenta de apoio na conservação de unidades de conservação

O turismo tem sido compreendido como um fenômeno social dinâmico e multifacetado, intrinsecamente ligado a diferentes aspectos da sociedade contemporânea, como os âmbitos social, econômico, ambiental, político e cultural. Essas esferas não apenas impactam o turismo, mas também são impactadas pelas expectativas e experiências tanto dos visitantes quanto dos residentes das regiões turísticas (Lima, Irving; Oliveira, 2022).

Vale destacar que o turismo e seus diversos segmentos de mercado estão cada vez mais presente no debate internacional como ferramenta de apoio para a conservação da biodiversidade e na sua contribuição para o desenvolvimento comunitário e erradicação da pobreza (Eagles *et al.*, 2002), além da sua contribuição para o alcance de vários dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (Leung *et al.*, 2019) e de 13 das 20 Metas de Aichi (CDB, 2012).

O turismo tem se fortalecido como relevância socioeconômica ao proporcionar estímulos ao ecoturismo no Brasil — nação que detém a maior diversidade biológica do mundo — uma via que quando bem planejada e gerida, incorpora princípios socioambientais e busca não se basear na exploração excessiva de recursos naturais ou de mão de obra (Braga, 2013). Em 2023, a Forbes reforçou esse potencial, elegendo o Brasil como o melhor país do mundo para ecoturismo, com base na avaliação da biodiversidade, quantidade de atrativos naturais e parques reconhecidos pela Unesco (Embratur, 2023).

No Brasil, o Ministério do Turismo (MTur) conceitua ecoturismo 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 por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações” (MTur, 2010, p. 17). Em tempos que as pessoas estão buscando por cada vez mais momentos próximos à natureza,

por experiências com critérios mais conscientes ambientalmente (RIMT, 2023), a atenção às áreas protegidas, em destaque o nossos parques nacionais, têm um grande apelo para visitação, e em sintonia com a crescente demanda global consolidando o Brasil como um potencial de destino de ecoturismo.

O turismo é uma das formas de uso público das UCs. Segundo Rodrigues (2009) e Braga (2013) o uso público em parques nacionais abrange diversas vertentes, como recreação, educação ambiental, pesquisa, esporte, comércio, entre outras. Essas atividades devem seguir o plano de manejo, que estabelece o zoneamento, a infraestrutura e as atividades permitidas, garantindo que o uso público seja compatível com os objetivos de conservação. Para viabilizar o uso público de forma adequada e em conformidade com os preceitos constitucionais, é essencial a instalação de equipamentos e infraestrutura adequados, além de oferecer serviços de apoio à visitação, conforme estabelecido na Portaria nº 289, de 3 de maio de 2021, que dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e implementação do uso público em UCs federais (ICMBio, 2021a). No entanto, é importante destacar que o objetivo do uso público deve sempre ser subordinado à finalidade principal das UCs, que é a conservação ambiental. Ou seja, o uso público não deve comprometer a preservação dos recursos naturais em nome do aumento descontrolado da visitação (Rodrigues, 2009).

As UCs brasileiras têm o potencial de promover um turismo que beneficia as comunidades locais, por vezes impactadas pelo processo de criação dessas áreas (Brumatti, Rozendo, 2021). A visitação em UCs tem sido incentivada como uma estratégia de inclusão social, desenvolvimento econômico e valorização cultural, além de contribuir para a conservação ambiental (Souza et al., 2017; Spenceley, A., Snyman, S. & Eagles, 2017)

Globalmente, o turismo é um dos maiores setores econômicos, com um crescimento rápido e expansivo, atingindo números absolutos impressionantes e se estendendo para áreas ecologicamente e culturalmente sensíveis. De acordo com dados do World Travel & Tourism Council (2024), o setor continua a desempenhar um papel central no cenário econômico mundial.

Em 2012, um estudo apresentado à Conferência das Partes da CDB concluiu que o turismo é o maior setor econômico capaz de financiar sistemas de áreas protegidas em muitos países, principalmente por meio de taxas de entrada, outras taxas de usuários, parcerias e concessões (Spenceley, A. Snyman, S. e Eagles, 2017). O fluxo de visitantes em áreas protegidas gera impactos significativos nos territórios, estimulando a economia local através

da demanda por serviços como hospedagem, alimentação, passeios, compras e transporte. Assim, o turismo em UCs, como o parque nacional, contribui para dinamizar a economia local, criando postos de trabalho e novas fontes de renda para a região (Braga, 2013; Souza et al., 2017).

No entanto, em um contexto de crescimento turístico, a natureza muitas vezes é transformada em mercadoria pela indústria turístico-residencial assumindo um papel fundamental na maximização dos lucros (Cruz, 1999, 2005). A ideia de encontrar uma "paisagem natural intocada" é substituída pela realidade de um território que é adaptado para servir a propósitos diferentes e ser consumido como parte integrante do ambiente urbano. Becker (2001) reforça essa contradição ao definir o turismo como híbrido, no sentido que é simultaneamente um grande potencial para o desenvolvimento e para a degradação socioambiental.

Outro ponto que pode suscitar uma contradição do turismo em áreas protegidas são aspectos socioeconômicos relacionados à geração de emprego e renda. Segundo Cañada (2017), frequentemente habitantes locais são integrados ao turismo por meio da prestação de serviços de apoio à visitação, porém de forma subordinada. Os empregos gerados pelo setor turístico para os habitantes locais e aqueles que vêm de outras regiões tendem a ser precários e ocupam os níveis mais baixos da hierarquia profissional, abrangendo áreas como construção e serviços turísticos de base (faxineiras, camareiras, recepcionistas, cozinhas, jardinagem, segurança e animação). Conforme apontam Botelho e Rodrigues (2016), o modelo de desenvolvimento turístico replicado em diversos destinos revela uma relação de dependência da população local em relação aos empreendedores externos. Nessas situações, a população residente é a principal fornecedora de mão de obra, porém, recebe uma parcela desproporcionalmente baixa dos lucros gerados pelo turismo.

Em alguns casos, os custos crescentes associados ao turismo podem levar à expulsão dos habitantes locais devido ao aumento do custo de vida, especialmente em destinos cuja renda tende a ser mais baixa do que os visitantes. Isso pode resultar em uma crescente especulação imobiliária por segunda residência, à medida que os visitantes mais ricos assumem o controle ou adquirem empresas locais (Eagles *et al.*, 2002). Além disso, grande parte do fluxo de receita do turismo muitas vezes acaba retornando às áreas urbanas, em vez de beneficiar diretamente as comunidades locais que habitam as áreas protegidas.

Cruz (2005), aborda que especialmente no nordeste brasileiro, pelas características climáticas e históricas tornaram a região alvo de transformações significativas impulsionadas pelo turismo, e essas mudanças muitas vezes são guiadas por uma visão puramente econômica do turismo, negligenciando aspectos fundamentais do território e exacerbando as disparidades regionais. Ela aponta que o turismo, ao ser tratado como uma mercadoria, contribui para a fragmentação do espaço e aprofunda as desigualdades regionais, ao invés de resolvê-las.

Além disso, os territórios usados para o turismo são paradoxalmente negligenciados em sua função primordial como locais de reprodução da vida. A autora enfatiza a necessidade de superar o "mito do desenvolvimento" promovido pelo turismo, destacando a importância de conciliar os interesses diversos dos diversos atores envolvidos, como a população local, os turistas, os agentes de mercado e os poderes públicos. Ela sugere que o ordenamento dos territórios para o turismo deve ser orientado por um paradigma que leve em conta esses interesses divergentes (Cruz, 2005).

Por fim, a autora destaca que a produção diferenciada no turismo enfrenta um grande obstáculo devido à dificuldade de criar espaços demonstrativos no contexto do sistema turístico dominante. De um lado, os territórios priorizados para o turismo recebem investimentos e regulamentações, enquanto outras áreas são frequentemente negligenciadas e abandonadas. Por outro lado, os territórios utilizados pelo turismo também são negligenciados, pois seu potencial turístico é explorado em detrimento de sua função original como espaço de vida e reprodução social (Cruz, 2005).

Esse desafio se torna ainda mais evidente quando consideramos que, à medida que o turismo é cada vez mais reconhecido em políticas públicas, tanto no Brasil quanto internacionalmente, como uma ferramenta essencial para a conservação ambiental, cresce a necessidade de alinhar as políticas de turismo às diretrizes de proteção ambiental (Buckley, 2012; McCool, Spenceley, 2014; CDB, 2015; Icmbio, 2018 *apud*. Rodrigues, Abrucio, 2019). Nesse contexto, órgãos ambientais responsáveis por áreas protegidas têm incentivado a visitação, investindo em infraestrutura e práticas de manejo que respeitem as características ecológicas e culturais locais. No entanto, os órgãos federais envolvidos no turismo em UCs atuam de forma fragmentada e descoordenada, com competências sobrepostas, apesar das tentativas de integração interinstitucional (Betti, 2024).

Como destacado por Betti (2024), Botelho e Maciel (2014) é preciso reconhecer que, ainda que o turismo em áreas protegidas potencialize os benefícios sociais, econômicos e culturais, essa tendência de estímulo ao crescimento do turismo em áreas protegidas tem levado ao aumento do interesse do setor privado por esse tipo de turismo, resultando no desenvolvimento de alianças entre acumulação capitalista, neoliberalismo e conservação ambiental.

Assim, de acordo com Botelho e Rodrigues (2016) no processo de criação e execução de estratégias destinadas ao desenvolvimento do turismo em áreas protegidas, é crucial a inclusão dos diversos atores sociais, a fim de garantir o acesso e o uso dos recursos naturais, respeitando princípios de justiça e equidade.

Contudo, frente aos desafios de planejar e gerenciar o turismo em áreas protegidas, as parcerias surgem como alternativas viáveis para o setor público. Como apontam Rodrigues e Abrucio (2019), e abordado na próxima seção desta pesquisa, essas parcerias podem fortalecer a gestão e a infraestrutura local, mas também levantam discussões. Críticos argumentam que transferir certas responsabilidades para o setor privado pode resultar na elitização do acesso aos bens públicos; por outro lado, defensores acreditam que parcerias promovem investimentos e aprimoram a infraestrutura, aproveitando a expertise e os recursos do setor privado.

3.3. Parcerias como instrumento de apoio à visitação em unidades de conservação

A inserção de parcerias com entidades privadas na oferta de serviços de suporte à visitação em UCs tem sido promovida por diferentes governos como uma estratégia destinada a melhorar a gestão do uso público (Rodrigues, Abrucio, 2019). Órgãos ambientais em vários países também têm incentivado a participação do setor privado na prestação de serviços de apoio em parques como uma forma de fortalecer a gestão e a implementação de áreas protegidas (Eagles *et al.*, 2002; 2009; Leung, 2019; Wyman *et al.*, 2011). No entanto, a temática das parcerias suscita discussões e promove diferentes perspectivas quanto à forma como o patrimônio público deve ser administrado e utilizado.

Em 2020, o OPAP publicou a carta aberta intitulada “Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural”, refletindo sobre os desafios e oportunidades das parcerias em UCs, destacando a complexidade da gestão desses espaços e a necessidade de equilibrar interesses diversos (OPAP, 2020). A carta ressalta que a patrimonialização de bens naturais e culturais no âmbito das políticas públicas envolve múltiplos interesses,

estratégias e visões sobre como proteger e utilizar esses recursos. Nesse contexto, o OPAP enfatiza a importância de considerar os direitos difusos e intergeracionais, que exigem a priorização do interesse público na gestão das UCs. A participação privada é reconhecida como uma estratégia válida para fortalecer o uso público e a conservação, mas deve ser orientada por princípios como a ampliação da participação social, a gestão democrática e o acesso equitativo aos bens naturais, garantindo o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (OPAP, 2020). A carta evidencia a importância de um modelo de governança que vá além da simples transferência de atribuições ao setor privado, enfatizando a necessidade de controle social, transparência e corresponsabilidade entre os diversos atores envolvidos.

Nesse sentido, por meio de diversos modelos institucionais, o setor público estabelece parcerias com empresas e organizações, sejam elas com ou sem fins lucrativos, visando alcançar os objetivos de conservação e uso sustentável das áreas protegidas (Rodrigues, Abrucio, 2019). Parcerias visam ainda ampliar a participação do setor privado na gestão do patrimônio ambiental e cultural, contribuindo para a implementação de atividades voltadas ao turismo e lazer dentro das UCs.

Entre as diversas formas de estabelecer colaborações com a iniciativa privada, seja com fins lucrativos ou não, nas UCs, destacam-se modalidades como autorizações, permissões, concessões, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação (Rodrigues, Abrucio, 2019; OPAP, 2020).

No Brasil, as parcerias para a prestação de serviços públicos são fundamentadas por um conjunto de normas que regulam esses serviços. A Constituição Federal, em seu artigo 175, estabelece que a prestação de serviços públicos pode ser feita diretamente pelo poder público ou mediante concessão ou permissão, assegurando a função social dos serviços e a continuidade na sua prestação. A Lei nº 8.987/1995, conhecida como a "Lei das Concessões", regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, determinando que esses contratos devem ser celebrados por meio de licitação e devem garantir a continuidade do serviço e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Brasil, 1995a). Complementando essa legislação, a Lei nº 9.074/1995 (Brasil, 1995b) estabelece normas adicionais sobre concessões e permissões, enquanto a Lei nº 14.133/2021, que é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atualiza e amplia as diretrizes sobre a contratação pública e a concessão de serviços (Brasil, 2021). Além disso, a Lei nº 13.334/2016, que institui o Programa de

Parcerias para Investimentos, para investimentos em infraestrutura e parcerias público-privadas, oferecendo suporte para a realização de concessões e PPPs em áreas estratégicas (Brasil, 2016). Cabe destacar a Lei nº 11.516/2007, com a redação dada pela Lei nº 13.668/2018, permite a concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para atividades como turismo e educação ambiental, estipulando que o edital deve incluir cláusulas sobre a conservação da unidade e a oferta de gratuidades e encargos acessórios (Brasil, 2018).

Essas legislações apoiam marcos para a estruturação das parcerias que, por sua vez, devem estar alinhados com as diretrizes e regulamentações estabelecidas para o uso das UCs. A legislação pertinente deve, no entanto, respeitar as normas estabelecidas para a visitação, que está sujeita às restrições e diretrizes delineadas no respectivo Plano de Manejo da UC e, também, às regulamentações estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e às disposições previstas em normativas legais (art. 11, §2º, SNUC). Os planos de manejo funcionam como documento norteador de ações, programas e metas a serem desenvolvidas nas UCs (Rocha, 2020). Eles devem propor ações concretas e programas onde técnicos, gestores e atores envolvidos, na figura de conselhos e parceiros da UC, estejam incorporados e espelhem as reais necessidades da área. Sendo assim é considerado um item obrigatório previsto no SNUC, o qual deve ser elaborado até cinco anos após a criação da UC e revisado a cada cinco anos (Rosa, 2017 *apud* Rocha 2020). Sua elaboração é orientada por um conjunto de diretrizes metodológicas estabelecidas pela literatura especializada (D'Amico et al., *apud* Rocha 2020) e pelos objetivos gerais da UC, visando estabelecer o zoneamento da área e as normas que regem o uso dos recursos naturais e a gestão do espaço. Além disso, a gestão da visitação é orientada pelo "Plano de Uso Público" das UCs, um documento que define as estratégias, diretrizes e prioridades para a gestão pública, com o propósito de promover o acesso, orientar o manejo, aprimorar as experiências e ampliar as opções de visitação na UC (Brasil, 2000).

Nesse contexto, a coexistência entre os regimes público e privado, como na prestação de serviços de apoio à visitação em áreas protegidas, exige um equilíbrio entre os resultados econômicos do setor privado e os objetivos públicos de conservação e acesso democrático (Rodrigues; Abrucio, 2019). Rodrigues e Botelho (2022), destacam que essa colaboração das parcerias não apenas demanda investimentos e qualificação profissional, mas também cria uma rede de produção e consumo relacionada ao acesso a essas áreas. Ao mencionar a dimensão do lucro, as autoras indicam que a entrada das empresas privadas nesse setor não

ocorre apenas por motivos altruístas, mas também devido às oportunidades comerciais disponíveis. Além disso, ressaltam a diversidade de modalidades de parcerias em áreas protegidas e seus diferentes propósitos e efeitos, evidenciando a complexidade dessa interação entre interesses comerciais, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Nessa direção, cabe ressaltar ainda que, segundo Rodrigues (2009), nas parcerias, o interesse público primário deve estar na prestação de serviços e na garantia dos direitos ao turismo, ao meio ambiente e ao lazer, enquanto a geração de receitas para sustentar as atividades das UCs é vista como um interesse secundário.

Pode-se compreender que o uso público desempenha um papel crucial na integração do espaço natural com uma variedade de atores, incluindo visitantes, turistas, educadores, moradores locais e pesquisadores como previsto na Portaria nº 289, de 3 de maio de 2021, que dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e implementação do uso público em UCs federais (ICMBio, 2021b). Essa interação não apenas facilita a conexão entre esses públicos e o ambiente natural, mas também promove a apropriação desse espaço pela sociedade em geral. Ao fazer isso, o uso público agrega valor social à UC, cumprindo simultaneamente com os objetivos de conservação da natureza, valorização social e estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável de sua área circundante, como enfatizado por Rosa (2017), *apud* Rocha, (2020). No caso das UCs federais, cabe ao ICMBio a responsabilidade de viabilizar o uso público das UCs, conforme estabelecido pela Lei n. 11.516/2007, que criou o Instituto.

No mais, as atividades de apoio à visitação não apenas contribuem para a valorização do patrimônio cênico e estético das áreas protegidas, mas também atuam como refúgios contra os processos de urbanização e degradação ambiental, como salientado por Zanirato e Ribeiro (2006) *apud* Moro e Fracalanza (2021). A implementação dessas atividades requer a intervenção do poder público para assegurar o interesse público primário, fornecendo serviços públicos, protegendo valores públicos e garantindo acesso a diversas formas de recreação, pesquisa científica, educação ambiental, turismo, esporte, entre outros.

Diante desse cenário, a busca por modelos de parceria que conciliam interesses públicos e privados torna-se um desafio central na governança das UCs, e para que a gestão e o monitoramento das parcerias sejam bem-sucedidos, é essencial uma estrutura institucional adequada, tanto em quantidade quanto em qualidade, capaz de conduzir esses processos de forma eficaz e atender a necessidades como a conservação ambiental, a oferta de

oportunidades diversificadas e acessíveis, o fortalecimento de empreendimentos locais e a garantia da qualidade dos serviços. Conforme argumentam Rodrigues e Abrucio (2019), a realização de parcerias exige um Estado com presença institucional, recursos humanos e financeiros disponíveis para serem aplicados nos processos de gestão, bem como equipe técnica capacitada para a fiscalização e monitoramento (Rodrigues, Botelho, 2022).

Nesse contexto, embora haja uma variedade de alternativas disponíveis para parcerias com organizações privadas, as concessões emergem como o mecanismo que tem chamado a atenção tanto do Estado quanto da sociedade civil no tocante às discussões sobre governança e controle social em UCs, sobretudo nos parques nacionais e estaduais (Brumatti; Rozendo, 2021; Rodrigues, Abrucio, 2019; 2020).

3.4. Concessão em Parques Nacionais no Brasil

Em uma perspectiva legal, a concessão é um instrumento pelo qual o poder público incumbe ao ente privado a prestação do serviço, mediante licitação. As concessões estão presentes em diversas esferas e serviços da administração pública, como, por exemplo, as rodovias e hidrovias. Mas no campo ambiental, a melhoria da prestação de serviços de apoio à visitação e ao fomento do turismo tem sido a principal justificativa utilizada pelo próprio poder público para a delegação de serviços públicos para a iniciativa privada (Botelho, Maciel, 2018; Rocha, 2020; Rodrigues, Abrucio, 2019; Rodrigues; Botelho, 2022). O tema, sem dúvida, desperta muito interesse em todo o mundo, inclusive no Brasil (Eagles, 2014; Spenceley *et al.*, 2017; Instituto Semeia, 2019; Rodrigues, Abrucio, 2019; OPAP, 2021; Wyman *et al.*, 2011).

Em 2018, foi sancionada a Lei nº 13.668 que atualiza e subsidia a concessão direcionada para os parques nacionais brasileiros, sob a administração do ICMBio. Segundo o parágrafo 1º da referida lei:

O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido (Brasil, 2018).

Embora a lei preveja que o edital de licitação possa incluir o custeio de ações de conservação, proteção e gestão das unidades de conservação com recursos dos encargos

acessórios por meio dos contratos de concessões, essa disposição levanta questões importantes. Ao vincular a execução de atividades de conservação e gestão à atuação da concessionária, cria-se uma dependência do parque em relação a recursos e interesses privados, que pode priorizar atividades geradoras de receita em detrimento de objetivos mais amplos de conservação. Ao passo que lacunas históricas de financiamento e gestão da UC passam a ser parcialmente supridas por um contrato de concessão, transferindo para a iniciativa privada responsabilidades que, tradicionalmente, seriam do poder público. Tal arranjo suscita debates sobre efetividade e equidade, pois a priorização de atividades geradoras de receita turística desempenhadas pela concessionária pode se sobrepor a objetivos de conservação, e a aplicação dos recursos fica condicionada à lógica do contrato, em vez de responder integralmente às necessidades da UC.

Dessa forma, a legislação e o contrato estabelecem instrumentos para apoiar a conservação, mas também suscitam desafios sobre a efetividade e equidade da gestão pública das UCs.

Segundo o ICMBio (2020), a concessão permite que empresas privadas assumam, por período determinado em contrato, os serviços de apoio aos visitantes em áreas de conservação, como a cobrança de ingressos, estacionamento, cafês, bares, restaurantes, lojas de souvenirs e atividades esportivas ao ar livre. No entanto, o Estado ainda mantém o controle sobre o território e a gestão das áreas de conservação, sendo o ICMBio responsável por gerenciá-las.

As concessões geralmente abrangem serviços como recepção de visitantes, gestão e controle da entrada, hospedagem, alimentação, estacionamento, transporte interno, comercialização de produtos, além de atividades recreativas, educativas e interpretativas (Eagles, 2009; Wyman *et al.*, 2011). Nesse formato, a posse da área permanece sob domínio público, enquanto o Estado concede a um parceiro privado o direito de operar serviços de apoio à visitação. Em contrapartida, o poder público recebe uma porcentagem da receita obtida com a exploração dessas atividades. O parceiro privado também assume o compromisso de realizar investimentos na área (Brasil, 2018).

De acordo com o órgão responsável, a concessão de serviços tem como objetivo principal aumentar os recursos disponíveis para investimentos nas UCs. Essa medida visa proteger os recursos naturais e, ao mesmo tempo, proporcionar aos visitantes uma experiência aprimorada durante sua visita nas áreas de conservação, especialmente nos parques nacionais

(ICMBio, 2020). No entanto, há que se compreender como esse modelo dialoga com o SNUC e como a governança democrática é assegurada, especialmente quanto aos conselhos gestores e aos planos de manejo (Moro, 2024).

Entre as justificativas que via de regra são apontadas para utilização de parcerias, destacam-se: as dificuldades fiscais dos Estados; o déficit de recursos humanos na Administração Pública; o aumento das demandas relacionadas à implementação e à gestão de áreas protegidas; a possibilidade de potencialização do aproveitamento dos recursos da UC; a experiência do setor privado na prestação de serviços públicos; a melhoria na qualidade dos serviços e o fomento à visitação em UCs (Braga, 2013; Betti, 2024; Brumatti, 2020; Eagles, 2009; ICMBio, 2020; OPAP, 2020; Sancho-Pivoto, 2022; Semeia, 2019).

No mesmo sentido, há estudos internacionais que apontam a maior eficiência da gestão privada e a falta de orçamento público como um fator justificativo da adoção do modelo de concessões, de modo que as concessões de serviços têm representado uma alternativa para a sustentabilidade financeira de áreas protegidas (More; Manning, 2004; Wyman Et Al., 2011).

No entanto, é fundamental levar em conta que os recursos públicos ou compartilhados, que estão sob a proteção de uma UC, não podem ser gerenciados como simples *commodities* de mercado (Almeida, Silva e Raimundo, 2023). Partindo da lógica de negociar e mitigar os possíveis impactos dessas atividades com as comunidades locais e residentes próximos, como observado por Rodrigues e Irving (2015), a concessão não se limita a ser um instrumento pelo qual o poder público transfere às empresas privadas a responsabilidade pela prestação de serviços turísticos; ela implica, na realidade, na reconfiguração da função pública dos parques nacionais, com foco na lógica comercial, o que envolve uma nova dinâmica de gestão. Essa mudança de paradigma cria uma nova dinâmica de gestão, na qual a priorização do lucro e da eficiência operacional pode se sobrepor aos objetivos de conservação e inclusão social. O desafio, portanto, não é apenas garantir a prestação de serviços, mas também assegurar que essa nova lógica não comprometa a essência do bem público, da conservação e a sua acessibilidade para a sociedade.

A concessão pode ser benéfica para a iniciativa privada, seja pela ampliação da escala (maior quantidade de usuários pagando um valor mais acessível pelo serviço/produto) ou pela limitação da oferta, resultando em um aumento no valor cobrado (Rodrigues e Godoy, 2013).

O trabalho de Septanil e Ranieri (2018) apontou um crescimento no número de leis, decretos, instruções normativas, editais e outros documentos relativos ao planejamento das concessões de serviços de uso público a partir de 2015, o que evidencia que o Brasil vem seguindo a tendência apontada na literatura de aumento do interesse por esse modelo de parceria (Eagles *et al.*, 2002; Brasil, 2018; Rodrigues, Abrucio, 2020).

Moro (2024), ressalta que a utilização das concessões em parques nacionais vem ocorrendo globalmente desde o início do século XX, mas sua consolidação como um instrumento mais comum em áreas protegidas deu-se a partir do século XXI impulsionada por políticas de redução da atuação estatal e ampliação da participação da iniciativa privada. (More, Manning, 2004). Destaca-se a experiência de países como EUA, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e África do Sul (Brumatti, Sonaglio, 2023) e, no cenário da América Latina, boa parte dos países já incorpora as concessões nos seus sistemas de áreas protegidas, destacando-se os maiores esforços para sua utilização na Argentina, no Chile, na Costa Rica, no Peru, no Brasil e na Guatemala (Brumatti, Sonaglio, 2023).

As concessões são uma modalidade de parceria frequentemente apontada como um mecanismo relevante para envolver a participação do setor privado na conservação de áreas protegidas. Esses contratos estabelecem termos e condições essenciais, incluindo duração, tipo de operação, requisitos ambientais e valores cobrados pelo uso da área. As taxas de concessão, também chamadas de outorga, garantem às concessionárias o direito exclusivo de explorar comercialmente determinados serviços dentro das áreas protegidas. Entre os serviços prestados por meio das concessões, destacam-se hospedagem, alimentação e bebidas, atividades recreativas, programas educativos e interpretativos, além da venda de produtos de conveniência (Leung *et al.*, 2019).

Entretanto, More e Manning (2004, p. 297) alertam que, quando as decisões ambientais são fortemente influenciadas por interesses estritamente econômicos e voltadas para a eficiência financeira por meio da "privatização", há o risco de gerar um modelo excludente. Nessa lógica, os benefícios das concessões podem ser concentrados em grupos privilegiados, tanto em relação à exploração comercial quanto ao acesso aos bens públicos (Betti, 2024). As concessões para uso público em parques nacionais geram um contexto em que a mediação dos visitantes com a UC é feita por entidade com fins lucrativos, o que impulsiona a apropriação mercantil desses espaços (Brumatti, Sonaglio, 2023; Rodrigues, Godoy, 2013).

No Brasil, a introdução das concessões em Parques foi em 1998, no Parque Nacional do Iguaçu. Atualmente, são nove os Parques Nacionais com contratos de concessão dos serviços de apoio à visitação em andamento: Parque Nacional do Iguaçu - PR, Parque Nacional da Tijuca - RJ, Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha -PE, Parque Nacional do Itatiaia -RJ, Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros -GO, Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral - RS/SC, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães - MT e o Parque Nacional de Jericoacoara – CE (ICMBio, 2024; MAPAP, 2024).

Spenceley *et al.* (2017), ressaltam que áreas protegidas com maior potencial de atração de visitantes são mais atraentes economicamente para a iniciativa privada, que busca estabelecer tais contratos de concessão de uso público. Essa tendência a concessões ganhou um destaque nacionalmente a partir de 2018 (BNDES, 2021), baseada em argumentos de natureza econômica, como a carência de recursos financeiros e de pessoal para a gestão pública, bem como na experiência do setor privado na oferta de serviços e investimentos para a expansão de instalações e infraestrutura relacionadas ao uso público. No entanto, em paralelo, a forma como as concessões vêm sendo conduzidas pelo BNDES tem sido objeto de críticas por alguns setores da sociedade que apontam que o modelo prioriza a lógica de mercado, alinhando-se aos princípios da política neoliberal, como a mercantilização de bens públicos e o enfraquecimento da função pública das áreas protegidas (Betti, 2024; Moro, 2024; Rodrigues e Abrucio, 2019). Esse cenário levanta questionamentos quanto ao enfraquecimento da missão pública das áreas protegidas e ao impacto nos direitos sociais das comunidades locais e empresários da região (Brumatti e Rozendo, 2021; Rodrigues e Abrucio, 2019).

Do outro lado, existe um consenso generalizado entre agentes sociais de que as concessões desempenham um papel crucial na organização do uso público nos parques nacionais, especialmente naqueles em que a visitação é frequente e intensa (Brumatti, 2020). Adicionalmente, dentre os pontos positivos, destaca-se que, ao invés de dependerem de recursos governamentais, as empresas conseguem autofinanciar-se através da cobrança de tarifas às pessoas usuárias e da exploração de fontes complementares de receita, como lojas, restaurantes e lanchonetes. E como benefícios indiretos das concessões são ressaltados aqueles do uso público em si, o qual, ao favorecer o contato com a natureza bem conservada, proporciona maior bem-estar, com benefícios à saúde das pessoas. Existe, ainda, o potencial

de promoção da interpretação e da educação ambiental, amplamente mencionadas nos diferentes discursos a favor do programa de concessões no Brasil (Brumatti, 2020).

Entretanto, o mecanismo de concessão de serviços de apoio à visitação não cobre a lacuna da falta de investimentos públicos para proteção do meio ambiente, deixada pelo Estado (Rocha, 2020; Silva, 2021). Uma vez que poder público tem uma deficiência orçamentária de recursos humanos, passar essa prestação de serviço “para frente” gera uma noção equivocada de alívio no acúmulo de funções, mas que na realidade a entrada do prestador privado é mais uma função no quadro dos colaboradores do órgão gestor, uma vez que são necessários fiscalização e monitoramento desse novo contrato, criando novas demandas para os servidores públicos, que precisam supervisionar contratos, garantir o cumprimento das normas ambientais e assegurar que os interesses da UC sejam preservados.

Essa sobrecarga de funções é evidenciada no relatório da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024) que aponta fragilidades na supervisão, monitoramento, fiscalização e avaliação dos contratos de concessão pelo ICMBio. Um dado relevante do relatório traz que 46% dos servidores da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFAC) consideram sua carga de trabalho excessiva, o que compromete a eficácia das atividades de gestão. Na prática, a capacidade do ICMBio de monitorar e gerenciar os contratos é insuficiente, especialmente em áreas com alta demanda de visitação. Já as concessionárias estão em vantagem, pois são grandes empresas com amplo suporte jurídico e humano, resultando em uma disparidade de capacidades organizacionais (Brumatti, 2020).

De acordo com Spenceley, Snyman e Eagles (2017) a falta de capacidade e habilidades de gestores públicos para gerenciar as concessões, as limitações de infraestrutura, a não conformidade com as normas ambientais e culturais, e o poder político das concessionárias podem comprometer a eficácia do processo. Essa análise teórica encontra um eco preocupante na realidade brasileira, em que a análise de Brumatti (2020) e o relatório da CGU (2024) evidenciam que o ICMBio enfrenta uma disparidade de capacidades organizacionais em relação às grandes concessionárias. Enquanto estas operam com amplo suporte financeiro e recursos humanos, os gestores públicos passam por sobrecarga de trabalho, o que compromete o monitoramento e fiscalização efetiva dos contratos.

Esses desafios se intensificam nas concessões em áreas protegidas, como são atualmente implementadas, o que pode gerar processos excludentes, desde uma perspectiva social e cultural (More; Manning, 2004). Isso porque, como aponta Leung (2019), quando

operadas sob concessão, essas áreas frequentemente passam a ser tratadas como 'mercadorias', exploradas por uma indústria voltada ao lucro e ao oferecimento de experiências voltadas mais ao consumo do que à conservação ambiental. Cabe destacar também que esse processo faz com que o perfil de visitação seja influenciado pelo concessionário, o qual, para viabilizar financeiramente a operação, incentiva a visitação pública com foco na arrecadação de receita.

A falta de estudos de viabilidade socioambiental tem sido apontada como uma lacuna nos processos de concessão de uso público em UCs. Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023) avaliaram 22 documentos relacionados ao planejamento de concessões em 14 parques nacionais e constataram que não há informações sobre esses estudos. Os impactos sociais são mencionados de forma limitada, sobretudo em relação à geração de empregos, presente nos estudos de viabilidade econômico-financeira e nos processos de contratação de equipes para elaboração desses estudos.

A ausência de uma análise prévia das condições socioambientais pode acarretar consequências negativas ao longo dos contratos de concessão, incluindo impactos ambientais, culturais e sociais adversos (Betti, 2024). Os diversos casos de concessão estudados não reconhecem a existência de arranjos produtivos locais no setor do turismo que promovam formas alternativas de trabalho além da condução de visitantes e da geração de recursos apenas para a subsistência. Não são consideradas iniciativas que envolvam o uso de tecnologias baseadas no conhecimento tradicional e a valorização dos aspectos culturais, materiais e imateriais, os quais podem agregar valor aos produtos e serviços locais (Brumatti, Rozendo, 2021).

Rodrigues e Botelho (2022) destacam que para a parceria é fundamental a contratação de estudos técnicos, especialmente os de viabilidade econômico-financeira, para embasar os projetos de concessão. No entanto, elas observam uma influência significativa de estratégias e termos oriundos do mercado, que têm moldado a agenda de concessões de serviços de apoio à visitação em parques. Esses projetos são concebidos com a premissa de que as UCs representam um investimento atrativo, capaz de atrair negócios rentáveis e fortalecer a imagem das empresas associadas à sustentabilidade. As autoras ressaltam a necessidade de considerar a diversidade de contextos socioeconômicos e ambientais ao modelar os projetos de concessão, evitando abordagens pré-definidas que priorizem apenas aspectos econômico-financeiros e certos perfis de empresas e investidores. Elas argumentam que essa

diversificação de abordagens permitiria um diálogo mais abrangente e inclusivo, legitimando as parcerias por meio do envolvimento de uma variedade de atores interessados.

Verifica-se que a implementação de concessões em UCs carece de uma maior aproximação com os princípios da governança democrática, especialmente no que diz respeito ao controle social em todas as etapas do processo: planejamento, implementação e monitoramento das parcerias (Moro *et al.*, 2022). Um dos principais desafios é o descompasso entre o tempo e a linguagem adotados nos processos licitatórios, que dificultam a participação efetiva das comunidades locais e tradicionais. Além das decisões por meio de processos *top-down*, ou seja, de forma discricionária pelo Poder Público e sem o consentimento das comunidades, aplicado às concessões, que tende a marginalizar as comunidades locais e tradicionais, comprometendo a governança democrática e o controle social necessários para a gestão eficaz dessas áreas (Moro, 2024).

Em sua pesquisa Betti (2024), conclui que o Brasil carece de um programa de concessões estruturado de forma colaborativa com a sociedade, ao invés de perpetuar injustiças ambientais históricas e criar novas. O monitoramento e a avaliação das concessões ainda são insuficientes, e a falta de transparência nos resultados compromete a credibilidade do processo. Além disso, os casos de insucesso das concessões não recebem a devida atenção pública, contrastando com os discursos amplamente divulgados que exaltam os benefícios dessas parcerias.

Diante dos desafios inerentes às concessões em UCs, torna-se fundamental compreender os mecanismos que visam minimizar impactos socioambientais como o risco de marginalização das comunidades locais e dos empreendedores que dependem da economia do turismo na região; a abordagem *top-down* dos processos licitatórios que tende a desconsiderar o conhecimento e a participação das comunidades; e os impactos sobre a biodiversidade, enquanto promovem benefícios para as comunidades locais.

Nesse sentido, compreende-se que os encargos acessórios surgem como um mecanismo relevante no contexto das concessões, buscando estabelecer compromissos que conciliam a gestão da UC com o desenvolvimento socioeconômico do território. A próxima seção explora esse mecanismo, analisando sua definição, aplicação e os desafios relacionados à sua implementação.

3.4.1. Encargos acessórios – contexto, definições e desafios

As concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais são implementadas como estratégia para suprir as deficiências de recursos humanos e financeiros que afetam diretamente na estruturação da visitação dessas UCs. Além disso, constituem um instrumento de política pública voltado a ampliar e qualificar os serviços, as infraestruturas e as atividades oferecidas, buscando atender a um público diversificado e garantir maior qualidade à experiência de visitação. Esse tipo de parceria vem ganhando espaço no cenário internacional e nacional, com um crescente aumento observado no país nas diversas esferas de gestão. Na esfera federal, a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, do ICMBio, disciplina regras para a implementação das concessões, sendo uma delas quanto aos estudos prévios que necessitam ser realizados antes que estas sejam implementadas.

No entanto, conforme análise realizada por Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023), essa exigência normativa não tem sido plenamente observada na prática no que tange a necessidade de serem feitos estudos que assegurem a viabilidade socioambiental das atividades e serviços propostos nos projetos de concessão. Os autores avaliaram 22 documentos de planejamento de concessões em 14 parques nacionais, e constataram a ausência de estudos específicos sobre viabilidade socioambiental. Foram identificadas apenas menções pontuais a impactos sociais, restritas principalmente à previsão de empregos potenciais, geralmente presentes nos estudos de viabilidade econômico-financeira ou em documentos de contratação de equipes para elaboração desses estudos.

Ao passo que, como discutido por Guetta, Oviedo e Bensusan (2022) e Rodrigues e Botelho (2022), os instrumentos de parceria entre o setor público e privado em UCs enfrentam desafios significativos relacionados aos impactos socioambientais. A criação e gestão desses espaços frequentemente geram conflitos socioambientais, marcados pelo confronto de interesses e valores divergentes entre os atores envolvidos, especialmente em contextos de grande assimetria de poder (Svampa *apud* Moro e Fracalanza, 2021). Para enfrentar esses desafios, são propostos caminhos como a governança ambiental democrática, a inclusão social, a participação social e o controle social (Fracalanza, 2016 *apud* Moro e Fracalanza, 2021).

Somando a esta perspectiva, Leung *et al.* 2019 destacam que a participação é propensa a acontecer quando a comunidade consegue “observar a conexão tangível entre a visitação e

os melhores impactos econômicos e sociais”. Assim, a repartição de benefícios advindos da parceria contribui para engajar a participação na governança.

Nesse sentido, é importante salientar que no instrumento de concessão, os recursos de outorga são direcionados ao caixa único da União, os encargos acessórios emergem como uma obrigação contratual que permite destinar o recurso a ações específicas -macrotemas - para a própria UC. Dessa forma, considera-se oportuno o uso de encargos acessórios para responder ao desafio enfrentado pelas áreas protegidas à ausência de retornos locais visíveis (Leung *et al.* 2019).

Dentro desse cenário, os encargos acessórios previstos nos contratos de concessão emergem como mecanismo de relação entre gestão pública, setor privado e sociedade.

Tais encargos acessórios são mencionados na Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que alterou a Lei nº 11.516/2007. Esta legislação estabelece, no § 1º do artigo 14-C, que o edital de concessão de serviços em UCs federais deve incluir cláusulas sobre a conservação da unidade e a oferta de gratuidades e encargos acessórios (Brasil, 2018). Segundo o ICMBio (2024b), trata-se de uma inovação destinada a fomentar áreas estratégicas para o equilíbrio socioambiental, conhecidas como “macrotemas”. Esses temas, entretanto, são previamente definidos no contrato, pré-estabelecendo os direcionamentos de aplicação dos recursos.

No entanto, se observa que o conceito desse mecanismo é abordado com diferentes objetivos e discursos. No glossário anexo ao contrato do PNJ, o ICMBio (2023a) define-os apenas como “1.17. ENCARGOS ACESSÓRIOS: ações e serviços de apoio à visitação, à proteção e a gestão do PNJ a serem custeadas pela CONCESSIONÁRIA na forma do CONTRATO com fundamento na Lei nº 11.516/2007”; sem qualquer outro complemento de informação.

Já nas audiências públicas do PNJ (ICMBio, 2022c, 2022d), o técnico do BNDES que conduziu a apresentação, informou aos presentes que os encargos acessórios foram colocados como “obrigações ambientais e social, para conservação e aquilo que acontece no entorno, as pessoas do entorno” (audiência realizada em 25 de abril 2022); e ainda como “obrigações para o meio ambiente” e “obrigações socioambientais” (audiência realizada em 26 de abril de 2022). Tais afirmações denotam que a concessão irá gerar benefícios para o entorno, contribuindo diretamente para o meio ambiente e moradores .

Mas observa-se que há uma limitada referência sobre encargos acessórios em documentos oficiais e instrumentos legais e de gestão, o que revela uma carência de

publicações e informações públicas acerca desse mecanismo presente em alguns contratos vigentes de concessão em Parque Nacionais. Segundo extraído do vídeo do Canal Escola de Contas e Gestão TCERJ (2023, 16:40 e 41:00), os encargos acessórios são concebidos como iniciativas voltadas para o benefício da população circundante ao parque e para a conservação ambiental. O intuito é que por meio deles a concessionária possa envolver a comunidade local e contemplar a conservação ambiental, além de cumprir suas obrigações contratuais postas como prioritárias.

A terminologia encargos acessórios aparece em contratos recentes de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs (conferir no Quadro 2), e sua interpretação literal pode sugerir uma condição secundária e de menor importância.

Entretanto, em publicações e declarações do ICMBio, observa-se que se referem a essa terminologia também como “encargos acessórios de responsabilidade socioambiental” (ICMBio, 2024, ICMBio, 2023a, 2023b, ICMBio, 2024) levando a reflexão do sugerido potencial do mecanismo, de beneficiar a comunidade local e a conservação ambiental, como uma forma de retorno e repartição de benefícios advindos da parceria. Essa discussão remete à questão central da relação entre o público e o privado na gestão de áreas protegidas, que não se limita apenas aos benefícios proporcionados por esses espaços, mas também à forma como tais benefícios são distribuídos na sociedade (More; Manning, 2004).

Nesse sentido, para compreender melhor a função e a aplicabilidade dos encargos acessórios no contexto das concessões em parques nacionais, realizamos uma análise documental de outros contratos vigentes que demonstra que os encargos acessórios não são exclusivos do contrato do PNJ, mas refletem uma evolução de terminologias utilizadas em diversos contratos de concessão em parques nacionais, correlacionadas a responsabilidade socioambiental. Essas terminologias, expostas no Quadro 3, refletem a adaptação das obrigações das concessionárias na tentativa de atender às demandas socioambientais e de estabelecer mecanismos mais adequados para esse fim.

Quadro 3 - Terminologias utilizadas em contratos de concessão vigentes em Parques Nacionais, relacionadas às responsabilidades socioambientais

Unidade de Conservação	Contrato	Terminologia utilizada no contrato	Empresa concessionária	Objeto da concessão
Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	Contrato nº 136/2010	<i>Não consta</i>	EcoNoronha	Apoio à visitação, cobrança de ingressos, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes e trilhas.
Parque Nacional da Tijuca (Paineiras-Corcovado)	Contrato nº 01/2012	"Responsabilidade socioambiental" Conforme disposto no item LXXX. Em conformidade com a <u>responsabilidade socioambiental</u> que toda empresa deve ter e, considerando as diretrizes do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), a concessionária <u>deverá empregar, preferencialmente, moradores do entorno imediato</u> do Parque Nacional da Tijuca, bem como deverá apoiar projetos de Educação Ambiental.	Paineiras Corcovado LTDA	Uso de área de aproximadamente 20 mil metros quadrados para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras - Corcovado, incluindo serviços de cobrança de ingressos ao Corcovado, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência e centro de visitação e de eventos, com ônus para a concessionária de implantação das estruturas físicas necessárias.

Parque Nacional da Tijuca (Trem do Corcovado)	Contrato nº 01/2014	<u>"Contrapartidas" e "Programa Socioambiental".</u> Conforme disposto na Cláusula sexta - da contrapartida ao concedente: O concessionário deverá executar como contrapartidas, a implantação e manutenção da Trilha Paineiras-Corcovado, o Monitoramento de trilha no setor Serra da Carioca, Programas de educação socioambiental e qualificação de mão de obra do entorno imediato, implantação e operação de posto de primeiros socorros, Operação e manutenção das escadas rolantes, elevadores e equipamentos no alto do Corcovado, conforme descrito no ANEXO I - Projeto Básico.	Trem do Corcovado	Concessão de área da União para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado - Trem do Corcovado - no trecho Cosme Velho - Corcovado, Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro/RJ, com finalidade turística, histórica e cultural.
Parque Nacional da Chapada do Veadeiros	Contrato nº 02/2018	<u>"Bonificação".</u> Conforme dispostos no apêndice IV do Projeto Básico - BONIFICAÇÃO Fichas de parametrização dos Indicadores da Bonificação	Parquetur	Controle de acesso ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, incluindo minimamente os serviços de recepção de visitantes, venda de ingressos, serviços de alimentação, loja de conveniência, espaço de campismo das Sete Quedas e transporte interno.
Parque Nacional do Itatiaia	Contrato nº 01/2019	<u>"Bonificação"</u> Conforme dispostos no apêndice IV do Projeto Básico – Indicadores de Desempenho para bonificação no pagamento da outorga.	Parquetur	Apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza.

Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral	Contrato nº 01/2021	<u>"Encargos acessórios".</u> Conforme disposto na CLÁUSULA 10 – DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS; A concessionária será responsável pelo custeio de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação e dos seguintes encargos acessórios: a. Apoio ao Programa de Voluntariado da Unidade de Conservação; b. Apoio ao Monitoramento Ambiental e ao Manejo de Espécies; e c. Integração com o Entorno e Sensibilização Ambiental.	Urbia Cânions Verdes S/A	Concessão destinada à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão das áreas dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral,
---	------------------------	---	-----------------------------	---

Parque Nacional do Iguaçu ¹⁶ □	Contrato nº 001/2022	<u>"Encargos acessórios"</u> Conforme disposto na CLÁUSULA 12 - DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS. A cláusula conta com oito macrotemas: 12.1.1. Apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; 12.1.2. Apoio a projetos de integração com o entorno; 12.1.3. Apoio ao plano e a projetos de pesquisa; 12.1.4. Apoio às ações de manejo de espécies; 12.1.5. Apoio às ações de monitoramento; 12.1.6. Apoio ao programa de voluntariado; 12.1.7. Apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão; 12.1.8. Apoio às ações de divulgação institucional do PNI. Concessionária deverá destinar 6% da sua receita operacional bruta (ROB) para custear ações em macrotemas.	Urbia Cataratas S/A	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional do Iguaçu, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do parque.
---	----------------------	---	---------------------	--

¹⁶ Não foi considerado o contrato Ilha do Sol e Helisul por causa da natureza e do objeto das concessões que possuem foco específico em atividades recreativas pontuais, que não envolvem a gestão ampla de infraestrutura e serviços relacionados à visitação e conservação, como ocorre nos contratos de concessão relevantes para esse estudo.

Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	Contrato nº 01/2024	<u>"Encargos acessórios"</u>. Conforme disposto na CLÁUSULA 12 - DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS. A cláusula conta com oito macrotemas: 12.1.1. Apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; 12.1.2. Apoio a projetos de integração com o entorno; 12.1.3. Apoio ao plano e a projetos de pesquisa; 12.1.4. Apoio às ações de manejo de espécies; 12.1.5. Apoio às ações de monitoramento; 12.1.6. Apoio ao programa de voluntariado; 12.1.7. Apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão; 12.1.8. Apoio às ações de divulgação institucional do PNI. Concessionária deverá destinar 4,5% da sua receita operacional bruta (ROB) para custear ações em macrotemas.	Parquetur Chapada dos Guimarães S.A,	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.
--	---------------------	--	--------------------------------------	---

Parque Nacional de Jericoacoara	Contrato nº 02/2024	<u>"Encargos acessórios"</u> Conforme disposto na CLÁUSULA 12 - DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS. A cláusula conta com oito macrotemas: 12.1.1. Apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; 12.1.2. Apoio a projetos de integração com o entorno; 12.1.3. Apoio ao plano e a projetos de pesquisa; 12.1.4. Apoio às ações de manejo de espécies; 12.1.5. Apoio às ações de monitoramento; 12.1.6. Apoio ao programa de voluntariado; 12.1.7. Apoio às ações de organização do transporte dos moradores e trabalhadores para a Vila de Jericoacoara. 12.1.8. Apoio às ações de divulgação institucional do PNJ Concessionária deverá destinar 5% da sua receita operacional bruta (ROB) para custear ações em macrotemas.	Urbia Cataratas Jericoacoara S.A.	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.
---------------------------------	---------------------	--	-----------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria, a partir da página de Serviços de apoio à visitação do ICMBio, ao relatório da CGEUP (2023) e Contratos e editais relativos a cada parque, consultados para a pesquisa de terminologia específica.

O quadro apresenta variações significativas nas terminologias e abordagens no que tange ao entendimento sobre responsabilidades socioambientais advindas de contratos de concessão. Essas diferenças refletem tanto a diversidade das necessidades e características específicas de cada parque quanto as estratégias adotadas para atender os objetivos de

conservação das UCs. Nos contratos de concessão levantados, os termos “bonificação”, “responsabilidade socioambiental”, “contrapartidas”, “programa socioambiental” e “encargos acessórios” possuem compreensões acerca dos propósitos distintas, refletindo abordagens diferentes em relação à questão socioambiental.

Como os do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e do Parque Nacional do Itatiaia, a “bonificação” é utilizada como um mecanismo voluntário de incentivo financeiro. Nesse contexto, a “bonificação” atua como uma forma de desconto sobre a outorga mensal, vinculado ao cumprimento de indicadores de desempenho que avaliam a eficácia das ações socioambientais e econômicas. Por outro lado, o contrato do Parque Nacional da Tijuca (Paineiras-Corcovado) utiliza a terminologia “responsabilidade socioambiental”, com ênfase na contratação de moradores do entorno e no apoio a projetos de educação ambiental. Embora essa terminologia não inclua mecanismos claros de bonificação ou penalidade, ela orienta o concessionário a seguir práticas que envolvam comunidades do entorno da UC.

O termo encargos acessórios é mais amplamente utilizado em contratos a partir de 2021, como os dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral – RS, Iguaçu - PR, Chapada dos Guimarães - MT e Jericoacoara - CE. Tido como **obrigação contratual de custeio** (grifo nosso), no qual os contratos especificam uma série de “macrotemas” para os quais a concessionária deve destinar uma porcentagem da sua receita operacional bruta. As áreas de atuação incluem educação ambiental, integração com o entorno, apoio a projetos de pesquisa e manejo de espécies.

No contrato do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, não há uma menção explícita aos encargos socioambientais, embora informações sobre projetos relacionados sejam encontradas em outras fontes, como o site oficial do ICMBio, na página de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação.

A análise das contribuições da consulta pública da parceria referente ao contrato nº 001/2022 do Parque Nacional do Iguaçu revelou preocupações significativas em relação à cláusula 12 dos encargos acessórios, especialmente levantadas pela CONSTRUCap, empresa integrante da concessionária vencedora do leilão do parque. Uma das sugestões foi remover a prerrogativa do Poder Concedente – ICMBio - ou do Conselho Consultivo sobre a destinação dos 5% previstos, alegando a falta de clareza na governança – e intencionando uma centralização de decisões, sob a concessionária. Em resposta o ICMBio informou que o mecanismo de decisão sobre a destinação dos recursos seria revisto. Porém, a redação do

contrato 001/2022 disponível no site do ICMBio, assegura, na cláusula 12.3¹⁷ a indicação de projetos partindo do Poder Concedente e na subcláusula 12.3.1¹⁸ a indicação de levar em consideração as contribuições do Conselho Consultivo. Essa solicitação da CONSTRUCap ilustra a tensão entre a lógica de mercado e a governança democrática nos processos de concessão. A sugestão de remover a prerrogativa do ICMBio e do conselho consultivo sobre a destinação dos encargos acessórios revela o desejo da empresa por maior autonomia estratégica na gestão dos recursos, que sob a lógica empresarial, a destinação dos 5% da receita pode ser vista como um investimento que precisa gerar retorno financeiro ou de imagem, o que contrasta com premissas do órgão público que precisa atender às necessidades de conservação e às demandas socioambientais. A centralização da decisão nas mãos da concessionária poderia enfraquecer o controle social e comprometer a legitimidade das parcerias, ao marginalizar atores sociais e o próprio órgão público.

Por sua vez, realizada a análise das contribuições da consulta pública do contrato de concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, a contribuição sobre os encargos acessórios foi realizada por uma empresa de advocacia. Esta propôs diretrizes que enfatizam a importância da consensualidade na definição e execução das atividades, a clara definição da alocação de recursos, a especificação detalhada das atividades e a necessidade de uma avaliação objetiva dos resultados.

Na prática a regulamentação mais detalhada desse mecanismo se faz necessária em caráter imediato, uma vez que já existem ações em andamento que utilizam os recursos dos encargos acessórios. Um exemplo é o PNI, um dos primeiros parques a incorporar a cláusula e terminologia dos encargos acessórios em seu contrato de concessão – 001/2022. Em 2024, o PNI utilizou esses recursos para financiar o primeiro encontro de gestores do ICMBio, realizado após 17 anos de existência da instituição. Esse caso nos leva a refletir sobre a amplitude dos macrotemas definidos, evidenciando a possibilidade de direcionar recursos para demandas institucionais mais amplas, em detrimento das demandas específicas da UC.

Durante o evento, José Ulisses dos Santos, chefe do PNI e anfitrião do encontro, explicou como foi viabilizado o financiamento: “Estamos honrados em poder proporcionar

¹⁷ 12.3. A CONCESSIONÁRIA deverá solicitar anualmente ao PODER CONCEDENTE uma lista com os projetos de interesse para o PNI, sempre observado o PLANO DE MANEJO DO PNI, que careçam de apoio pecuniário, com relação às ações nos macrotemas descritos na subcláusula 12.1.

¹⁸ 12.3.1. A lista a ser entregue pelo PODER CONCEDENTE à CONCESSIONÁRIA poderá levar em consideração contribuições apresentadas pelo Conselho Consultivo do Parque Nacional do Iguaçu.

esse importante encontro. O sucesso da concessão do Parque Nacional do Iguaçu permite que, por meio dos encargos acessórios, possamos oferecer a toda instituição essa importante oportunidade de integração e alinhamento institucional.” ICMBio (2024c).

Outro exemplo recente ocorreu em dezembro de 2024, quando as concessionárias Paineiras Corcovado e Trem do Corcovado, atuantes no PNT, assinaram um novo aditivo ao contrato de concessão. Dessa vez, o objetivo foi a inclusão do Inciso LXXXII, destinado exclusivamente aos encargos acessórios, além da adequação à Portaria MMA nº 256/2020, que estabelece diretrizes para a cobrança de ingressos. Na publicação divulgada no site do ICMBio (2024d) o aditivo foi apresentado como "um plano de melhorias para a revitalização do Corcovado e de outras áreas do Parque Nacional da Tijuca". O valor estimado para essas ações é de R\$75 milhões ao longo de três anos, oriundos da arrecadação com a cobrança de ingressos para o acesso ao Complexo do Corcovado no PARNA-Tijuca, por meio dos encargos acessórios. Esse aditivo se diferencia de contratos anteriores que possuem a cláusula de encargos acessórios, por apresentar instruções mais detalhadas sobre a aplicação do recurso. A inclusão do mecanismo neste aditivo contratual, ressalta a importância de compreender melhor a função e a aplicabilidade dos encargos acessórios. Pois, quando direcionados para obras que podem beneficiar diretamente a operação comercial da empresa para atrair mais visitantes e melhorar as instalações, a função “em prol do interesse público” do mecanismo pode ser comprometida em favor de interesses da iniciativa privada.

Tais situações refletem a problemática central da pesquisa, que enfatiza a necessidade de controle social na definição e execução das ações e projetos, além de uma clara definição da alocação de recursos. A falta de transparência ou de alinhamento com os objetivos do mecanismo pode comprometer sua eficácia. Durante o fórum da CGU e ICMBio (2024), a procuradora do ICMBio Alessandra Albuquerque, abordou que os encargos acessórios ainda são um desafio, enfatizando a necessidade de regulamentação e aprimoramento dos meios para sua implementação.

Essa necessidade de aprimoramento fica evidente ao analisar os contratos que incorporaram os encargos acessórios. Neles, observa-se uma carência significativa de detalhamento sobre a definição das ações e projetos a serem apoiados. As orientações presentes são, em sua maioria, tímidas e abertas a “possibilidades”, que geram não apenas incertezas quanto à efetividade e à transparência do processo, mas também alimentam expectativas em relação aos benefícios esperados. Embora seja claramente estabelecido que

os recursos serão oriundos de uma porcentagem da receita operacional bruta das concessionárias, ainda permanecem sem respostas concretas questões como: quem se beneficia? Como esses recursos serão destinados?

Contudo, a necessidade de superar os desafios relacionados à definição de prioridades e à participação social no processo de alocação dos recursos dos encargos acessórios ganha ainda mais relevância diante da iniciativa recente do ICMBio para regulamentar esse mecanismo. Em 19 de setembro de 2024, foi publicado no DOU o aviso de consulta pública para contribuições à minuta de portaria sobre os Encargos Acessórios (ICMBio, 2024e). Segundo o texto do aviso, "a minuta de Portaria propõe ao ICMBio controle, execução e destinação financeira dos recursos dos encargos acessórios para com a Unidade de Conservação e concessionária...". Foram disponibilizados 38 artigos para sugestões de ajustes, e a consulta pública esteve aberta entre os dias 19 de setembro e 4 de novembro de 2024. A publicação da consulta demonstra que a regulamentação dos encargos acessórios está sendo formulada, ao passo que os recursos já estão sendo disponibilizados e destinados.

Embora esta pesquisa não tenha se aprofundado na análise da minuta – que, até o momento, ainda não foi publicada em caráter definitivo –, destaca-se a importância de detalhar os critérios de seleção e priorização de projetos, além de estabelecer prazos realistas para consultas ao conselho gestor e ajustes por parte dos proponentes. É crucial também esclarecer quem pode propor projetos, garantindo a inclusão da comunidade do entorno no processo. O que se observa é que o mecanismo, apresentado como “inovador”, reproduz padrões problemáticos, se acrescenta à complexidade do contrato, limita a participação social e maximiza o poder ao setor privado.

Além disso, cabe ressaltar uma crítica ao formato da consulta pública: a ausência de um campo para cadastrar a identificação dos participantes que enviaram contribuições. Essa lacuna compromete a transparência e a representatividade do processo, limitando a identificação dos atores sociais envolvidos e suas respectivas perspectivas.

Tal análise expõe que atualmente, não há diretrizes claras sobre como os projetos devem ser selecionados, quais critérios devem ser adotados e a quem interessa participar desse processo decisório. Além disso, o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas sobre os recursos acessados é fundamental, garantindo a efetividade do controle social e fortalecendo a governança democrática. A falta de transparência e controle social pode resultar em uma alocação de recursos que não necessariamente atenda às reais necessidades

das UCs ou aos interesses das comunidades envolvidas. Para superar essa limitação, é necessário que a participação social seja institucionalizada como parte obrigatória do processo, tal como por meio de reuniões regulares com os conselhos gestores das UCs e criação de câmaras técnicas. A participação do conselho gestor, composto por representantes de diversos grupos sociais, é uma oportunidade para democratizar as decisões e romper com o modelo *top-down*, no qual as decisões são centralizadas no poder concedente - ICMBio - e nas concessionárias.

De acordo com a redação dos contratos de PN que incorporaram os encargos acessórios, cabe ao poder concedente a responsabilidade de elaborar, anualmente, uma lista de projetos a serem implementados. Essa lista deve estar alinhada aos macrotemas pré-definidos no contrato e ao Plano de Manejo da UC.

No entanto, de acordo com a redação do contrato, a concessionária é que é obrigada a apresentar, a partir do 24º mês da data de eficácia do contrato, uma prestação de contas anual sobre a utilização dos encargos acessórios. Contudo, considerando que a destinação desses recursos deve ser definida de forma mais democrática, essa responsabilidade não deve ser exclusivamente da concessionária, o processo precisa incluir o órgão gestor e a participação social, como o envolvimento dos conselhos gestores.

E sem critérios definidos para a escolha dos projetos, essa prestação de contas pode se tornar um procedimento meramente burocrático, sem assegurar que os recursos estejam sendo destinados a ações estratégicas para a UC e comunidades do entorno.

Os encargos acessórios assumem, assim, um papel de importância estratégica no âmbito do contrato, contudo, faz-se imperativo um processo de monitoramento e fiscalização para assegurar a efetiva implementação das ações previstas.

No entanto, ainda não há um mecanismo “palpável” que facilite o acompanhamento do processo de definição e aplicação dos recursos. A ausência de critérios claros para a seleção e priorização de projetos, bem como a falta de indicadores para avaliar os resultados das ações financiadas, são lacunas significativas que podem comprometer a eficácia do mecanismo. Essa fragilidade é agravada pela centralização do processo decisório no poder concedente, com participação limitada do conselho consultivo e das comunidades locais, o que reduz a transparência e a legitimidade das decisões.

Nesse contexto, está em percurso uma iniciativa promissora: o projeto desenvolvido pelo OPAP o “Sistema de monitoramento das parcerias para a promoção do lazer e turismo

em unidades de conservação”¹⁹ que tem como objetivo propor um sistema de monitoramento das parcerias. Esse sistema visa acompanhar o ciclo das parcerias. Além disso, o projeto busca apoiar os órgãos gestores e as instituições parceiras na análise dos impactos das parcerias na experiência do visitante, na gestão das UCs e nos territórios envolvidos. Essa iniciativa representa uma ferramenta para o monitoramento dos projetos financiados. A inclusão de indicadores de desempenho claros será essencial para analisar que os encargos acessórios cumpram seu propósito. Entretanto, essa iniciativa não pode ser compreendida como uma solução definitiva. O papel do OPAP como grupo de pesquisa, embora relevante, enfrenta limites institucionais e de recursos, bem como a própria temporalidade do projeto, que possui horizonte finito de execução. Além disso, a capacidade de controle social nos contratos de concessão exige mais do que uma ferramenta técnica; demanda a governança participativa, com ampliação do debate, estimulando a criação de indicadores para o monitoramento da aplicação dos encargos acessórios nos projetos realizados.

A incerteza e falta de clareza em relação à destinação, utilização e decisão sobre o efetivo uso desses recursos emergiram como preocupações centrais desta pesquisa.

Em um contexto histórico de concessões em que a comunidade frequentemente carece de meios efetivos de participação social, surge a oportunidade de implementar os encargos acessórios como uma das medidas de exercer controle social sobre as ações do Estado, intencionando mecanismos que garantam a responsabilização dos processos da concessão. Sugere-se instrumentos efetivos de participação social nas tomadas de decisão, priorizando o envolvimento do conselho gestor e suas possíveis câmaras técnicas responsáveis pela articulação e monitoramento desse mecanismo.

Entretanto, se reconhece o desafio da efetivação desse controle e participação social, respaldados pela legislação e por regulamentos como o SNUC e o PNAP, que esbarra em desafios significativos na prática. A disparidade de poder e a assimetria de informações são evidentes: de um lado, estão as concessionárias com amplos recursos jurídicos, financeiros e técnicos; do outro, o ICMBio e os conselhos gestores consultivos, que atuam com recursos orçamentários e humanos limitados, muitas vezes com conselheiros voluntários e com conhecimento técnico desigual. Essa dinâmica não é apenas uma questão de formalidade; ela reflete um campo de forças e uma arena de poder, como defendem Irving *et al.* (2007), onde o conflito é inerente e a influência pode ser desproporcional.

¹⁹ Projeto com apoio do Edital Universal/CNPq 2023.

Portanto, a efetividade do controle social que ultrapasse ritos burocráticos depende da capacidade de superar esses obstáculos sistêmicos e institucionais. O debate central não é sobre a existência da participação, mas sobre como ela pode se tornar um instrumento de poder efetivo, capaz de mitigar os riscos da lógica de mercado e de salvaguardar os objetivos de conservação e inclusão social.

3.4.2. Exemplos internacionais – no contexto do continente africano

A implementação de estratégias que envolvem a partilha de benefícios com as comunidades locais em áreas protegidas tem sido um tema discutido na África, onde já tem sido amplamente adotada, e utilizaremos como exemplo nesta seção. Essa prática, embora ainda não seja tão comum em países “desenvolvidos”, tem se mostrado uma opção importante para a gestão dessas áreas, proporcionando recursos significativos para as comunidades locais, como mencionado no relatório da IUCN (Eagles *et al.*, 2002).

Snyman *et al.* (2023) analisaram o tourism revenue-sharing programme (TRSP) – programa de partilha de receitas do turismo, em tradução livre - em Ruanda, destacando seu impacto na conservação e no desenvolvimento comunitário. Em 2005, Ruanda implementou essa política para garantir que os recursos gerados pelo turismo fossem redistribuídos às comunidades próximas aos parques nacionais, fortalecendo a confiança entre o Conselho de Desenvolvimento de Ruanda (anteriormente Gabinete de Turismo e Parques Nacionais) e a população local, além de incentivar a proteção da vida selvagem e das áreas protegidas.

Os autores destacam que o compartilhamento de receitas é apenas uma das formas de distribuir benefícios do turismo e das áreas protegidas. Além disso, ressalta a complexidade envolvida nesse processo, a necessidade de identificar todas as partes interessadas relevantes, os desafios para garantir equidade e sustentabilidade e, sobretudo, a importância da governança para a efetividade desses mecanismos (Snyman *et al.* 2023).

Ruanda e Uganda, únicos países africanos com políticas formais de partilha de receitas, onde os recursos são geralmente destinados a pequenos projetos, como microempresas, bolsas de estudo ou infraestrutura comunitária. Os objetivos incluem fortalecer o apoio à conservação, melhorar a qualidade de vida local e promover o desenvolvimento de infraestrutura. Embora as partes interessadas reconheçam a relevância do programa para a conservação, desafios persistem, como a falta de transparência na seleção de projetos, a pouca influência da comunidade nas decisões e a predominância da administração distrital na gestão (Snyman *et al.* 2023).

Kegamba *et al.* (2021) revisaram os mecanismos de partilha de benefícios relacionados à conservação na Tanzânia, destacando a importância da participação social e da transparência na distribuição desses benefícios. Partindo da evolução do conceito legal de repartição de benefícios no contexto da CDB, os autores distinguem dois tipos principais: a repartição interestadual, vinculada ao acesso a recursos genéticos (conforme objetivo da CDB), e a repartição entre Estado e comunidade, menos conhecida, em relação à conservação e o uso sustentável da biodiversidade (Morgera e Tsoumani, 2010 *apud* Kegamba *et al.*, 2021). Os autores reforçam que a efetividade das políticas de áreas protegidas está diretamente relacionada à participação das comunidades nos processos de tomada de decisão (Andrade e Rhodes, 2012 *apud* Kegamba, 2021). Para que esses mecanismos sejam eficazes, é essencial que as populações locais sejam informadas sobre as políticas e regulamentações que os regem, permitindo-lhes influenciar sua formulação e implementação.

Nyirenda e Nkhata (2013) abordaram também, em seu estudo sobre governança colaborativa e compartilhamento de benefícios no Parque Nacional da Planície de Liuwa, no oeste da Zâmbia, que a distribuição de benefícios entre as partes interessadas influencia o desempenho do sistema socioambiental. Os autores concluíram que tanto os benefícios econômicos, ecológicos e sociais quanto a participação nesses benefícios foram impactados pela capacidade dos envolvidos de negociar interesses coletivos.

No contexto dos Parques Nacionais da África do Sul, a estratégia de comercialização adotada em 2000 pela SANParks, que é a autoridade responsável pela gestão e conservação dos parques nacionais da África do Sul, foi impulsionada principalmente pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs), segundo o Plano Estratégico de Comercialização para 2019-2024 da própria SANParks. Dentre elas, as Parcerias Público-Privadas Comunitárias (CPPPs) representam um mecanismo chave para a SANParks estabelecer parcerias com as comunidades e entidades privadas, visando implementar oportunidades comerciais que beneficiem diretamente essas comunidades. A motivação por trás da estratégia de comercialização foi reduzir a dependência do financiamento estatal e melhorar a eficiência operacional da SANParks.

Ainda segundo o plano estratégico, no futuro as PPPs devem continuar desempenhando um papel crucial na execução do mandato dos SANParks e no alcance de seus objetivos estratégicos, especialmente no que diz respeito à geração de receitas e ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais. É importante destacar que, apesar

da participação do setor privado, a responsabilidade pela conservação ambiental permanece com a SANParks, que compartilha o objetivo de promover atividades econômicas dentro dos parques como meio de alcançar suas metas de conservação (SANParks, 2019).

O material do Instituto Semeia, publicado em 2019, intitulado "Modelos de Parcerias Público-Privadas para a Gestão de Parques – Três Estudos de Caso da África", apresenta uma análise de diferentes arranjos de concessão em parques africanos, destacando as lições que podem ser aplicadas ao contexto brasileiro. O estudo examina experiências em países como África do Sul, Ruanda e Zimbábue, onde as PPPs foram estruturadas. Um dos principais pontos abordados no material é a diversidade dos modelos de concessão, que variam de acordo com o grau de envolvimento do setor privado e do Estado (Semeia, 2019b). O material aborda as especificidades das operações turísticas, adaptando aos modelos de concessão às particularidades de cada projeto. O PPP Toolkit for Tourism, por exemplo, estabelece diferentes procedimentos a serem seguidos conforme o montante de capital a ser investido e a avaliação de riscos do projeto. Projetos com nível de investimento inferior a um valor previamente estabelecido, menor número de funcionários e volume de negócios relativamente mais baixo seguem um processo mais simples do que aqueles projetos maiores, com mais riscos envolvidos e de maior prazo. Tal diferenciação tem como objetivo tornar os projetos de PPP de menor risco mais atraentes, menos custosos e de mais fácil execução, fomentando também a participação de pequenas e médias empresas (Semeia, 2019b).

E na Namíbia, por exemplo, os pedidos de concessão para empresas de turismo devem incluir acordos detalhados entre os solicitantes e as comunidades locais, antes de serem aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Turismo. No entanto, Wyman *et al.* (2011) nos relembra que apesar do reconhecimento dessas práticas recomendadas em documentos governamentais, como na Colômbia, Costa Rica, Botsuana e África do Sul, sua implementação efetiva nem sempre é garantida.

Segundo Kline e Slocum (2015), muitos países africanos adotaram estratégias de gerenciamento de recursos naturais baseadas nos saberes da comunidade, visando reduzir sistemas centralizados de gestão e promover o acesso aberto aos recursos naturais. Essas medidas são implementadas com o objetivo de impulsionar os ganhos econômicos e melhorar a qualidade de vida das comunidades locais. No entanto, apesar do discurso de promover uma sociedade mais autossuficiente, ainda há uma forte dependência de grandes investimentos estrangeiros diretos, inclusive no setor do ecoturismo. O texto também destaca que a África

do Sul se apoia em sua flora, fauna e comunidades tradicionais únicas como parte de sua mensagem turística. No entanto, Buscher (2010) *apud* Kline e Slocum (2015), destaca que "o realismo capitalista de tentar alardear e anunciar o valor da natureza e das comunidades rurais, concentrando-se em construções idealizadas e harmoniosas entre o homem e a natureza, na verdade, realocou radicalmente esse valor e o abriu para a especulação".

Segundo Spenceley (2003), o White Paper on the Development and Promotion of Tourism (na tradução livre - Livro Branco sobre o Desenvolvimento e Promoção do Turismo), publicado em 1996, evidenciou a oportunidade perdida que o turismo representava para a África do Sul, reconhecendo seu potencial como um motor de crescimento econômico capaz de revitalizar diversos setores da economia. Destacou-se a capacidade do turismo de gerar empregos, especialmente em áreas rurais, e de impulsionar o desenvolvimento econômico local. O documento ressalta ainda o papel do setor privado na promoção do envolvimento das comunidades locais no empreendedorismo, estabelecendo parcerias com elas para maximizar os benefícios socioeconômicos do turismo.

No entanto, apesar desses reconhecimentos e intenções de repartição de benefícios e protagonismo comunitário em áreas protegidas na África, Nyirenda; Nkhata (2013); Snyman *et al.* (2023), destacam que ainda há necessidade de mais regulamentação e institucionalização para garantir que tais políticas sejam efetivamente implementadas e que o envolvimento das comunidades seja uma realidade palpável e não apenas uma aspiração teórica.

Os exemplos no contexto do continente africano mostram que a repartição de benefícios oriundos do turismo em áreas protegidas pode contribuir para fortalecer a conservação e o desenvolvimento socioeconômico local, mas apenas quando acompanhada de mecanismos eficazes de participação social, transparência na definição de prioridades e mecanismos institucionais consistentes para a redistribuição dos recursos. Ao mesmo tempo, os casos analisados evidenciam limitações recorrentes, como a baixa capacidade de acompanhamento governamental, a influência desproporcional de determinados atores (como administrações distritais ou grandes investidores privados) e a tendência à concentração de benefícios. Esses elementos chamam a atenção para a necessidade de o Brasil, ao avançar no uso de concessões em parques, não apenas adotar mecanismos de redistribuição, como os encargos acessórios, mas também assegurar que sua concepção e monitoramento sejam permeados por instâncias democráticas. Assim, os casos internacionais não oferecem

“modelos prontos” a serem replicados, mas sim indicações sobre riscos e condições para que a repartição de benefícios cumpra uma função de justiça socioambiental.

3.4.3. Turismo de Base Comunitária - reflexão à luz dos encargos acessórios

Diante do cenário de concessão no PNJ, e sob a perspectiva de participação social, o objetivo desta seção é explorar as iniciativas de turismo de base comunitária (TBC) como um dos instrumentos de controle social, por meio da participação em propostas de mecanismos de responsabilização - como os encargos acessórios, e no monitoramento dos processos dessa parceria. Sem esgotar o tema, se instiga aqui, abordar o TBC no contexto de um dos parques nacionais mais visitados do Brasil em 2024, e com um contrato de concessão de serviços de apoio à visitação em andamento.

As práticas de TBC têm se expandido e se consolidado através da formação de redes de cooperação, da estruturação de arranjos institucionais e do suporte de políticas públicas (Botelho, Rodrigues, 2016; ICMBio, 2018; Lima, M.A. G.;Irving, M.A.; Oliveira, E. 2022; Maldonado, 2009).

Estudos como Eagles *et. al.* (2002); Maldonado (2009); Zaoual (2008); Irving (2009); abordam que a preservação e promoção das tradições culturais locais podem enriquecer a experiência turística, incentivando os turistas a permanecerem mais tempo, além de beneficiar as comunidades locais, que ganham com a manutenção de suas tradições e valores culturais, estimular os moradores a se envolverem nas questões ambientais e fomentar a conservação entre os turistas. A não valorização da identidade local reflete no modo de vida do destino, que vai se apropriando das culturas e costumes dos visitantes que vão passando, refletindo nas programações culturais, na gastronomia e a influência dentro das casas de nativos, na mudança de hábitos de consumo (Irving, 2009; Ramiro, 2019).

Para que o TBC possa acontecer, se parte da premissa do protagonismo da comunidade, para que faça parte de todo o processo, que engloba os interesses do coletivo, favorecendo a coesão e o laço social, tornando-os sujeitos e não objetos do processo (Irving, 2009). Segundo o MTur (2009), o TBC:

Busca a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento turístico, baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação por parte destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística.

O TBC vem sendo compreendido, em planejamento turístico, como uma via potencialmente transformadora para as dinâmicas socioeconômicas locais e, também, como um caminho para o resgate e fortalecimento das tradições e inclusão social (Lima, Irving,

Oliveira, 2022). Ademais, para além de um modelo, podemos entender o TBC como uma forma de organização social, que é diversa, por meio de um trabalho de resistência política e ideológica, contra o turismo hegemônico, que ameaça o equilíbrio sociocultural e ambiental (Botelho, Dutra e Raimundo, 2023).

Cabe portanto destacar que dentre os objetivos do planos de manejo do PNJ, atualizado em 2021, ressalta-se: aprofundar o conhecimento sobre as condições de vida e história das populações passadas e atuais da região; promover a conscientização ambiental para a preservação do parque entre visitantes e comunidades locais; oferecer oportunidades de turismo como uma alternativa de desenvolvimento econômico sustentável para a população do entorno; valorizar e integrar a cultura local com a temática ambiental; e estabelecer o PNJ como um centro de referência para a pesquisa em turismo sustentável em ambientes costeiros (ICMBio, 2021).

Trabalhos já citados nesta pesquisa (Fonteles, 2004, 2008; Molina, 2007, 2015; Oliveira; Vasconcelos, 2023), abordam ao passar dos anos o distanciamento do protagonismo comunitário em Jericoacoara. Fonteles (2024) adverte como o entretenimento, alicerçado nas imagens de Jericoacoara atual, “favorece a cultura letrada, o saber eurocêntrico, e empobrece o saber popular, a narração e experiências locais”.

Entretanto, está no plano de manejo do PNJ na seção da Matriz de Avaliação Estratégica e é abordado como força restritiva que vem do ambiente externo e força impulsionadora do ambiente interno, as comunidades do entorno da UC. De acordo com o plano de manejo:

Esse conjunto de comunidades possui um acervo cultural importante, que se materializa em práticas e costumes com potencial para exploração turística. Contudo, não há devida valorização, visibilidade e reconhecimento dessa riqueza e suas possibilidades. Para descentralizar o turismo da Vila de Jericoacoara é preciso criar roteiros que incluam essas comunidades e seus atributos culturais e um programa de desenvolvimento do turismo de base comunitária (ICMBio, Plano de Manejo do PNJ, 2021, p.17).

Diante desse reconhecimento formal do potencial local, da importância de fortalecer as comunidades do entorno e de entender o turismo como vetor de valorização da bagagem cultural local, cabe indagar e estimular pesquisas futuras sobre os instrumentos institucionais para efetivar a promoção do TBC na região de Jericoacoara.

Para verificar a existência de iniciativas consolidadas de TBC na região que abrange o PNJ (estendendo a área dos municípios que abrangem o Parque), realizei busca documental e consulta à Rede Cearense de Turismo Comunitário (Rede Tucum). Em resposta ao e-mail enviado em maio de 2024, questionando se Jericoacoara já havia sido considerada para integrar a rede ou se existia algum projeto relacionado ao TBC na região que pudesse ser incluído, a Rede informou, em junho de 2024 que até o momento não tem. Eles afirmaram que não identificam iniciativas em Jericoacoara que a Rede julga como característica de TBC.

Todavia, no catálogo de 2017 de comunidades que integram a Rede Tucum, houve menção à comunidade de Tatajuba, localizada no município de Camocim, ao lado oeste do PNJ. Segundo a informação do catálogo, o turismo comunitário, como denominam, em Tatajuba surge como uma estratégia de defesa do território, inicialmente contra a especulação imobiliária, e para evitar que a comunidade enfrentasse o mesmo destino de -Vila de - Jericoacoara, onde empreendimentos de grande porte afastaram os pescadores locais.

Esse contraste — potencial reconhecido no PM, mas iniciativas consolidadas ausentes — evidencia tanto as possibilidades quanto os obstáculos para a difusão do TBC no entorno do PNJ.

É nesse sentido que incito a atenção aos encargos acessórios: previsto contratualmente um macrotema destinado a ações de integração com o entorno (macrotema 12.1.2²⁰ do contrato no PNJ), que pode representar uma janela institucional para estabelecer diretrizes de participação, critérios de priorização e mecanismos de monitoramento que envolvam atores locais. Interpreto que os encargos acessórios podem articular-se com o TBC por três vias preliminares (não exaustivas): (a) custeio de projeto de qualificação de iniciativas produtivas ligadas ao turismo comunitário; (b) a ascensão da formação de redes e iniciativas em turismo comunitário (Irving, 2009; Moraes, *et al.* 2016) apoiando a construção de arranjos institucionais com governança participativa; e (c) subsidiando ações de interpretação e educação que reforcem a identidade socioambiental e cultural. Nesse sentido, ressalto a oportunidade de fortalecimento da participação social da comunidade na dinâmica de visitação na UC.

²⁰ Cabe como exemplo a parceria entre a Fundação Florestal de SP e Associação de Moradores do Itacuruçá e Pereirinha (AMOIP) na Ilha do Cardoso - SP: <https://www.linhadagua.org.br/post/parceria-p%C3%BAblico-comunit%C3%A1ria-o-caso-do-parque-estadual-ilha-do-cardoso>

Como exemplo do que se propõe nesta seção para o caso do PNJ, destacam-se as ações do Parque Nacional do Iguaçu (PNI), financiadas com recursos provenientes dos encargos acessórios do contrato n.º 01/2022 de concessão de serviços de apoio à visitação. No plano de aplicação desses recursos, o PNI contemplou, entre outros, o projeto de Turismo de Base Comunitária do Quilombo Apepu, que visa apoiar a iniciativa por meio da valorização cultural, geração de renda e conservação ambiental. Destaque também para o custeio da ação do Plano de Envolvimento com o Entorno, cujo objetivo principal é diagnosticar e planejar ações de integração entre o parque e as comunidades vizinhas, priorizando iniciativas de curto, médio e longo prazo voltadas ao fortalecimento do desenvolvimento socioambiental, cultural e turístico da região.

Considerando a perspectiva de fortalecimento das iniciativas de TBC no Brasil, pelo contexto de se pensar parcerias para gestão de áreas protegidas, Botelho e Raimundo (2023) e Rodrigues e Botelho (2022), analisam a inserção dessas iniciativas no desenvolvimento do turismo em parques nacionais, refletindo sobre parcerias “público-comunitárias” no contexto das políticas de visitação em áreas protegidas. Embora esse termo não seja oficialmente utilizado, pesquisas empíricas evidenciam a existência de ações e iniciativas locais que buscam promover o lazer e o turismo nessas áreas²¹. As parcerias “público-comunitárias” aspiram ser como fundamentais para promover o protagonismo das comunidades locais, favorecendo a autogestão, o cooperativismo e a distribuição justa dos benefícios e responsabilidades. Essas formas de organização estão alinhadas ao contexto do TBC, contribuindo para o reconhecimento das práticas culturais locais e para a diversificação das alternativas socioeconômicas nas regiões envolvidas.

De tal modo, o modelo tradicional de concessões, sem adaptações que contemplem as especificidades das UCs, tende a excluir iniciativas que poderiam integrar as comunidades de forma mais qualificada, assegurando que as parcerias não reproduzam dinâmicas de exclusão (Moro, 2024).

Por fim, essa sessão trouxe a reflexão de iniciativas de TBC a luz do caso da concessão no PNJ, alinhadas ao Plano de Manejo do PNJ e às diretrizes do SNUC, sob os

²¹ Cabe como exemplo a parceria entre a Fundação Florestal de SP e Associação de Moradores do Itacuruçá e Pereirinha (AMOIP) na Ilha do Cardoso - SP: <https://www.linhadagua.org.br/post/parceria-p%C3%BAblico-comunit%C3%A1ria-o-caso-do-parque-estadual-ilha-do-cardoso>

pilares da valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando também à apropriação pela repartição de benefícios no contexto da parceria através dos encargos acessórios. Desta maneira, tendo os encargos acessórios como oportunidade de fortalecimento da participação social na dinâmica de visitação do Parque, sem limitar esse mecanismo a repasses financeiros assistenciais, mas como instrumento de responsabilização, para participação na destinação, gestão e no monitoramento da aplicação desses recursos.

Com essa seção, busquei apontar possibilidades para a organização social de iniciativas com base nos princípios do TBC a partir de recursos disponíveis por encargos acessórios, no contexto de implementação de concessões em parques. Os encargos acessórios possuem potencial instrumental para promover e apoiar a organização social, desde que acompanhados de arranjos de governança e sistemas de monitoramento participativos. As questões suscitadas ao longo desta discussão apontam para estudos futuros e proposições de políticas públicas, mas não constituem objeto de análise empírica neste trabalho.

4. Controle social: transparência e participação social

O controle social, enquanto conceito, possui múltiplas interpretações e aplicações, variando conforme os contextos e as perspectivas teóricas adotadas. Nesta seção, busca-se explorar diferentes abordagens sobre o controle social, destacando sua relevância na Administração Pública, sua relação com a participação social, e seu papel na gestão de parcerias em UCs.

A Constituição Federal de 1988 é a principal fonte de direitos e instrumentos de controle social, fornecendo a base legal que permite e assegura a participação da sociedade. Nessa constituição, foi reestabelecida a democracia com ampla previsão de direitos. Contudo, como ressaltam Loureiro e Cunha (2008), embora a democracia representativa seja necessária, ela por si só não garante práticas participativas efetivas. Nesse contexto, a CF88 destaca a importância da participação de diversos atores na gestão dos bens públicos, essencial para fortalecer as instituições e assegurar o monitoramento adequado das parcerias, promovendo uma mobilização contínua e adaptada às realidades locais (Brasil, 1988).

Alvarez (2004) discute o conceito de controle social a partir da perspectiva de diversos autores, como Durkheim (1978), Cohen (1989) e Michel Foucault. Ele destaca que, na contemporaneidade, o controle social vai além da simples "regulação" de comportamentos: ele também desempenha um papel ativo na criação de padrões de conduta. Assim, o controle social não se limita a reprimir ou monitorar ações, mas participa da formação e transformação das normas, afetando a forma como as pessoas internalizam esses padrões. As instituições sociais, por sua vez, exercem uma influência significativa, direta ou indireta, sobre esses comportamentos, contribuindo para o modo como as normas são vivenciadas e aceitas pela sociedade (Alvarez, 2004).

Em um contexto institucional, de acordo com a Controladoria Geral da União (2015), controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública (em oposição às finalidades privadas), à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, transparência etc.) (CGU, 2015). O controle exercido pela própria Administração Pública é chamado de controle institucional, e o exercido pela sociedade, controle social.

Tal perspectiva converge com o debate de Rodrigues e Abrucio (2020) sobre os mecanismos de responsabilização, enfatizando a necessidade de repensar o papel do Estado em sua relação com a sociedade. De acordo com os autores, a responsabilização é compreendida como um processo que permite aos cidadãos cobrar e responsabilizar os representantes públicos pelo cumprimento dos compromissos e funções assumidos, contribuindo para a transparência, legitimidade e efetividade das ações governamentais. No contexto das parcerias público-privadas, a responsabilização requer a delimitação clara dos papéis e responsabilidades de cada ator envolvido, para fortalecer a identidade institucional dos órgãos públicos e para que a sociedade possa compreender e monitorar suas ações. Nesse sentido, o controle social assume uma posição central no processo de responsabilização das políticas públicas (Rodrigues; Abrucio, 2020).

Um dos mais recentes produtos sobre controle social das parcerias para o uso público em UCs é o “Relatório técnico: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação”, produzido por Moro; OPAP e Instituto Linha D’Água (2022). Este material contribui para o entendimento de como os instrumentos de controle social se interligam com as políticas públicas de parcerias, com ênfase em áreas cruciais como o acesso à informação, a participação social e a prestação de contas.

Segundo Moro *et al.* (2022) o controle social nas parcerias permite que a sociedade participe ativamente do processo de decisão sobre a gestão da UC, com o objetivo de se informar, sugerir contribuições e monitorar se as ações do Poder Público estão: em conformidade com as leis da UC, acessíveis ao público, isentas de favorecimentos indevidos e alinhadas ao bem coletivo. Além de mecanismos legais de consulta e participação, o controle social requer uma mobilização contínua e um aprendizado coletivo, considerando as diferentes visões culturais sobre o acesso à informação, tomada de decisões e responsabilização no acompanhamento das políticas públicas (Moro *et al.*, 2022).

No contexto de UCs, o controle social é inerente à existência e escolha de modalidade da parceria, entretanto para este estudo abordaremos a aplicação na parceria de Concessão.

De acordo com Moro *et al.*, (2022) as principais dimensões do controle social são: (a) acesso à informação, para garantir que se obtenha informações claras e completas sobre as ações e decisões; (b) participação, para que os cidadãos tenham a oportunidade de influenciar diretamente as decisões e ações no processo de gestão das unidades de conservação; (c) prestação de contas, como maneira transparente dos resultados e o uso dos recursos nas

parcerias realizadas; e (d) responsabilização, para cobrar e responsabilizar os representantes públicos pelo cumprimento dos compromissos e funções assumidos, contribuindo para a transparência, legitimidade e efetividade das ações governamentais. Essas dimensões não são rígidas nem limitativas, mas representam uma tentativa de organizar os instrumentos de controle social de acordo com seus principais objetivos. É possível que alguns instrumentos se encaixam em mais de uma dimensão.

Como destacado no relatório técnico de Moro, OPAP e Instituto Linha D'Água sobre controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação (2022), há o controle social direto que ocorre quando é exercido diretamente por cidadãos e cidadãos, seja de forma individual ou coletiva. E o controle social indireto que é aquele que conta com o apoio de instituições públicas, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário, os Tribunais de Contas, além de parlamentares e órgãos de controle interno. Esta pesquisa se concentra em explorar o controle social direto, pois ele envolve participação social da sociedade no processo de fiscalização e monitoramento das ações e parcerias estabelecidas nas UCs.

Nesse debate sobre os espaços públicos de gestão e participação, torna-se essencial considerar a mobilização social e os diferentes tipos de representação como elementos capazes de viabilizar novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, permitindo um modelo de governança que inclua agentes não estatais nos órgãos públicos e promova o exercício do controle social (Loureiro e Cunha, 2008). De acordo com os autores, a participação, entendida como “tomar parte”, não ocorre de maneira espontânea nem está automaticamente garantida; ela é um processo aprendido e conquistado, pois envolve necessariamente a distribuição de poder — estipulando quem ganha e quem perde quando se regulam as práticas coletivas.

A participação social em áreas protegidas pode contribuir significativamente para a conservação, especialmente quando aliada a ações de educação ambiental e ao acompanhamento dos impactos gerados (Pimentel, 2013 *apud* Moro, 2024).

Entretanto, Dagnino (2004) alerta sobre a "confluência perversa" nos projetos democratizantes e neoliberal que resultam em uma participação instrumentalizada da comunidade local, na distribuição desigual de benefícios e no enfraquecimento da cidadania. Segundo Dagnino, a noção de projetos políticos no Brasil reflete uma intersecção complexa entre propostas democratizantes e participativas e a influência do projeto neoliberal,

especialmente no que diz respeito à democratização da sociedade brasileira. Embora haja uma busca por um processo político mais democrático e participativo, a ascensão do neoliberalismo introduziu uma dinâmica que reconfigura a própria ideia de cidadania e participação social. Nesse contexto, a participação social é muitas vezes despolitizada e deslocada para esferas privadas, desviando-se do debate público e coletivo. Isso implica na redução do papel do Estado na garantia de direitos e na crescente dependência das políticas sociais emergenciais, que tratam os cidadãos como indivíduos carentes, em vez de sujeitos com direitos (Dagnino, 2004).

De tal modo, Irving (2010) ressalta que a promoção da participação social está ligada também à formação de uma consciência crítica e cidadã na sociedade, abrangendo aspectos como educação, ética, solidariedade e responsabilidade nas ações, além do compromisso com os direitos e interesses coletivos.

Contanto, a inclusão de diversos atores no processo de governança ambiental contribui para a legitimidade das políticas públicas, promovendo maior engajamento e apoio social. Além disso, fortalece a confiança na Administração Pública, auxilia na prevenção de conflitos socioambientais e reduz a possibilidade de judicializações, ao mesmo tempo em que favorece a participação de grupos historicamente marginalizados (Dominguez; Morgado; Reis, 2020 *apud* Moro, 2024).

No contexto normativo da legislação brasileira, a participação local também está prevista no SNUC, conforme estabelecido pela Lei n.º 9.985/2000. Este marco legal define como uma das diretrizes para a criação das unidades, no seu artigo 5º, III: “assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”. Além disso, o PNAP (Brasil, 2006) se estabelece a participação social como princípio estruturante, por exemplo, em seu princípio XX: “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas”. Logo, a legislação brasileira também expõe que a gestão participativa não constitui apenas uma escolha administrativa, mas uma determinação legal, que deve orientar as práticas de gestão das UCs.

Para compreender as nuances dessa participação — que pode ser tanto um instrumento de empoderamento quanto de manipulação — é útil recorrer à escada da participação cidadã de Arnstein (1969) que oferece um modelo para compreender diferentes níveis de

participação cidadã. Arnstein descreve oito degraus que vão da manipulação, caracterizada por práticas que apenas legitimam decisões já tomadas, até o controle cidadão, quando a sociedade civil exerce poder real sobre as decisões. Essa escala permite ilustrar como processos participativos podem variar de consultas superficiais a formas efetivas de governança, evidenciando que nem toda participação formal assegura poder ou influência efetiva aos atores sociais.

Nesse contexto, a análise de Dagnino (2004) sobre a “confluência perversa” encontra eco direto na Escada da Participação de Arnstein: a participação instrumentalizada, a distribuição desigual de benefícios e o enfraquecimento da cidadania, apontados por Dagnino, refletem situações em que a participação é utilizada para legitimar decisões já tomadas, em vez de constituir um espaço genuíno de diálogo e poder compartilhado.

Nesse sentido, instrumentos de participação social, viabilizada por eventos, audiências e reuniões, é essencial para garantir um diálogo contínuo entre sociedade e Estado. Nesse processo, podem surgir tensões de interesse entre diferentes setores afetados pela parceria, mas esses espaços de interação proporcionam aprendizado mútuo. Isso pode resultar na revisão de propostas ou, em alguns casos, até na paralisação de projetos, demonstrando a importância e o impacto do controle social nas concessões e na gestão das UCs (Rodrigues, Abrucio, 2020).

Destaca-se como instrumento de participação social, o Conselho Gestor, como espaços de decisões da esfera pública, expressões da coletividade e processos de tomada de decisões em prol do interesse coletivo (CAPÊDA, 2012). Dado a relevância desse instrumento, será mais amplamente discutido na próxima seção deste trabalho: “4.1 Conselho Gestor – instrumento basilar de participação social”.

Para que esses instrumentos operem de forma efetiva, trazemos ao debate a importância de mecanismos de monitoramento, avaliação e fiscalização claros, com a base de informações e a estrutura de responsabilização garantidas pelo controle institucional.

No âmbito do ICMBio, os contratos de concessão são monitorados e fiscalizados por uma CFAC, composta pelo gestor do contrato, pelo fiscal técnico e pelo fiscal administrativo. Em fevereiro de 2024, foi publicada a Instrução Normativa nº 4/2024, que estabelece normas e critérios para a avaliação das concessões em UCs federais (ICMBio, 2024f). Esta Instrução Normativa define que, na indicação dos servidores para a CFAC, devem ser considerados fatores como a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização,

o número de contratos atribuídos a cada servidor e sua capacidade para o desempenho das atividades. Além disso, o terceiro artigo da Instrução Normativa específica que os servidores designados devem receber treinamento e aperfeiçoamento técnico contínuo e compatível com a natureza e complexidade das suas funções.

No monitoramento da execução contratual, a CFAC deve acompanhar os indicadores de desempenho estabelecidos no contrato, pelo “Sistema de Mensuração de Desempenho”,²² que estabelecem critérios para se auferir a qualidade dos serviços prestados pelo concessionário. Os indicadores estabelecidos se concentram em aspectos operacionais e de gestão relacionados à conservação das áreas e à satisfação dos usuários.

No contexto do monitoramento das parcerias em áreas protegidas, mas com base em experiências de outros setores, o ICMBio vem avaliando a implementação desses indicadores de desempenho, visando recompensar concessionárias que alcancem altos padrões de qualidade e que realizem investimentos direcionados à conservação ambiental e ao desenvolvimento local. Tais práticas incentivam uma atuação orientada por resultados, alinhando-se ao modelo de responsabilização, como abordam Rodrigues e Abrucio (2020), essa abordagem de responsabilização não deve ser vista apenas como uma ferramenta administrativa, mas também como um mecanismo de controle social. Para além do monitoramento e fiscalização por parte do ICMBio, se faz essencial garantir a efetividade do controle social, pelas vozes da comunidade e na atuação do Conselho Gestor.

No relatório publicado pela CGU em 2024, são destacadas fragilidades do ICMBio na supervisão, monitoramento, fiscalização e avaliação dos contratos. Identificou-se uma sobrecarga no trabalho das CFACs, evidenciada pelo acúmulo de funções por um mesmo servidor na fiscalização de diferentes contratos e, em alguns casos, em outras atividades no âmbito do ICMBio (CGU, 2024).

Além disso, o relatório aponta a baixa promoção da *accountability* e a necessidade de aprimoramento dos incentivos à participação social. Segundo o documento:

Identificou-se que o ICMBio, em linhas gerais, não promove a necessária *accountability* dos contratos de concessão em decorrência de fragilidades nas estruturas de

²² No contrato do PNJ está descrito no Anexo C - Sistema de Mensuração de Desempenho – Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrencia/2023/edital-de-licitacao-concorrencia-no-001-2023>>

governança e gestão instituídas, materializadas na ausência de divulgação de informações para fins de prestação de contas sistemática acerca dos resultados alcançados, no baixo uso ou aproveitamento de instrumentos de incentivo à participação social e, ainda, no baixo uso de instrumentos de responsabilização (CGU, 2024, p. 16).

As fragilidades apontadas evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de governança e gestão do ICMBio, de modo a garantir um planejamento estruturado que possibilite a execução coordenada das atividades de monitoramento, fiscalização e avaliação das concessões nas UCs.

O controle social desempenha assim um papel essencial na manutenção do caráter público e democrático das parcerias estabelecidas com a iniciativa privada (Moro *et al.*, 2022; Rodrigues, Abrucio, 2020). Para que ocorra uma participação efetiva, é fundamental que haja transparência não apenas na disponibilização de informações, mas também na garantia de sua acessibilidade e compreensão por diferentes públicos (Rodrigues; Abrucio, 2020; Secchin, 2008). A partir desse ponto, o discurso da participação articula a democratização do processo com a eficácia dos resultados, entendendo que a primeira é a condição para a realização da segunda (Dagnino, 2002).

Diante das fragilidades identificadas no monitoramento e fiscalização dos contratos de concessão, torna-se essencial fortalecer os instrumentos de controle social, assegurando maior transparência e participação social. A efetividade desse controle está diretamente relacionada à capacidade das comunidades locais e demais atores envolvidos de acessar informações, influenciar decisões e acompanhar a execução das parcerias nas UCs. Nesse sentido estudos abordados na próxima seção trazem que os conselhos gestores das UC assumem um papel central, tanto na disseminação de informações quanto na geração de conhecimento e na tomada de decisões sobre a gestão dessas áreas, funcionando como um espaço institucionalizado de articulação, onde diferentes perspectivas podem ser articuladas para aprimorar a gestão das UCs e parcerias. Entretanto, a literatura também aponta que, embora os conselhos sejam instrumentos legítimos de participação social, sua atuação muitas vezes é atravessada por contradições que reduzem sua autonomia e podem restringir o seu alcance democrático.

4.1. Conselho Gestor – instrumento basilar de participação social

Regulamentações como o SNUC (2000), o PNAP (2006) e a IN nº 9/2014 do ICMBio, bem como produções acadêmicas (OPAP, 2020; Moro e Fracalanza, 2021; Arruda, Irving e

Moraes, 2024), reforçam o papel do conselho como um espaço de articulação de interesses públicos, privados e coletivos, visando promover o gerenciamento participativo e integrado das áreas protegidas.

O Conselho é um dos principais instrumentos para efetivar o controle social, atuando como uma forma de participação política que influencia diretamente as decisões e a execução de políticas públicas; eles são, como aponta Cepêda (2012), espaços de decisão da esfera pública e de expressão da coletividade, onde os processos de tomada de decisões em prol do interesse coletivo. Complementando essa visão, Irving *et al.* (2007) trazem o conselho como um espaço institucionalizado para o engajamento da sociedade no planejamento e na gestão democrática de UCs, trata-se de uma instância formal de participação e controle social, fundamental para a construção da governança em áreas protegidas.

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), dos 75 parques nacionais existentes, 60 possuem Conselho Gestor (CNUC, 2025). A regulamentação, expressa no SNUC no Art. 29, estabelece que "cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil...". Importa distinguir a natureza dos conselhos: enquanto os conselhos de unidades de proteção integral tendem a ser consultivos — permitindo que membros expressem opiniões sem poder deliberativo —, os conselhos de unidades de uso sustentável, em regra, assumem caráter deliberativo, conferindo aos conselheiros poder de decisão sobre assuntos da unidade (ICMBio, 2014). Segundo o material da WWF-Brasil/Ipê (Miranda, 2012) essa diferenciação legal impacta diretamente o poder de decisão dos conselheiros pois há uma clara diferença qualitativa entre os espaços que oferecem apenas consulta e aqueles que garantem aos cidadãos o real poder de decisão.

No caso do PNJ, aplica-se a função consultiva, o que implica que o conselho emite opiniões e recomendações a respeito do que lhe competem, sem, entretanto, deter poder final de decisão executiva (CGU, 2015). A relevância do conselho gestor consultivo reside, portanto, no fortalecimento da participação democrática da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas, mas que não devem ser vistos como uma garantia automática de participação.

Trabalhos como os de Moro e Fracalanza (2021) e Arruda, Irving e Moraes (2024) abordam como os conselhos gestores funcionam como espaços de articulação de interesses

públicos, privados e coletivos, visando promover o gerenciamento participativo e integrado da área a ser conservada. No entanto, Moro e Fracalanza (2021) alertam que o papel dos conselhos gestores têm sido negligenciado ou fragilizado no processo de gestão das UCs. As autoras defendem o fortalecimento desses conselhos em um contexto de ampliação das parcerias, garantindo não apenas a supremacia do interesse público, mas também maior legitimidade e efetividade nas decisões, com maior vinculação da Administração Pública às manifestações dos conselhos.

O fortalecimento de conselheiros gestores das UCs, é um princípio do efetivo controle social das parcerias, de modo a garantir “ampliação da participação da sociedade na gestão das áreas protegidas; perspectiva democrática de gestão do patrimônio público; fortalecimento dos órgãos públicos no processo de regulação e monitoramento das parcerias” (OPAP, 2020, p.1).

Contudo, é necessário reconhecer que a efetivação da participação social através dos conselhos gestores, embora importante, nem sempre se dá de forma plena (Arruda, Irving e Moraes, 2024; Dagnino, 2002; Irving *et al.* 2007; Loureiro e Cunha, 2008; Moro e Fracalanza, 2021;).

Arruda, Irving e Moraes (2024) reforçam que os conselhos gestores são canais privilegiados para intermediar a conexão entre sociedade e Estado. No entanto, independentemente de seu caráter consultivo ou deliberativo, a implantação e o funcionamento desses conselhos representam um desafio significativo para as instituições governamentais brasileiras. Historicamente, essas instituições têm atuado sob uma perspectiva centralizadora, conservadora e hierarquizada, o que dificulta a efetiva descentralização do poder e a promoção de uma gestão verdadeiramente participativa (Irving *et al.*, 2009).

Loureiro e Cunha (2008) consideram que a criação de espaços democráticos em UCs é condição para que controle social e participação possam efetivamente ocorrer, uma vez que esses espaços representam arenas de conflito e interesses contrapostos. Ao mesmo tempo, os autores advertem para as assimetrias de poder e o risco de que os conselhos sejam apenas instrumentos de legitimação de escolhas prévias, ao invés de espaços que democratizam a gestão (Loureiro e Cunha, 2008).

Nesse debate de implicações do conselho gestor consultivo à participação social, a perspectiva de Dagnino (2002) nos convida a ir além da visão idealizada da participação, que

muitas vezes superestima o potencial democratizante desses conselhos. A autora critica que na prática, muitos conselhos demonstram baixa capacidade propositiva e um poder de influência limitado na definição de políticas públicas.

Irving *et al.* (2007) complementam essa abordagem ao propor que é preciso interpretar o real alcance dos conselhos como “campo de forças e arena de poder”, onde os conflitos não são apenas inevitáveis, mas essenciais para o caráter democrático do processo, considerando a dinâmica sociocultural e política da região onde a UC está inserida.

Diante dos potenciais e limitações, a relevância dos conselhos reside tanto na sua capacidade de fortalecer a participação democrática quanto na exigência de que sejam dotados de condições reais de atuação com acesso e compreensão de informações, formação e representatividade plural.

O Relatório da CGU (2024) reforça essa discussão, indicando que os conselhos consultivos poderiam ser mais bem aproveitados, apontando a necessidade de disponibilizar um maior volume de informações claras, acessíveis, confiáveis e tempestivas para a sociedade, de modo a promover o engajamento dos atores sociais nas decisões políticas e o exercício efetivo do controle social, em conformidade com o princípio constitucional da prestação de contas pela administração pública. Sem essas condições, os conselhos correm o risco de reproduzir práticas de manipulação, burocratização e limitada autonomia decisória (Loureiro, Cunha, 2008; Dagnino, 2002).

Nesse sentido, autores têm enfatizado a necessidade de capacitação com metodologias participativas e qualificação dos gestores das UCs, a fim de assegurar o funcionamento e a qualidade dessas instâncias de gestão (Arruda, Irving e Moraes, 2024; Moro e Fracalanza, 2021).

Prado *et al.* (2020) destacam que o arcabouço jurídico brasileiro — representado, além do SNUC, pela Lei n.º 9.985/2000 (Brasil, 2000), pelo Decreto Federal n.º 4.340/2002 e pela Instrução Normativa n.º 11/ICMBio/2010 — avançou ao estabelecer diretrizes para a formação e o funcionamento dos conselhos consultivos em Unidades de Conservação federais. Esses instrumentos detalham a representação da sociedade civil, incluindo comunidade científica, ONGs, populações residentes e do entorno, populações tradicionais, proprietários de imóveis, trabalhadores e setor privado. Prevêem ainda a paridade de representação, considerando especificidades regionais, e permitem a criação de grupos ou câmaras temáticas para análise de questões específicas.

A experiência acumulada na regulamentação dos conselhos gestores, conforme analisado por Prado *et al.* (2020), permite compreender tanto o amadurecimento do regramento, que busca garantir o exercício da participação social nos conselhos gestores, quanto os paradoxos relativos à sua independência de ação e à falta de clareza para sua autonomia na tomada de decisões coletivas. Concordando com Gohn (2011) *apud* Prado *et al.* (2020), que discute as contradições inerentes à estrutura e dinâmica dos conselhos gestores, é possível afirmar que, apesar dessas limitações, os conselhos representam instrumentos legítimos e indispensáveis à construção de uma gestão ambiental democrática.

No entanto, como apontam Arruda, Irving e Moraes (2024), a existência de regulamentações não é suficiente para garantir a efetividade da participação social. Ainda que as normas assegurem a existência e o funcionamento dos conselhos como arenas formais para o desenvolvimento de novos padrões de interação entre Estado e sociedade, a prática tem mostrado que a participação social muitas vezes esbarra em desafios estruturais, como a falta de capacitação dos conselheiros, a centralização do poder decisório no ICMBio e a dificuldade de integrar os diferentes atores locais em um processo verdadeiramente colaborativo.

Em suma, a efetividade dos conselhos gestores não é uma garantia, mas sim um desafio contínuo que depende da superação dos desafios estruturais e qualificar o funcionamento desse instrumento, garantindo que possa atuar de forma efetiva na gestão das UCs, promovendo não apenas a legitimação formal, mas também o fortalecimento do controle social e da construção de decisões mais democráticas.

5. Resultados

5.1. Encargos acessórios – no contexto do PNJ

No contrato da concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ, os encargos acessórios estão mencionados na cláusula 12, em que são estabelecidos como parte das obrigações da concessionária, correspondendo a 5% de sua receita operacional bruta para custear “macrotemas” estabelecidos. Para uma possível compreensão e esclarecimento de dúvidas, o ICMBio disponibilizou um glossário anexo ao contrato de concessão do PNJ, no qual os encargos acessórios são definidos apenas como: “ações e serviços de apoio à visitação, à proteção e à gestão do PNJ a serem custeadas pela concessionária na forma do contrato com fundamento na Lei nº 11.516/2007” (ICMBio, 2023a), sem qualquer outro complemento de informação. A simples e genérica definição de "encargos acessórios" presente no glossário do contrato do PNJ é, por si só, uma problemática que repete padrões de ritos burocráticos. Ao apenas disponibilizar uma informação sem garantir sua acessibilidade e compreensão por diferentes públicos (Rodrigues; Abrucio, 2020; Secchin, 2008), compromete a transparência do processo e fragiliza os instrumentos de controle social, que pressupõem acesso a informações claras e compreensíveis, além de abrir espaço para diversas interpretações.

No momento atual desta pesquisa, os recursos provenientes dos encargos acessórios ainda não foram aplicados. Conforme previsto no contrato, a concessionária deve apurar e segregar os valores após cada período de 12 meses contados a partir da data de eficácia do contrato, que ocorreu em dezembro de 2024. Dessa forma, a previsão é que os repasses dos recursos sejam iniciados em 2026. Esse cenário coloca o PNJ em uma posição propícia de planejar e articular a implementação desse mecanismo, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma estratégica e alinhada às necessidades locais.

Conforme estabelecido no contrato, caberá ao Poder Concedente, no caso o ICMBio, elaborar anualmente uma lista com os projetos a serem implementados pela Concessionária no âmbito dos “macrotemas” descritos na subcláusula 12.1 do contrato (transcritos no Quadro 4), seguindo as diretrizes do Plano de Manejo do PNJ.

No entanto, o ICMBio como o poder concedente indica que é o órgão federal que decide quais projetos vão ser aplicados. Essa estrutura de decisão reflete uma sobreposição de interesses, em que a mesma entidade que propõe os projetos também os aprova, criando um risco de centralização. Logo, a definição das prioridades dos projetos indicados pelo poder

concedente precisa acontecer sob a adoção de processos participativos para definição das prioridades – como consultas públicas, oficinas comunitárias e discussão conjunta no conselho gestor – ampliando a legitimidade das decisões e demandas locais.

Quadro 04: “Macrotemas” da Cláusula 12 - Encargos Acessórios do Contrato de Concessão no Parque Nacional de Jericoacoara

Macrotema	Descrição	A destinação do recurso poderá ser proposta por:
12.1.1. Apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental	Apoio a projetos de educação socioambiental, educação formal e não formal, desenvolvimento e implementação do programa de interpretação ambiental do PNJ.	ICMBio; Conselho gestor; Concessionária
12.1.2. Apoio a projetos de integração com o entorno	Ações de conservação no entorno do PNJ, fortalecimento de cadeias produtivas, fornecedores de produtos/serviços, iniciativas de turismo, capacitação da comunidade do entorno.	ICMBio; Governo do Estado do Ceará; Concessionária
12.1.3. Apoio ao plano e a projetos de pesquisa	Viabilização de projetos de pesquisa prioritários da unidade de conservação conforme o plano de pesquisa do PNJ, contribuindo para o desenvolvimento de estudos e compartilhamento de resultados.	ICMBio; Conselhor gestor; Concessionária
12.1.4. Apoio às ações de manejo de espécies	Controle de espécies exóticas invasoras, gestão de conflitos, fauna-visitação, ações de restauração de ecossistemas.	ICMBio; Conselho gestor; Concessionária

12.1.5. Apoio às ações de monitoramento	Monitoramento ambiental (qualidade da água, restauração de ecossistemas), biodiversidade, ameaças (detecção de ilícitos), impactos da visitação.	ICMBio; Conselho gestor; Concessionária
12.1.6. Apoio ao programa de voluntariado	Planejamento, gestão e execução do programa de voluntariado vinculado ao Programa Nacional de Voluntariado em Unidades de Conservação do ICMBIO.	ICMBio; Conselho gestor; Concessionária
12.1.7. Apoio às ações de transporte de moradores e trabalhadores	Ordenamento do transporte para moradores e trabalhadores que acessam a Vila de Jericoacoara, incluindo custeio de veículos e estrutura logística.	ICMBio; Concessionária; Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara
12.1.8. Apoio às ações de divulgação institucional do PNJ	Promoção e divulgação do PNJ e da macrorregião como destino turístico.	ICMBio; Governo do Estado do Ceará; Concessionária

Fonte: Elaboração própria a partir da Minuta de contrato de concessão no PNJ - Contrato nº 02/2024

Esses macrotemas abrangem áreas como educação ambiental, integração com a comunidade local, apoio à pesquisa, manejo da biodiversidade, monitoramento ambiental, voluntariado, apoio ao transporte local e divulgação institucional. Chama a atenção para o fato de o termo “comunidade” aparecer por cinco vezes em toda a extensão do contrato, todos dentro da cláusula 12.

No âmbito do PNJ, segundo a minuta de contrato, o financiamento dos encargos acessórios ocorre da seguinte forma:

- 5% da receita operacional bruta da concessionária é segregado para custear os macrotemas descritos na cláusula;

- A cada 12 meses, a partir da data de eficácia do contrato, a concessionária deve separar esses recursos e utilizá-los conforme as ações previstas;
- 25% desse valor deve ser destinado a projetos de integração com o entorno (macrotema 12.1.2) e organização do transporte dos moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara (macrotema 12.1.7);
- O restante será distribuído para os outros projetos e ações descritas na cláusula.

A análise dos macrotemas no PNJ evidencia o debate entre os interesses e responsabilidades do privado e as responsabilidades do poder público (OPAP, 2020; Rodrigues, 2009; Rodrigues; Abrucio, 2019). Vinculados aos objetivos do órgão ambiental previstos no SNUC (2000), os macrotemas de apoio a projetos de pesquisa, ações de manejo de espécies, monitoramento e voluntariado revelam que a parceria corre o risco de se tornar um pilar de sustentação para a própria política ambiental, que é dever do Estado.

O uso de encargos acessórios para financiar atividades que são, por definição legal, deveres do poder público, levanta reflexões em que a inclusão desses macrotemas nos contratos, mesmo que como forma de "apoio", assume um significado político e institucional de uma dependência de recursos privados para a consecução de objetivos públicos. Embora os encargos acessórios não sejam a única fonte de financiamento, a sua existência sinaliza uma dependência da receita e do desempenho comercial da concessionária. Se a visitação diminui, ou se a empresa enfrenta dificuldades, os recursos para pesquisa e conservação podem ser impactados. Esse cenário cria uma vulnerabilidade na gestão que, idealmente, deveria ser garantida pela previsibilidade do orçamento público.

Segundo o TCU (2022), o valor total previsto para os encargos acessórios no PNJ ao longo de 30 anos é de R\$ 91 milhões, o que equivale a aproximadamente R\$ 3 milhões por ano para alocação em ações e projetos. A alocação desses recursos ocorre por meio da apresentação de projetos pela Concessionária, pelo Poder Concedente – ICMBio - e pelo Conselho Consultivo da UC. No entanto, a participação do conselho na proposição de projetos não está prevista em todos os macrotemas. Conforme exposto no Quadro 04, os macrotemas 12.1.2 (Apoio a projetos de integração com o entorno), 12.1.7 (Apoio às ações de transporte de moradores e trabalhadores) e 12.1.8 (Apoio às ações de divulgação institucional do PNJ) não incluem o conselho entre os atores que podem propor projetos. A decisão final

sobre quais projetos serão contemplados com esses recursos recai sobre o Poder Concedente, o que reforça a centralização das decisões na instância do órgão gestor.

Embora a aplicação prática dos encargos acessórios ainda careça de clareza, esses recursos são percebidos como uma ferramenta com potencial de benefícios para a comunidade. No caso do PNJ, com base na análise documental estudada, expectativas em relação aos encargos acessórios foram estabelecidas, indicando uma destinação pré-definida para: Mosaico Jericoacoara – composto pelo PNJ, pela APA Estadual da Lagoa de Jijoca e pela APA Municipal da Tatajuba;²³ Transporte local – destinado a apoiar o deslocamento de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara²⁴; e ao Projeto socioambiental – representado pelo “Programa de Sustentabilidade e Gestão do Polo Turístico de Jericoacoara”, desenvolvido pelo Instituto Labomar em parceria com a UFC e o Ministério da Educação (MEC).²⁵

Uma das principais demandas da população local em consonância com o contrato de concessão é a destinação de recursos para o transporte local de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara, uma vez que os usuários desse transporte são, em sua maioria, residentes de municípios do entorno que se deslocam diariamente para a Vila a fim de sustentar as atividades do turismo. Essa tendência reflete o cenário de gentrificação e especulação imobiliária no território (Cruz, 1999; Eagles, 2002), discutida no capítulo 1.1 A Vila de Jericoacoara.

A prestação de serviços de transporte dentro do Parque envolve impactos ambientais, sociais e econômicos e que está diretamente relacionada à gestão da visitação no PNJ. Esta atividade substancial para o turismo local, atualmente já realizada por cooperativas e agências. No que se refere ao transporte de moradores e trabalhadores da Vila, esse serviço já é prestado por motoristas da categoria, com veículos cadastrados pelo ICMBio e mediante cobrança. No entanto, a organização e regulamentação desse transporte são, em princípio, uma atribuição do município, o que gera tensões e reflete a complexidade da articulação entre as diferentes esferas de gestão e os interesses locais. Diante disso, surge a questão: a estruturação do transporte local não deveria ser uma responsabilidade primária do município, antes de depender de recursos provenientes de um contrato de concessão voltado para serviços de apoio à visitação no Parque?

²³ Macrotema 12.1.2– minuta de contrato PNJ (ICMBio, 2022b).

²⁴ Macrotema 12.1.7. – minuta de contrato PNJ (ICMBio, 2022b).

²⁵ Sem menção direta no contrato, mas em publicação no site do ICMBio (ICMBio, 2023a).

Na publicação veiculada no site do ICMBio (2023a), noticiando o lançamento do segundo edital o governo federal introduz como novidade, de que os recursos provenientes dos encargos acessórios de responsabilidade socioambiental do contrato podem ser destinados ao Mosaico de Jericoacoara, que está em processo de formação e será composto pelo Parque Nacional de Jericoacoara, pela APA Estadual da Lagoa de Jijoca e pela APA Municipal da Tatajuba. O projeto resulta da colaboração entre o MMA, o Governo do Ceará e o ICMBio, que firmaram um acordo de cooperação técnica para a implementação desse mosaico de UCs. Segundo a Secretária de Meio Ambiente (SEMA) do Ceará (2024), as discussões sobre o reconhecimento do Mosaico Jericoacoara, começaram em meados de 2023, por meio de oficinas com gestores públicos e comunidades locais e segue a legislação específica do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), junto com ICMBio, por meio do PARNA, e a Secretaria de Turismo do Ceará (SETUR) (SEMA CE, 2024). O contrato de concessão contempla o apoio ao mosaico com recursos dos “encargos acessórios, especificado na subcláusula 12.1.2.1, conforme: A CONCESSIONÁRIA deverá apoiar projetos e ações em mosaico de unidades de conservação a ser instituído, nos termos do art. 26 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e do Decreto nº 4340, de 22 de agosto de 2002, desde que dele o PNJ faça parte (Minuta de contrato, 2023, pág. 61). Essa inclusão pode ser interpretada como uma solução para viabilizar o que foi proposto na proposta de gestão compartilhada defendida pelo governo estadual, uma vez que os mosaicos de UCs são previstos no SNUC. Com isso, tais recursos provenientes da concessão poderão ser distribuídos entre a União, o estado e os municípios abrangidos pelo PNJ, destacando os encargos acessórios como um instrumento de apoio à implementação de política pública. Nesse sentido, Betti (2024) observa que tal arranjo permite articular diferentes interesses municipais, estaduais e federais, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento turístico, social e cultural da região de Jericoacoara.

A publicação ainda diz que parte dos recursos também poderão subsidiar o projeto do Instituto Labomar com a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Ministério da Educação (MEC), que tem o objetivo geral desenvolver e implementar políticas públicas voltadas à sustentabilidade das UCs da APA da Lagoa de Jijoca, do Parque Nacional de Jericoacoara e de áreas vizinhas, como os municípios de Preá e Camocim, com o *Programa de Sustentabilidade e Gestão do Polo Turístico de Jericoacoara* (ICMBio, 2023a).

Tais informações evidenciam que o poder público, em diferentes instâncias administrativas, tem planos para os recursos provenientes dos “encargos acessórios”. No entanto, o processo de participação social para a implementação da parceria não aborda de forma clara a articulação necessária para definir e destinar esses recursos. Por essa análise, os recursos dos encargos acessórios do contrato do PNJ já têm uma destinação proposta pelo poder público, mas como garantir que os benefícios gerados pela concessão sejam distribuídos de forma democrática e equitativa entre os diversos atores sociais implicados?

Embora os encargos acessórios possam a ter o potencial de beneficiar a comunidade local e contribuir para a conservação ambiental, funcionando como um mecanismo de retorno e repartição de benefícios da parceria, sua estrutura também assume um papel estratégico na destinação dos recursos. O mecanismo dos encargos acessórios propõe que parte dos valores arrecadados pela parceria permaneça diretamente no Parque. Dessa forma, se busca assegurar que tais obrigações contratuais de custeio sejam revertidas em melhorias locais, reduzindo a dependência de repasses governamentais e fortalecendo a presença institucional de gestão da UC.

Para analisar como essas disposições são percebidas fora do âmbito formal do contrato, durante a pesquisa de observação participante no PNJ e as entrevistas semiestruturadas evidenciaram que a comunidade não compreende de forma clara o que são esses encargos, tampouco seus objetivos e impactos.

O entrevistado SC-01 traz os vislumbres do que “foi falado”: *“foi falado...não entendo praticamente nada para ser sincero...Eu ouvi falar mesmo só nas reuniões quando são faladas”*. O SC-02 também traz a lacuna de conhecimento: *“Alguém já tinha comentado principalmente com transporte por trabalhador que é o nosso nossa problemática aqui”; “...então é isso, a gente não sabe essas coisas.”*

Essa falta de entendimento é paradoxal, uma vez que o ICMBio (2024e) apresenta os encargos acessórios como uma “inovação” destinada a promover a eficiência e a responsabilidade na aplicação dos recursos provenientes das concessões, em prol do interesse público.

O discurso do órgão público acerca dos encargos acessórios é marcado por um encantamento retórico, com termos como “responsabilidades socioambientais” e “retorno para a comunidade” (ICMBio, 2023a, 2023b, 2024b), que sugerem benefícios tangíveis para a UC e para a comunidade. No entanto, o estudo exploratório, com a observação participantes e

ainda que com um número restrito de entrevistas com representantes da sociedade civil local, indicou sinais de desconhecimento sobre o significado prático dos encargos acessórios e sua forma de implementação. A ausência de informações claras e de espaços de diálogo mais abrangentes reforça uma percepção, mesmo que pontual, de distanciamento em relação às decisões sobre a aplicação dos recursos

A análise das atas das reuniões do CONPARNA Jeri, realizadas entre abril de 2022 e junho de 2024, revela a baixa incidência de discussões sobre os encargos acessórios. O levantamento evidenciou que, entre as nove reuniões realizadas no período analisado, apenas duas (17/05/2023 e 06/02/2024) registraram menções indiretas ao tema. Curiosamente, as discussões sobre os encargos acessórios estavam ausentes das reuniões iniciais, inclusive daquelas que tratavam diretamente da concessão.

O quadro a seguir sintetiza as menções aos encargos acessórios nas reuniões do CONPARNA Jeri:

Quadro 5: Abordagem do tema “Encargos Acessórios” em reuniões do CONPARNA Jeri

Data da reunião	Pauta da reunião	Foi abordado sobre os encargos acessórios?	O que foi abordado?	Quem falou?	Destaques
11/04/2022	1. Revisão do regimento interno do CONPARNAJERI; 2. Informes sobre ocorrência de peixes-leão no parna de jericoacoara e entorno – apresentação será feita pelo Instituto de Ciências do Mar – LABOMAR/UFC; 3. Apresentação do projeto de ampliação e melhorias do sistema de tratamento de efluentes da vila de jericoacoara; 4. Credenciamento da frota de veículos que prestam serviço comercial de transportes terrestres de passageiros para fins turísticos no interior do parque nacional de jericoacoara pelo edital 02/2021	Não	-	-	-

01/09/2022	1. Apresentação dos resultados dos grupos de trabalho GT-Transportes e GT-Condutores; 2. Algas arribadas na praia de Jericoacoara 3. Emissário submarino em Jericoacoara e 4. Informes.	Não	-	-	-
19/12/2022	1. Fechamento do ano de 2022 da gestão do PARNA Jericoacoara, listando ações e previsões.	Não	-	-	-
03/04/2023	1. Projeto de Concessão dos serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara	Não	-	-	Reunião extraordinária.
17/05/2023	1. Operacionalização das guaritas do PARNA de Jericoacoara; 2. Avaliação da proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara enviada pelo Governo do Estado do Ceará.	Sim	Aporte de recursos ao entorno.	Kátia Carneiro - analista ambiental do PNJ	No relato sobre a pauta 2: "As propostas de investimentos apresentadas pelo Estado foram consideradas inferiores àquelas previstas no projeto de concessão, inclusive quanto ao aporte de recursos ao entorno , que na proposta de concessão teria receita própria e obrigatória de cinco por cento da arrecadação."

22/08/2023	1. Composição do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara, renovação dos membros; 2. Operacionalização das guaritas do PARNA de Jericoacoara; 3. Discussão de propostas visando a circulação segura dos veículos autorizados no Parque Nacional de Jericoacoara.	Não	-	-	-
20/11/2023	1. Passeio no Manguezal do Parque Nacional de Jericoacoara: Associação dos condutores e novo regramento; 2. Edital para credenciamento N° 003/2023 PARNA JERICOACOARA; 3. WORKSHOP: Capacidade de circulação de veículos nas trilhas e atrativos do Parque Nacional de Jericoacoara; 4. Informes.	Não	-	-	-

06/02/2024	1. Concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA; 2. Informes.	Sim	Destinação dos recursos; Mosaico de UCs com parte dos recursos da concessão; Apoio ao transporte de trabalhadores.	Kelly Cottens - chefe do PNJ	"Reforçou que os investimentos serão direcionados a infraestrutura, segurança, limpeza, manutenção de vias, monitoramento, brigada de incêndio, mobilidade, projetos socioambientais e que a concessionária não operará transporte turístico no Parque." "Continuando, Kelly Cottens informou que foi assinado Acordo de Cooperação Técnica entre o ICMBio e o Governo do Ceará que criará um Mosaico de Unidades de Conservação que será composto pelo Parque Nacional de Jericoacoara, Apa da Lagoa de Jijoca e APA de Tatajuba que poderá receber parte dos recursos da concessão, destinados a projetos sociais. Propôs às
------------	--	-----	--	-------------------------------------	---

					"Daniel José Sousa, representante da Associação Comunitária do Preá, questionou quanto às ações previstas para apoio ao transporte de trabalhadores e Kelly Cottens respondeu que parte do recurso destinado aos projetos sociais irá custear parte ou totalidade dos gastos dos trabalhadores com transporte coletivo. "
23/07/2024	1. Assinatura do contrato de concessão da estruturação da visitação do Parque Nacional de Jericoacoara; 2. Informes.	Não	-	-	-

Na reunião de 17/05/2023, a primeira menção ao tema ocorreu no contexto de pauta sobre a proposta de Gestão Compartilhada publicada pelo Governo do Estado do Ceará. Durante esse debate, destacou-se como relevante que o projeto de concessão previa um percentual obrigatório de 5% da arrecadação para o entorno, referindo-se, ainda que indiretamente, aos encargos acessórios. Já na reunião de 06/02/2024, os encargos acessórios foram mencionados de forma sucinta, na menção ao detalhamento sobre a destinação dos recursos, que inclui investimentos em infraestrutura, segurança, mobilidade e projetos socioambientais, além da criação de um Mosaico de Unidades de Conservação que poderia receber parte desses recursos.

Apesar das menções pontuais, a análise das atas evidencia a ausência de discussões mais aprofundadas sobre a operacionalização e o monitoramento dos encargos acessórios. Não há registros de deliberações sobre instrumentos de participação social para a definição

das prioridades de investimento, nem sobre formas de fiscalização da aplicação dos recursos. Além disso, as informações apresentadas partiram majoritariamente de representantes do ICMBio, sem um debate mais amplo com os membros do conselho e a comunidade local.

O debate limitado tem implicações que fragilizam o controle social e enfraquece o papel do conselho gestor como uma arena participativa, contrariando o princípio do SNUC (2000) de ampliar a participação social na gestão das UCs. Com isso, corre-se o risco de que as decisões sejam tomadas de forma centralizada e com interpretações unilaterais. Se as discussões aprofundadas não ocorrem nas reuniões do conselho gestor, onde elas acontecem? Isso reforça a visão de que a participação pode ser instrumentalizada, como aponta Dagnino (2004), tornando-se uma ferramenta para legitimar decisões já tomadas, e não um canal de influência real.

5.2. Estudo exploratório: observação participante

A observação participante foi realizada na Vila de Jericoacoara, localidade circundada pelo PNJ e área diretamente impactada pela concessão. A escolha desse recorte espacial justifica-se pela relevância da Vila como principal polo de visitação e pela presença de atores sociais-chave, como moradores, empresários, e a sede do ICMBio, que influenciam diretamente a dinâmica de gestão do Parque. Apesar da sua relevância, há uma carência de dados básicos sobre o turismo na região, como número de visitantes - da Vila -, perfil dos visitantes e impactos socioeconômicos do setor. Atualmente, os únicos dados disponíveis são os do Censo do IBGE (2023), que abrangem o município de Jijoca de Jericoacoara de forma geral, mas não fornece detalhes específicos sobre a Vila de Jericoacoara. Além disso, os órgãos responsáveis pela gestão do turismo local demonstram fragilidade. O Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Jijoca de Jericoacoara estava com o site fora do ar em 2023 e 2024, já o site da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Desenvolvimento Econômico com o início de uma nova gestão municipal em 2025, limita-se a apresentar, apenas o nome do novo secretário responsável pela pasta, sem detalhes sobre planos, projetos ou dados atualizados.

Nos dois primeiros meses de observação participante (junho e julho), concentrei esforços na (re)introdução ao campo de pesquisa, buscando estabelecer contatos com a comunidade e aprofundar uma análise crítica voltada ao objetivo da pesquisa. O foco esteve em identificar como a concessão e, em particular, os encargos acessórios eram discutidos no contexto local. Nesse período, constatei que o tema da concessão era abordado apenas

superficialmente pela comunidade, predominando opiniões gerais (a favor ou contra). Relatos coletados apontaram para uma percepção de distanciamento entre a gestão pública e os moradores, destacando a falta de clareza na comunicação entre o ICMBio e a comunidade local. A introdução da proposta de estudo no campo possibilitou ajustes nos objetivos da pesquisa, uma vez que a interação direta com os atores sociais revelou desafios que não estavam considerados. A percepção comunitária sobre os encargos acessórios, por exemplo, mostrou-se fragmentada e pouco acessível, o que ampliou a necessidade de analisar não apenas as expectativas da aplicação futura, mas também os processos de transparência e participação social relacionados a esses recursos.

A inserção no campo teve início com visitas ao CCJ, um espaço relevante para captar percepções locais e mapear questões comunitárias. O CCJ se destacou por ser um ambiente onde ocorrem a maioria das reuniões e eventos de interesse da comunidade, com a presença de moradores, políticos e empresários. É um espaço acessível a todos, visitantes ou moradores, que promove atividades pagas e gratuitas ao longo do ano. Durante minha participação, realizei conversas informais e frequentei regularmente o evento “Café com Livros”, que ocorre semanalmente no CCJ. Este evento se mostrou um espaço para interações, permitindo a aproximação com frequentadores e a coleta de informações para a pesquisa.

Em julho de 2024, participei como ouvinte da 56ª reunião do Conselho Gestor consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara (Conparna Jeri), onde registrei em meu caderno de campo as discussões relacionadas ao uso dos encargos acessórios, com destaque para falas sobre encargos acessórios citando a aplicação dos recursos no transporte local. No mesmo mês, acompanhei uma reunião quinzenal do CCJ, que gerou debates acalorados sobre problemas ambientais na Vila, como descarte de resíduos, poluição sonora e trânsito intenso de veículos.

Em outubro do mesmo ano de 2024, assisti à 57ª reunião do Conparna Jeri, marcada pela primeira participação da concessionária Urbia Cataratas. Nessa ocasião, o tema dos encargos acessórios foi rapidamente citado pela concessionária, que incitou a responsabilidade de sua gestão ao ICMBio. Um ponto de discussão relevante foi a possível cobrança de ingresso para visitantes que vão até a Vila, mas que não frequentavam o parque.

Com apoio de um caderno de campo, para anotações pertinentes posteriormente expandidas, a observação participante proporcionou a coleta de dados para além das fontes documentais e das entrevistas.

5.3. Enredamentos temáticos a partir das entrevistas

A análise dos dados coletados por meio das entrevistas semiestruturadas foi organizada em categorias temáticas, de acordo com a técnica de *análise de conteúdo*, da francesa Laurence Bardin (1977) apresentada no capítulo 2 - Aspectos metodológicos da pesquisa.

Os resultados das entrevistas foram organizados em duas categorias de temas principais, partindo do roteiro de perguntas: 1. Compreensão sobre os encargos acessórios e 2. Instrumentos de controle social. Para garantir o anonimato, os entrevistados foram identificados como A-ICMBio-01 e A-ICMBio-02 (analistas do ICMBio) e SC-01 e SC-02 (membros da sociedade civil).

Categoria 1 – Compreensão sobre encargos acessórios

As entrevistas demonstram que os analistas ambientais que participaram da pesquisa demonstraram convergência na interpretação dos encargos acessórios como "inovação" para a gestão da UC: *"eu acho que é uma excelente oportunidade, além de ser um avanço e uma inovação... uma oportunidade para gente continuar a inovação do serviço público."* (A-ICMBio-01); *"Acho que a gente começa os encargos acessórios com estruturação da gestão da unidade."* (A-ICMBio-02).

Mesmo com o potencial inovador, a aplicação do mecanismo não está clara e tal lacuna é posta pelos entrevistados: *Eu tenho um desafio de executar uma coisa nova e gera um temor do erro, né? Mas a Inovação de encargos acessórios tá aí na mão de quem tá trabalhando sobre concessão para a gente ver qual que é a limonada que a gente vai fazer dos encargos acessórios."* (A-ICMBio-01); *"Eu só queria enfatizar aqui que penso que a unidade de conservação muitas vezes tem ainda o desafio primário de se estruturar especificamente para fazer a gestão dos contratos e para fazer a gestão dos encargos adicionais"* (A-ICMBio-02).

Essas respostas retornam para a discussão de que a gestão da UC, ao se apoiar em recursos de uma parceria privada para suprir lacunas institucionais pode se tornar vulnerável à

receita e ao sucesso comercial de terceiros, comprometendo a autonomia e a responsabilidade que a gestão pública, idealmente, deveria ter.

As falas enfatizam a ambiguidade entre o potencial dos encargos acessórios e a falta de clareza operacional, com implicação no monitoramento desse mecanismo. Um dos entrevistados sintetiza esse cenário de incertezas ao afirmar: *“A gente tá trocando pneu com o carro andando.”* (A-ICMBio-02).

Relacionando o uso desse mecanismo como resposta a assuntos prioritários da UC, que não são considerados diretamente no contrato, como intenciona o A-ICMBio-01:

O que a gente não conseguiu prever no momento da proposta do contrato, a gente continua ao longo do tempo trabalhando por meio dos encargos acessórios” e “a gente tem a cada a cada ciclo, mesmo de execução desses encargos uma oportunidade de trazer uma resposta mais rápida para a sociedade e principalmente em agendas que às vezes não são prioritárias...o meio ambiente com várias abordagens, ele não é prioridade de investimento, né? E com os acréscimos, eu posso absorver a comunidade de forma mais rapidamente e priorizar questões que aquela comunidade localmente tá apontando como é importante (A-ICMBio-01).

Entretanto o entrevistado A-ICMBio-02 ressalta que os encargos acessórios estão além do apoio às “responsabilidades socioambiental” que intenciona ações com envolvimento da comunidade do entorno, como vem sendo divulgado pelo órgão gestor:

Esse sobrenome tem um marketing bacana; é um tanto utópico falar que de cara encargos acessórios serão voltados à construção de uma agenda socioambiental para gerar benefícios para as comunidades do entorno. Quando essas unidades não têm quase nada de infraestrutura de pessoal e de insumos ou de tecnologia para fazer a própria gestão da unidade (A-ICMBio-02). Então acho que falta muita clareza ainda em relação aos encargos sobrenome bonito, mas ainda é marketing esse negócio de encargos acessórios de responsabilidades socioambiental como instrumento de participação social de envolvimento cidadão” (A-ICMBio-02).

O termo “responsabilidade socioambiental” é abordado pelo SC-01, quando questionado sobre a compreensão do mecanismo, entretanto em um entendimento periférica: *“Esse dinheiro ele não vem para o município, né? Ele vai mais para essa questão do cuidado né do parque na quando se fala no socioambiental. Para estudo, eu creio que seja para isso.”* (SC-01).

No âmbito de aplicação do recurso, o entrevistado A-ICMBio-01, destaca a relevância de deixar o recurso na UC: *“minhas expectativas, né? Primeiro, eu gosto do territorial, então tem que privilegiar é o entorno do Parque Nacional”*.

Membros da sociedade civil entendem a aplicação do mecanismo como:

Eu acho que esse dinheiro ele deveria ser aplicado em educação sabe até mesmo na educação ambiental. E que nós temos uma riqueza de informações que deve ser estudada e que não chega a quem deve chegar, né? Então eu acho que deveria investir na educação nos projetos sociais com a juventude com as nossas crianças (SC-01).

No contexto do PNJ, em que os recursos dos encargos acessórios ainda não estão sendo repassados — com previsão de início apenas em 2026 —, este deveria ser o momento estratégico para avançar no planejamento de aplicação desses recursos, definindo caminhos de governança. Apesar de já haver indicações de uso, como no Mosaico Jericoacoara e no Apoio ao transporte de trabalhadores e moradores, o entrevistado trouxe que a execução ainda carece de estruturação:

A gente já tem uma proposta, né? A gente tem aqui uma proposta de criar um mosaico de unidades de conservação, então é um mosaico Jericoacoara Tatajuba... Aí a forma que a gente vai fazer isso aí eu vou ficar te devendo, que a gente ainda tá meio no campo das ideias mesmo (A-ICMBio-01).

Assim como a falta de conhecimento sobre o Mosaico é colocada na fala de um membro da sociedade civil, quando questionado sobre o conhecimento da criação desse Mosaico de UCs: *“Não eu já pensei que era um mosaico dos usuários. Então essas coisas todas é técnica, coisa técnica que a gente não tem o mínimo de conhecimento, entendeu?”* (SC-02).

Quanto ao apoio ao transporte de moradores, os entrevistados trouxeram o debate sobre o repasse de recursos provenientes da concessão para apoio a desafios da gestão municipal:

Uma vez que eles falaram que a concessionária se responsabilizaria junto com a prefeitura por tratar do transporte municipal dos trabalhadores, né? Chama-se transporte público e com certeza esse dinheiro deve ser destinado para isso. E que nem deveria ser custodiado, por isso deveria ser custodiado já há muito tempo pelo poder público municipal (SC-01).

Em contraste, representantes do ICMBio abordam essa mesma aplicação sob a perspectiva de impacto ambiental na UC: *“(.) O transporte terrestre é uma fonte de impacto ambiental. Então se o projeto de concessão do serviço já foi a visita. Ele tem como um objetivo geral reduzir o impacto da pegada né?”* (A-ICMBio-01).

No qual também ressalta que tal ação é a princípio de cunho da gestão municipal:

Então, a gente tá falando de trabalhadores que vão e vem todo dia, então a gente tem um fluxo, né? Vai e vem muito grande, então quando a gente destina recursos para que os trabalhadores usem transporte coletivo, a gente reduz as emissões, então o que que eu tô falando? Eu tô falando de estimular o uso do transporte coletivo que aí sim é uma política que deve ser exclusivamente do município, né? Ela foge um pouquinho da caixinha do meio ambiente (A-ICMBio-01).

Por fim, quanto à compreensão dos encargos acessórios e suas possíveis aplicações, o entrevistado A-ICMBio-02 ressaltou que o benefício deve ser aplicado diretamente na UC e nas comunidades do entorno, demonstrando preocupação da gestão com a efetividade dessa destinação:

Contar com os recursos para fortalecimento da gestão da unidade de conservação no sentido amplo de que fortalece a atuação dos gestores, de que fortalece a proteção à unidade, reconhecimento da unidade, reconhecimento da relevância da unidade. Então acho que essa primeira dimensão do fortalecimento da UC, do seu reconhecimento enquanto a existência enquanto relevância, né? E o outro grande propósito dos encargos acessórios é geralmente gerar benefícios também para as pessoas que vivem no entorno da unidade de conservação, mas um desafio da gestão é como gerar esses benefícios? (A-ICMBio-02).

Sobre as orientações do órgão gestor para gestão dos recursos, tendo apenas o contrato como base, o entrevistado A-ICMBio-02 traz:

A gente foi aprendendo sem ter uma normativa clara, a gente ainda não tem uma portaria que esclareça muitos pontos, ainda não tão óbvios não tão evidentes assim, né? Porque a orientação da sede da pf olha executa porque já pode executar, né? Então segue o decreto x que trata de parcerias do poder público com iniciativa privada e lá já tem os parâmetros mínimos né para compras para contratação, mas você tem um desafio grande de ainda ler esses decretos para interpretar como a gente pode fazer o fluxo de contratação execução, compra e prestação de contas desse projeto em termos de aprovação (A-ICMBio-02).

A análise das entrevistas, traz para debate o uso dos encargos acessórios como uma fonte de recurso para o órgão gestor conseguir resolver lacunas institucionais, como a escassez orçamentária para aplicação direta na UC, destinando o recurso para apoio a gestão interna de cada UC. E ainda que o mecanismo seja visto como inovador e estratégico para a gestão das UCs, persiste a falta de clareza na sua implementação e governança. Isso se reflete tanto na incerteza entre os analistas quanto na compreensão limitada da sociedade civil.

Categoria 2 – Instrumentos de controle social

A aplicação dos recursos provenientes dos encargos acessórios remete diretamente ao debate central da pesquisa: a participação social. Nesse contexto, essa categoria de análise concentrou-se nos instrumentos de controle social e de acesso à informação levantados a partir das respostas fornecidas pelos entrevistados.

Partindo do conselho gestor, como instrumento basilar de controle social nas UCs, sobre o questionamento de como o conselho participa/participou desse processo de definição dos encargos, houve controvérsias nas respostas dos analistas do ICMBio e da Sociedade Civil.

O conselho, ele participou na fase do projeto de concessão. Então eles participaram nessa sugestão, né? Sugestão dos macrotemas. Então acho que essa diferença entre o que o governo como um todo lucra com a concessão e o que vai ficar no território. Eu acho que isso ficou bem enraizado no conselho, então outros órgãos daí não dá esfera Federal, mas da esfera Estadual conseguiram também ter essa curva de aprendizagem, com o que seriam encargos acessórios, qual o volume financeiro disso e quais as possibilidades de aplicação né de execução. (A-ICMBio-01)

Os entrevistados trouxeram falas em que os debates perpassam sobre a função e participação efetiva dos conselhos consultivos para a gestão da UC: *“O mecanismo de gestão participativa oficial é o conselho, mas ele tem um número limitado a pessoas que fizeram reuniões que eram abertas às comunidades”* (A-ICMBio-01). *“Eu já vi muitos conselhos em que as reuniões não duram uma hora porque é meramente informativo. E na cabeça do gestor foi participativo porque ele informou a sociedade”* (A-ICMBio-02). Fala que converge com o que o entrevistado SC-01 trouxe: *“a gente não tem quase informações de nada, quando a gente vai para a reunião do CONPARNA né? Que eles passam algumas coisas assim umas pinceladas mesmo.”*

A aproximação do órgão gestor com a sociedade civil no PNJ é levantada durante as entrevistas: *“ICMBio para mim ele é muito falho. Porque ele vive muito no isolamento dele lá no lugar dele no cantinho dele”* (SC-01). O entrevistado SC-02 traz sobre a integração do ICMBio com a Vila de Jericoacoara, local onde está a sede do órgão gestor da UC: *“A nunca teve comunicação, nunca teve eu to aqui há 23 anos. Não é de agora sempre faltou assim a integração do ICMBio com a vila”* e complementa se referindo ao acesso às informações da parceria na UC: *“faltou isso, falta de comunicação, sempre tá faltando porque a gente não sabe que pé que tá por exemplo. Então tudo vai depender da comunicação. Tudo vai*

depende da comunicação, você imagina assim, nós não sabemos, o entorno, como é que tá?''.

Embora a criação de conselhos gestores represente um avanço institucional previsto pelo SNUC (2000), sua simples existência não garante a legitimidade nem a efetividade participativa desejadas. Como discute Loureiro e Cunha (2008), a frustração de segmentos sociais frente às expectativas sobre os conselhos não invalida a conquista do instrumento, mas impõe que seu funcionamento seja trabalhado com vistas à legitimação pelos diversos atores envolvidos

Ao trazer o questionamento sobre a definição do Transporte dos Moradores como um macrotema específico do PNJ, a fala do entrevistado A-ICMBio-01, aborda que foi pleiteado no Conselho Gestor por órgãos do poder municipal:

...foi a pedido da Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, então a prefeitura ela é representada no conselho pela Secretaria de Meio Ambiente, do turismo e da câmara de vereadores. E o transporte também é bem representado no conselho. Então a gente tem aqui o transporte, ele é sua maioria executado por cooperativos, são cooperativas até grandes, antigas bem estruturadas então quando você junta a Prefeitura do Município de Jijoca e as cooperativas a gente eu identifico como ali tendo nascido essa sugestão da gente pensar um valor desse montante, e colocar para a gente subsidiar então o transporte dos trabalhadores da Vila de Jericoacoara. O transporte público ele é uma responsabilidade dos Municípios, né? A prefeitura identificou que ali era uma oportunidade então de colaboração entre o ICMBio por meio do contrato de concessão com as demandas do município (A-ICMBio-01).

Para além do conselho gestor, outros instrumentos foram citados nas entrevistas. O entrevistado A-ICMBio-01 destacou a importância de processos seletivos transparentes para projetos, sugerindo a adoção de editais que permitam a avaliação objetiva das propostas:

A gente tem que dar chance para todo mundo que acha que tem uma proposta, então eu acredito que aquela estratégia de editais e projetos, e daí a gente avaliar os projetos, estabelecer critérios objetivos para que esses projetos sejam avaliados de forma transparente por todo o mundo e daí no final a gente tira os projetos vencedores, né? Como um edital por exemplo do CNPQ para recurso de pesquisa (A-ICMBio-01).

O entrevistado SC-02 sugere ampliar os espaços de diálogo com a comunidade do entorno:

Porque parece que eles têm medo de confronto e não pode ter medo de confronto. Tem que realmente chamar e no lugar que caiba muita gente, né em todas aqui no entorno do Parque porque imagina Tatajuba, Preá, tem que fazer coisa grande ou até nas comunidades mesmo, sabe, fazer uma

audiência pública em cada lugar afetado, eu acho para mim que é assim (SC-02).

Por fim, o entrevistado A-ICMBio-02 apontou como encaminhamento a criação de uma câmara temática vinculada ao conselho gestor, com a finalidade de desenvolver metodologias de participação social para a apresentação de projetos: *“um dos pontos de pauta era justamente a de definir uma câmara temática do conselho para propor uma metodologia de participação social para apresentação de projetos de encargos acessórios”*.

No entanto, o mesmo entrevistado ressalta a atenção a participação e a possível sobrecarga de demanda aos conselheiros:

Governança ainda não tá clara porque tem um desafio do envolvimento do Conselho, esse tem sido um grande desafio que a gente tem enfrentado, né? Porque fazer um planejamento pela equipe da unidade de toda a equipe técnica colaboradores temporários, né voluntários. eles ~conselheiros~ se assustaram e falaram assim meu Deus é muito projeto. A gente não tem tempo a gente tá aqui fazendo trabalho voluntário (A-ICMBio-02).

Apesar dos instrumentos apontados, o entrevistado destacou o desafio institucional de governança para participação social: *“então o ICMBio não estabelece uma governança para participação social, não tem não tem; de fato a gente não tem uma governança para participação social na elaboração desses projetos, nós estamos construindo essa governança.”* (A-ICMBio-02).

De modo geral, as entrevistas realizadas evidenciaram o potencial inovador dos encargos acessórios e, também, o momento atual de fragilidade sobre sua compreensão e operacionalização tanto pelo órgão gestor quanto pela sociedade civil. Enquanto analistas ambientais reconhecem a oportunidade de inovação e adaptação de demandas emergentes por meio desse instrumento, ao mesmo tempo apontam desafios de clareza conceitual e de gestão. Já os membros da sociedade civil que participaram da pesquisa demonstraram, em grande parte, desconhecimento ou compreensão superficial sobre o mecanismo, limitando sua capacidade de participação efetiva e controle social.

No que tange aos instrumentos de controle social, emergiram críticas sobre a atuação dos conselhos consultivos — que, embora previstos como espaços de participação, muitas vezes se apresentam de forma restrita ou meramente informativa.

Por fim, a análise das entrevistas reforça a necessidade de aprimorar os processos de gestão participativa no âmbito das concessões em UCs, de modo que os encargos acessórios cumpram seu papel proposto como mecanismo de fortalecimento territorial e de

fortalecimento socioambiental. Esse panorama indica reflexões sobre os instrumentos de controle social, que serão retomadas na discussão e considerações finais deste trabalho.

6. Discussão

A partir dos achados, discute-se processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no PNJ, por meio de instrumentos de controle social, refletindo os desafios, avanços e limites identificados no processo de governança dos encargos acessórios por meio da implementação de instrumentos de controle social.

Observa-se uma fragilidade significativa na disponibilidade de publicações e informações públicas acerca do mecanismo dos encargos acessórios. Diante disso, este estudo pretende contribuir para as discussões e apoiar as tomadas de decisão relacionadas à governança desse mecanismo, como resultado do exercício de controle social.

Com a amplitude dos encargos acessórios, acaba que muitos projetos cabem nos macrotemas, inclusive responsabilidades institucionais e de níveis federativos diferentes, como no PNJ, com repasse do recurso para transporte público municipal, ou no PNI com financiamento do primeiro encontro de gestores do ICMBio. Enquanto as instâncias de poderes federativos já compreendem e exploram as potencialidades do mecanismo, a comunidade local, que vivencia diretamente os impactos das decisões na UC, permanece à margem dos debates.

Embora presente em recentes contratos de concessão em Parques Nacional, os encargos acessórios surgem como um instrumento oportuno para garantir que recursos provenientes de contrapartidas da concessão possam ser investidos de forma direta e localmente na UC (ICMBio, 2024; Leung *et al.* 2019). No entanto, a sociedade em geral desconhece o escopo dessas aplicações, o que fragiliza o controle social (Moro *et al.* 2022).

Betti (2024) reforça essa lacuna ao abordar que o Brasil não dispõe ainda de um modelo de concessões colaborativo, posto a falta de transparência e de monitoramento que exclui do debate público os insucessos, enquanto enfatiza os supostos benefícios das parcerias. Nesse cenário, os objetivos da conservação podem ser melhor alcançados com o desenvolvimento de habilidades e capacidades que permitam ao gestor da UC, congregar também a comunidade (Irving, 2010; Leung *et al.* 2019; Moro *et al.* 2022). Conforme abordado no relatório da WWF-Brasil/IPÊ (Miranda, 2012 p.240), o envolvimento e o comprometimento da população local dependem de um processo em que o indivíduo possa "ser parte, tomar parte, fazer parte" do algo, o que o torna um ator central para a viabilização dos objetivos.

E o ICMBio como o poder concedente indica que o órgão em instância federal decide quais projetos vão ser aplicados. Embora essa discricionariedade deva ser exercida em conformidade com a legislação vigente, a ausência de diretrizes claras levanta questionamentos quanto às normas e critérios que, de fato, orientam a destinação desses recursos.

Nesse sentido, é importante resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas, reconhecendo que a constituição do interesse público é um processo complexo na sociedade brasileira, que enfrenta resistências e dificuldades (Dagnino, 2004).

A participação pública, viabilizada por eventos, audiências e reuniões, é essencial para garantir um diálogo contínuo entre sociedade e Estado, previsto na Constituição e no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Art. 5o Lei 9.985/2000- (Brasil, 2000), no entanto no caso do PNJ a frustração de atores da sociedade com o funcionamento do conselho, a limitação de informações qualificadas disponíveis sobre os encargos acessórios e a natureza "meramente informativa" das reuniões do CONPARNA Jeri reflete a problemática do descompasso entre a participação prevista em lei, e a participação que ocorre na prática (Arnstein, 1969; Dagnino, 2002; Irving *et al.*, 2007; Loureiro e Cunha 2008).

Conforme apontam autores (Dagnino, 2002; Loureiro e Cunha, 2008; Moro *et al.*, 2022; Secchin, 2008), essa fragilidade na governança reforça que a simples existência de instrumentos de controle social não garante, por si só, um avanço democrático, pois o desafio central reside em transformar essas instâncias formais em um ambiente capaz de articular os diferentes saberes, e conflitos inerentes ao processo de gestão.

Essa lacuna manifestou-se na percepção dos atores sociais envolvidos, que não compreendem de forma clara o que são esses encargos, tampouco seus objetivos e impactos. Essa falta de entendimento é paradoxal, uma vez que o ICMBio apresenta os encargos acessórios como uma "inovação" destinada a promover a eficiência e a responsabilidade na aplicação dos recursos provenientes das concessões, em prol do interesse público.

Nas publicações do ICMBio e nos registros das audiências acessadas para essa pesquisa (ICMBio, 2024, ICMBio, 2023a, 2023b, ICMBio, 2024e), os encargos acessórios são frequentemente qualificados como “encargos de responsabilidade socioambiental”, sugerindo um compromisso direto com ações que beneficiem as comunidades do entorno. No entanto, o alcance real desses recursos costuma ser muito mais genérico, atendendo a

demandas amplas formuladas pelo órgão gestor e por instâncias federais. Essa “romantização” do termo, pode gerar a expectativa de que os encargos irão financiar imediatamente programas de infraestrutura social, educação ambiental ou promoção de cadeias produtivas locais.

Esse descompasso entre narrativa e implementação foi evidenciado nas entrevistas, em que a observação do analista do ICMBio diz que, sem uma definição precisa de critérios e sem capacidade técnica local para mobilizar e gerenciar os recursos, a chamada “agenda socioambiental” corre o risco de se resumir a um discurso de fachada.

No contexto das concessões em UC, os resultados desta pesquisa indicam que, embora o discurso oficial valorize a “responsabilidade socioambiental” dos encargos acessórios, não há garantia de que as comunidades locais sejam diretamente beneficiadas. Esse vácuo na definição de critérios de alocação abre espaço para que os recursos se destinem a iniciativas que se afastam das necessidades das comunidades locais.

Se aponta que, sem mecanismos claros de partilha de benefícios, a atividade turística tende a reforçar as desigualdades espaciais já existentes, criando novas diferenciações entre territórios (Cruz, 2005). Os exemplos dos países no contexto do continente africano (Kegamba *et al.*, 2021, Nyirenda e Nkhata, 2013, Snyman *et al.* 2023,) nos levam a refletir sobre a importância de estruturar mecanismos de repartição de receitas turísticas que garantam não apenas a alocação de recursos, mas também a real participação das comunidades locais na definição e no acompanhamento dos projetos financiados.

Embora se espere pela publicação da portaria sobre os encargos acessórios, para que esclareça aspectos ainda controversos acerca de tal mecanismo, é necessário fortalecer a governança participativa para colher os bons frutos e não se tornar mais um obstáculo.

Todavia, a simples promulgação de regras não assegura a efetividade do controle social. Para que a participação ultrapasse o caráter meramente informativo, é imprescindível garantir não apenas a divulgação, mas também assegurar que as informações sejam apresentadas de forma clara e acessível para públicos diversificados (Rodrigues, Abrucio, 2020; Secchin, 2008). De acordo com a redação dos contratos de concessão em parques nacionais que incorporaram os encargos acessórios, cabe ao poder concedente a responsabilidade de elaborar, anualmente, uma lista de projetos a serem implementados. Essa lista deve estar alinhada aos macrotemas definidos no contrato e ao Plano de Manejo da UC. Ressaltamos neste estudo que a definição das prioridades dos projetos indicados pelo poder

concedente precisa acontecer sob a adoção de instrumentos de controle social para definição das prioridades – como consultas públicas, oficinas comunitárias e discussão conjunta no conselho gestor – ampliando a legitimidade das decisões e demandas locais.

Nesse processo, podem surgir tensões entre diferentes setores afetados pela parceria, mas esses espaços de interação proporcionam aprendizado mútuo. Isso pode resultar na revisão de propostas ou, em alguns casos, até na paralisação de projetos, demonstrando a importância e o impacto do controle social nas concessões e na gestão das UCs (Rodrigues, Abrucio, 2020).

No contexto do caso estudado, no PNJ, buscou-se analisar instrumentos de controle social — audiências, consultas públicas e atas do conselho gestor — para compreender o processo de participação social no planejamento e na destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios.

Audiências e consultas públicas são instrumentos relevantes de controle social, ampliando o diálogo entre diferentes atores sociais e o órgão gestor (Moro *et al.*, 2022). No caso do PNJ, embora tenham sido realizadas durante dois meses em abril-maio de 2022, com eventos presenciais em Jijoca de Jericoacoara e Cruz, e contribuições eletrônicas, foi um curto período disponível destinado à análise e compreensão coletiva da linguagem técnica dos documentos, e participação no processo que possibilitasse a participação social.

A análise dos registros das audiências evidencia que, embora os encargos acessórios tenham sido apresentados como “obrigações ambientais e social, para conservação e aquilo que acontece no entorno, as pessoas do entorno” (audiência realizada em 25 de abril 2022); e ainda como “obrigações para o meio ambiente” e “obrigações socioambientais” (audiência realizada em 26 de abril de 2022), falhou em esclarecer o contexto e as especificidades do mecanismo e reforça a discussão sobre a “romantização” do termo e evidencia lacunas no acesso à informação para o exercício do controle social. Na análise das contribuições eletrônicas da consulta pública, se destacou a contribuição do OPAP ao questionar a definição e a destinação dos recursos, e as respostas do BNDES e do ICMBio se limitaram a um glossário genérico e à menção de “macrotemas” nas cláusulas, sem esclarecer os critérios de aplicação ou monitoramento dos recursos.

Portanto, ainda que esses processos tenham reunido diferentes perspectivas — sociedade civil, setor público e empresas —, persistem desafios significativos para transformar essas manifestações em influência concreta nas decisões sobre os encargos

acessórios, mostrando a necessidade de mecanismos complementares que legitimem saberes e promovam controle social efetivo.

No que tange o conselho gestor, é interessante notar que, em análise das atas do CONPARNA Jeri, considerando o recorte temporal da primeira consulta e audiências públicas, realizada entre abril de 2022 até a data da assinatura do contrato em junho de 2024, o tema sobre os encargos acessórios foi tratado duas vezes dos nove encontros realizados. Esse resultado corrobora a visão de que, embora o conselho seja reconhecido como um instrumento basilar de controle social e participação, sua função na prática pode ser limitada (Arruda, Irving e Moraes, 2024; Cepêda, 2012; Irving *et al.*, 2007; Loureiro, Cunha, 2008; Moro, Fracalanza, 2021). O fato de as discussões terem sido predominantemente conduzidas por instituições do setor público, com baixa apropriação por parte da sociedade civil, evidencia a persistência do modelo *top-down*, no qual as decisões permanecem centralizadas no órgão gestor e nas concessionárias (Betti, 2024).

Essa realidade reflete a problemática apontada por autores como Moro e Fracalanza (2021) e Arruda, Irving e Moraes (2024), que discutem como a legislação, ao atribuir uma função restrita aos conselhos consultivos em parques nacionais, contribui para a concentração de decisões. A baixa recorrência do tema sugere que a comunidade e os demais membros do conselho tiveram poucas oportunidades de se apropriar da cláusula dos encargos, o que compromete o potencial democrático do conselho. Esse cenário reforça o apontamento da CGU (2024) de que, para que esses conselhos sejam mais bem aproveitados, é essencial que a sociedade tenha acesso a um maior volume de informações claras e confiáveis, de modo a promover o engajamento efetivo e o controle social.

Esse resultado reforça a percepção de que, embora o conselho gestor seja reconhecido como uma instância institucional de diálogo e controle social, na prática ele não tem sido o principal fórum para discutir a execução dos encargos acessórios. Nesse sentido, os resultados sugerem que o debate sobre esses recursos precisa transcender o espaço do conselho, envolvendo outros instrumentos capazes de ampliar o controle social e garantir maior legitimidade e transparência ao processo. Logo, é importante reconhecer que outros instrumentos de controle social podem ser integrados e utilizados de forma complementar para fortalecer a governança, como é o caso das câmaras temáticas no âmbito do conselho gestor (ICMBio, 20214)

Além disso, foi ressaltado nas entrevistas que o “juridiquês” das informações dificulta o envolvimento da comunidade, que pode levar um tempo para análise e compreensão. Além da falta de experiência prática e de conhecimento aprofundado, por parte de muitos conselheiros, para lidar com os termos e cláusulas contratuais.

A experiência com o controle social evidencia a importância de promover processos de formação e alinhamento conceitual sobre as parcerias, bem como reservar tempo adequado para debates sobre os impactos socioeconômicos e ambientais na UC. Conforme enfatizado por OPAP e Instituto Linha D’Água (2023), a efetiva transparência e o acompanhamento dos contratos de concessão dependem não apenas de aumentar a participação de conselheiros e usuários, mas também da capacidade institucional de incorporar os aprendizados acumulados, disponibilizar informações claras e acessíveis, e promover debates de qualidade nos fóruns públicos.

O controle social sobre o processo de formalização de parcerias em UCs permite que a sociedade participe ativamente, com o objetivo de se informar, sugerir contribuições e monitorar se as ações do Poder Público estão: em conformidade com as leis da UC; acessíveis ao público; isentas de favorecimentos indevidos e alinhadas ao bem coletivo. Além de mecanismos legais de consulta e participação, o controle social requer uma mobilização contínua e um aprendizado coletivo, considerando as diferentes visões culturais sobre o acesso à informação, tomada de decisões e responsabilização no acompanhamento das políticas públicas (Moro, OPAP, Instituto Linha D’água, 2022). Além disso, de acordo com os autores, Loureiro e Cunha (2008) é fundamental considerar desigualdades estruturais, como condições de deslocamento e permanência, acesso à informação, infraestrutura de suporte e domínio da linguagem técnica e burocrática, de modo que o exercício do controle social seja efetivamente inclusivo e democrático, sobretudo para atores em situação de maior vulnerabilidade socioambiental.

Tais situações refletem a problemática central da pesquisa, que enfatiza a necessidade de controle social na definição e execução das ações e projetos, além de uma clara definição da alocação de recursos. A fragilidade de instrumentos de participação e transparência, aliada à falta de integração estruturada desses processos no planejamento da gestão, pode resultar em uma alocação de recursos que não necessariamente atenda às reais necessidades das UCs e aos interesses das comunidades do entorno.

Nesse contexto, trazemos como produto final uma cartilha (apêndice 3), concebida como uma forma de devolutiva da pesquisa para a sociedade, tem como objetivo principal informar e direcionar a sociedade civil para uma gestão mais eficiente e participativa destes recursos destinados à conservação e gestão do PNJ. O objetivo da cartilha é contribuir para o pensamento crítico da construção de propostas que promovam uma distribuição dos benefícios resultantes dos processos socioeconômicos associados à conservação da unidade de conservação. O conteúdo da cartilha é baseado nas referências utilizadas neste estudo e, somado à construção de informações obtidas durante o estudo exploratório.

A cartilha aborda os encargos acessórios com interpretação do tema no contexto do PNJ e com comunicação por proposta de perguntas e respostas: O que são? Como é feita a divisão do recurso? Quem decide como vão ser usados? O que já está em discussão?; e sobre os instrumentos de controle social, com aporte teórico em publicações recentes de Moro, OPAP e Instituto Linha D'água (2022) sobre controle social em parcerias para apoio ao uso público em UCs e o material informativo com exemplos, na prática, produzido por OPAP e Instituto Linha D'Água (2023). A cartilha visa contextualizar o que é a concessão, sobre seus efeitos; os propósitos dos encargos acessórios; e os macrotemas, para que os sujeitos possam apoiar nas decisões nos processos e espaços de participação social.

Entretanto, a cartilha não existe por si só: ela precisa ser utilizada em contexto de aprendizagem, servindo de apoio para a participação social de conselheiros e sociedade em geral implicadas no território.

No PNJ, diante do atual cenário de instabilidade jurídica, os recursos provenientes dos encargos acessórios ainda não estão sendo arrecadados. A elaboração da cartilha nesse contexto oferece uma oportunidade para o planejamento participativo desse mecanismo.

7. Considerações finais

A pesquisa buscou contribuir para o debate sobre as parcerias público-privadas como instrumento de política pública para apoio à visitação em UCs, tendo como foco a análise descritiva da atual parceria estabelecida no PNJ. Onde o debate destaca conflitos que emergem da relação entre diferentes grupos de interesse no desenvolvimento do turismo no território. Observa-se, de um lado, o poder concedente (União/ICMBio) e a concessionária com uma proposta de gestão e operação de serviços e, de outro, trabalhadores do turismo, operadores de transporte das comunidades do entorno que já atuam com as atividades de turismo no território e região, que são diretamente afetados pela nova dinâmica de visitação a partir da concessão, que determina restrições de acesso e dúvidas quanto à destinação equitativa de benefícios econômicos e socioambientais decorrentes do contrato.

A partir dessa análise, após as reflexões e delimitações para o estudo com o olhar para como impactos das políticas públicas, refletem os interesses e necessidades das comunidades envolvidas procurou-se compreender o processo de participação social na definição e aplicação dos recursos provenientes dos encargos acessórios, que representa uma inovação contratual como política pública de inclusão socioambiental. Debatendo tal compreensão pelo viés do uso dos instrumentos de controle social nesse contexto. Com base nos resultados obtidos, discutiu-se a governança desse mecanismo, destacando os desafios, avanços e limites identificados, incluindo a atribuição dos instrumentos de controle social em seu planejamento.

Este trabalho se deparou com algumas limitações que, se superadas, poderão ampliar o alcance e a profundidade das análises. Sendo elas, primeiro a representatividade dos atores sociais entrevistados, que ficou restrita ao pequeno número de participantes; ouvir um número maior e mais diversos de representantes da sociedade civil permitiria enriquecer a compreensão sobre as visões e demandas do entorno do PNJ. Além disso, conduzir a pesquisa em *real time* enquanto acontecia a fase de publicação do segundo edital em 2023 e processo de implementação da parceria na UC até abril de 2025 foi um ponto forte — pois possibilitou a observação em tempo real de práticas e desafios — mas também impôs o desafio de equilibrar o registro dos acontecimentos imediatos com a análise aprofundada dos seus desdobramentos, de modo a não se limitar a descrever eventos, mas de fato compreender as dinâmicas que se enredam.

A análise realizada ao longo desta dissertação evidencia que o conceito de “encargos acessórios” — introduzido pela Lei nº 13.668/2018 e regulamentado em contratos de

concessão como o do Parque Nacional de Jericoacoara — ainda não é compreendido de forma clara. O ICMBio apresenta esses encargos como uma inovação capaz de fortalecer a eficiência da gestão pública e de responsabilizar a iniciativa privada, assegurando que parte dos recursos de contrapartida permaneça diretamente na UC. No entanto, a pesquisa levantou que, na prática, persiste uma lacuna informacional e operacional que impede o exercício pleno do controle social, comprometendo a transparência e a legitimidade desse mecanismo.

Embora os encargos acessórios tenham potencial para canalizar investimentos em infraestrutura local, educação ambiental e projetos comunitários, seu alcance legítimo tem sido muito mais amplo e genérico. Isso ocorre em virtude de critérios de seleção e priorização de projetos pouco definidos, de diretrizes contratuais que pré estabelecem macrotemas sem detalhar procedimentos claros de governança e de indicadores de monitoramento que permitam aferir resultados. Desse modo, a destinação dos recursos corre o risco de se concentrar em iniciativas de interesse do poder concedente e concessionária, com participação restrita do conselho consultivo e das comunidades do entorno — sobretudo aquelas diretamente envolvidas e impactadas pela dinâmica de visitação da UC.

O caráter estratégico dos encargos acessórios, ao garantir que parte dos valores arrecadados permaneça vinculada à UC, constitui um avanço conceitual: reduz a dependência de repasses orçamentários genéricos e fortalece a presença institucional no território. Contudo, para cumprir seu papel de instrumento de retorno de repartição de benefícios da parceria público-privada é indispensável que seja acompanhado de processos participativos efetivos. A ausência de “mecanismos palpáveis” para acompanhar a definição, a execução e a avaliação dos projetos financiados minam a possibilidade de responsabilização dos gestores e fragiliza a confiança da comunidade.

Assim, analisar de forma mais detalhada como o controle social se manifesta no contexto específico do PNJ evidencia os desafios práticos da governança participativa e indica caminhos para fortalecer sua efetividade. Diante disso, cabe sugerir que futuras pesquisas aprofundem a avaliação dos processos de participação social com metodologias adequadas, para analisar as dinâmicas territoriais e institucionais envolvidas.

Diante dos achados desta pesquisa, apresentam-se algumas recomendações que podem contribuir para aprimorar a gestão participativa dos recursos provenientes dos encargos acessórios:

- A destinação de encargos acessórios ao Mosaico Jericoacoara — envolvendo o PNJ, a APA da Lagoa de Jijoca e a APA de Tatajuba — merece investigação específica. Estudos futuros devem mapear as etapas de constituição, os atores envolvidos e as dinâmicas de cooperação entre União, Estado e Municípios, avaliando como a repartição dos recursos pode atender demandas territoriais de forma equitativa e integrada.

- Propõe-se a criação de indicadores específicos²⁶ para os macrotemas contratuais, para monitorar a efetividade e o impacto dos projetos financiados pelos encargos acessórios.

- A questão do transporte viário no PNJ é pulsante, e a ambiguidade no contrato relacionada à operação do serviço gera incertezas sobre até que ponto a concessionária poderá implementar novas tecnologias ou serviços de transporte sem ferir a proibição de concorrer com os prestadores locais já autorizados pelo ICMBio. Essa imprecisão gera apreensões quanto ao ordenamento e à operação do transporte interno, afetando diretamente a relação da futura concessionária com os prestadores locais que atualmente oferecem transporte rodoviário no PNJ. Assim, é recomendável que futuros estudos examinem de forma detalhada como esse arranjo se desdobra.

Por fim, apesar dos conflitos de ordenamento territorial e da crescente degradação ambiental, o PNJ mantém-se entre as dez UCs mais visitadas do país desde 2013. Nesse cenário, a implementação de uma concessão de serviços de apoio à visitação exerce influência direta sobre a dinâmica local, gerando dúvidas e apreensões significativas entre os trabalhadores e as comunidades que dependem do turismo. Torna-se, portanto, essencial reforçar práticas de controle social, de modo a assegurar que as decisões relativas aos encargos acessórios e demais aspectos da parceria respondam, de fato, às necessidades e expectativas da UC.

²⁶ O projeto do OPAP “Sistema de monitoramento das parcerias para a promoção do lazer e turismo em unidades de conservação, com apoio do Edital Universal/CNPq 2023, já apresenta, em sua matriz, alguns indicadores aplicáveis aos encargos acessórios; contudo, é possível e recomendável desenvolver indicadores adicionais adaptados às especificidades.

8. Produto técnico

Como resultado da pesquisa, foi desenvolvida uma cartilha para orientar a comunidade sobre o uso desses recursos e os instrumentos de controle social, visando fortalecer a transparência e a legitimidade nas decisões relacionadas aos encargos acessórios. A cartilha será incluída como apêndice C desta pesquisa, permitindo seu acesso integral como material complementar ao texto principal.

O objetivo da cartilha é contribuir para o pensamento crítico da construção de propostas que promovam uma distribuição dos benefícios resultantes dos processos socioeconômicos associados à conservação da UC.

A cartilha aborda os encargos acessórios com interpretação do tema no contexto do PNJ e com comunicação por proposta de perguntas e respostas: O que são? Como é feita a divisão do recurso? Quem decide como vão ser usados? O que já está em discussão?; e sobre os instrumentos de controle social, com aporte teórico em publicações recentes de Moro, OPAP e Instituto Linha D'água (2022) sobre controle social em parcerias para apoio ao uso público em UCs e o material informativo com exemplos, na prática, produzido por OPAP e Instituto Linha D'Água (2023).

Disponibilizada de forma digital, seu acesso será aberto a toda a população. Para construção do desenho visual da cartilha inclui fotos e ilustrações do artista plástico e muralista Miguel de Paula, cearense conhecido por suas criações que unem arte, sustentabilidade e cultura popular. Algumas das imagens são fotografias de suas obras, realizadas em espaços públicos, e foram gentilmente enviadas pelo próprio artista.

O conteúdo da cartilha é baseado nas referências utilizadas nesta pesquisa, somado à construção de informações obtidas através da interação com a comunidade durante a pesquisa de campo.

Roteiro da Cartilha:

1. Apresentação do PNJ: Introdução sobre o parque, sua localização, características naturais e culturais da unidade de conservação;
2. Contexto da concessão no PNJ;
3. Encargos acessórios: Descrição dos recursos disponíveis destinados aos projetos e ações da comunidade do entorno do parque, oriundos da cláusula 12 do contrato de concessão no PNJ;

4. Benefícios para a participação social - controle social: Expor como a participação da comunidade tem impactos não apenas para a conservação do parque, mas também para o desenvolvimento socioeconômico local e o fortalecimento do senso de pertencimento e responsabilidade social;

5. Contatos adicionais: Fornecimento de informações de contato dos órgãos responsáveis pela gestão do parque e instrumentos disponíveis para o controle social.

No PNJ, diante do atual cenário de instabilidade jurídica, os recursos provenientes dos encargos acessórios ainda não estão sendo arrecadados. A elaboração da cartilha nesse contexto oferece uma oportunidade para o planejamento participativo desse mecanismo.

9. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, I. C.; SILVA, G. G. L.; RAIMUNDO, S. Qualidade na prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais: o caso da concessão no Parque Nacional do Itatiaia. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v 16, n.3, jun 2023, pp. 165-188.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 168-176, mar. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392004000100020>.

ARAUJO, Carolina Dutra de; CÂNDIDO, Débora Regina Campos; KROTT, Max. Turismo de base comunitária e relação de poder no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (Brasil). **Caderno Virtual de Turismo**, [S. l.], v. 18, n. 2, 2018. DOI: 10.18472/cvt.18n2.2018.1332. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/1332>. Acesso em: 10 set. 2023.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation [Uma escalada de participação cidadã]. *Journal of the American Institute of Planners*, Chicago, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

Arruda TO, Irving MA, Moraes EA. Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local. *Biodivers. Bras.* [Internet]. 2024; 14(2): 18-36. doi: 10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i1.2424

BECKER, Berta. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/2>. Acesso em: 06 set. 2024.

BETTI, Patricia. **CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL E CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NOS PARQUES COSTEIROS-MARINHOS**. 2024. 403 f. Tese (Doutorado) - Curso de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

COSTEIROS-MARINHOS. 2024. 403 f. Tese (Doutorado) - Curso de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

BNDES. **Com auxílio do BNDES, ICMBio lança edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara (CE)**. 2022. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/com-auxilio-do-bndes-icmbio-lanca-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-ce>. Acesso em: 20 abr. 2023

BNDES. **Concessões de parques naturais e urbanos no Brasil (1998-2021)**. 2021. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Parques#1>. Acesso em: 10 set. 2023.

Botelho, E. S.; Raimundo, S. Aporte teórico-conceitual para a noção das parcerias público-comunitárias para o lazer e o turismo em áreas protegidas. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v 16, n.3, jun 2023, pp. 25-46.

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

BOTELHO, Eloise; MACIEL, Gláucio. A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no Parque Nacional da Tijuca – RJ. **Caderno Virtual de Turismo**, Dossiê Temático, v. 18, n. 3, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1554>

BRAGA, Alice Serpa. **Parques Nacionais: Participação Privada na Viabilização do Uso Público**. Curitiba: Crv, 2013. 140 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Senado Federal, 1988c.

BRASIL. Decreto nº 10.147, de 2 de dezembro de 2019. Qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. **Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 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. Brasília: DOU de 19/07/2000

BRASIL. Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007. Trata da **ampliação dos limites do Parque Nacional de Jericoacoara**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jun. 2007. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11486.htm#art7 Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasil, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm.

BRASIL. Lei no 13.668, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis no 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Brasil, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13668.htm.

BRASIL. Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O. Brasil, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193.

BRASIL. Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasil, DF, 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm.

BRASIL. Lei no 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasil, DF, 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm.

BRASIL. S/nome. Ministério das Cidades. **PPI – Programa de Parceria de Investimentos**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/ppi-2013-programa-de-parceria-de-investimentos>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRUMATTI, P. N. M.; ROZENDO, C. Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em**

Turismo, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 2119, 2021. DOI: 10.7784/rbtur.v15i3.2119. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2119>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira. **O ESPELHO DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL: uma perspectiva sobre vulnerabilidades**. 2020. 297 f. Tese (Doutorado) - Curso de Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; SONAGLIO, Kerlei Eniele. Limitações e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina. **Revista Brasileira de Ecoturismo (Rbecotur)**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 62-83, 11 jun. 2023. Universidade Federal de Sao Paulo. <http://dx.doi.org/10.34024/rbecotur.2023.v16.15154>.

CAÑADA, Ernest. **Implicaciones socioambientales de la construcción del espacio turístico**. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312164996_Implicaciones_socioambientales_de_la_construccion_del_espacio_turistico. Acesso em: 03 fev. 2024.

CCJ - CONSELHO COMUNITÁRIO DE JERICOACOARA. **Jericoacoara**. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/jericoacoara/>. Acesso em: 10 out. 2024.

CCJ - Conselho Comunitário de Jericoacoara. **1ª Assembleia Ordinaria do Fórum de Turismo do Ceará - FORTUR-CE na Assembleia Legislativa do Ceará, sobre a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara**. Jijoca de Jericoacoara, 06 fev. 2024. Instagram: [conselhocomunitariojeri](https://www.instagram.com/p/DFv5hbqxjcK/). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DFv5hbqxjcK/>. Acesso em: 10 fev. 2025

CCJ - Conselho Comunitário de Jericoacoara. **Uma importante reunião com a Ministra do Meio Ambiente @marinasilvaoficial , com o governador @elmanofreitas, o senador @senadorcidgomes, o deputado federal @dep.roberiomonteiro, o Prefeito Eleito de Jijoca de Jericoacoara @leandrocezarjeri, a nossa advogada @deaspazzafumo entre outras autoridades**. Jijoca de Jericoacoara, 20 dez. 2024b. Instagram: [conselhocomunitariojeri](https://www.instagram.com/p/DDzLJI7xb3K/). Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DDzLJI7xb3K/>. Acesso em: 22 dez. 2024

CEARÁ, Revista. **“Traiu o Turismo”, diz Arialdo Pinho sobre Elmano após autorizar privatização de Jericoacoara**. 2024. Disponível em:

<https://www.revistaceara.com.br/traiu-o-turismo-diz-arialdo-pinho-sobre-elmano-apos-autorizar-privatizacao-de-jericoacoara/>. Acesso em: 01 mar. 2024.

CEARÁ. Sema. Secretária de Meio Ambiente. **SEMA avança com ações para o reconhecimento do Mosaico Jericoacoara no Ceará**. 2024. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2024/10/11/sema-avanca-com-acoes-para-o-reconhecimento-do-mosaico-jericoacoara-no-ceara/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CEPÊDA, Vera Alves. **O papel dos conselhos e conselheiros municipais**. [vídeo] Programa de Formação de Conselheiros Municipais. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Bc5YLCue_EA. Acesso em: 10 de maio, 2024.

CGU. Controladoria-Geral da União; Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Exercício 2018. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/ptbr/acesso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-anuais>>. Acesso em 07 jan. 2025.

CGU. **Controle social**. ENAP. 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/2719>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **AValiação dos Contratos de Concessão de Uso Público de Unidades de Conservação Federais**: relatório consolidado unidade auditada: icmbio. Brasília: CGU, 2024.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. “PATRIMONIALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO”: ENSAIO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE TURISMO, “PATRIMÔNIO CULTURAL” E PRODUÇÃO DO ESPAÇO. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, Brasil, v. 16, n. 2, p. 95–104, 2012. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2012.74255. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74255>. Acesso em: 10 abril. 2024.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. 1999. 220 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**. Florianópolis, p. 27-43. dez. 2005. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234/12254>. Acesso em: 05 abr. 2024.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

DAGNINO, Evelina. 2004. “**Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 280-295, ago. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 464 p.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2008. 198 p.

Dudley, N. (Editor) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp. WITH Stolton, S., P. Shadie and N. Dudley (2013). IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN.

EAGLES, Paul F.J. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), p. 231-248.

EAGLES, Paul F.J., MCCOOL, Stephen F. and HAYNES, Christopher D.A. 2002. Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xv + 183pp.

EMBRATUR. **Forbes elege Brasil como o melhor país do mundo para ecoturismo**. 2023. Disponível

<https://embratur.com.br/2023/08/03/forbes-elege-brasil-como-o-melhor-pais-do-mundo-para-e-coturismo/#:~:text=Forbes%20elege%20Brasil%20como%20o%20melhor%20pa%C3%ADs%20do%20mundo%20para%20ecoturismo,-Os%20destinos%20naturais&text=De%20acordo>

%20com%20a%20Forbes,de%20animais%20e%20plantas%20diversas%E2%80%9D.

Acesso em: 23 nov. 2024.

FALCONERY, Lucas. **Duna Pôr do Sol: entenda como um projeto de 2020 poderia ter adiado o fim do ponto turístico no CE.** 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/duna-por-do-sol-entenda-como-um-projeto-de-2020-poderia-ter-adiado-o-fim-do-ponto-turistico-no-ce-1.3353698>. Acesso em: 04 nov. 2023

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho:** Ubu Editora, 2022

FONTELES, José Osmar. **Turismo e impactos socioambientais.** São Paulo: Aleph, 2004.

FONTELES, José Osmar. **A Educação pela Pedra: Jericoacoara, memória e narração.**Sobral CE: Sertão Cult, 2024. 260p.

FONTELES, José Osmar. Inserção dos atores sociais locais na gestão do turismo em Jericoacoara -CE. **Revista Iberoamericana de Turismo**, abr. 2015. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/1590>. Acesso em: 19 set. 2022.

FONTELES, José Osmar. RECONSTRUÇÃO DE TERRITÓRIOS E IDENTIDADE: um olhar sobre Jericoacoara – Ceará. **Mercator**, Fortaleza, v. 4, n. 8, nov. 2008. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/98>. Data de acesso: 02 set. 2022.

FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS: "O Papel dos conselhos e conselheiros municipais". Realização de Vera Alves Cepêda. São Paulo: Youtube, 2012. Son., color. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Bc5YLCue_EA. Acesso em: 20 fev. 2024.

FUSSMAN, Cal. **BEAUTY AND THE BEACH.** 1987. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/1987/03/15/beauty-and-the-beach/bdff84da-f4e9-48c9-baaf-8aba64a96905/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

G1 CE. **Governo federal publica novo edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, dez dias depois do cancelamento do anterior.** 15 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/09/15/governo-federal-publica-novo-edital-de-con>

[cessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-dez-dias-depois-do-cancelamento-do-anterior.gh](#)
[ml](#). Acesso em: 16 de set, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. Sexta edição. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

GOV CEARÁ. Ceará apresenta proposta de gestão compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara. Disponível em:
<https://a80b996915.clvaw-cdnwnd.com/30c8062af552c8c52e3fa17d299710a4/200002142-cbcdec3/Proposta%20PNJ.pdf?ph=a80b996915>. Acesso em: 20 de maio, 2024.

GOV CEARÁ, 2024b. *Leilão define consórcio para concessão do Parque Nacional de Jericoacoara*. Disponível em:
<https://www.ceara.gov.br/2024/01/26/leilao-define-consorcio-para-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em: 27 de janeiro, 2024.

GUETTA, Mauricio, OVIEDO, Antonio Francisco Perrone, BENSUSAN, Nurit. 2022 A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação. In: OVIEDO, Antonio F. P.; BENSUSAN, Nurit. **Como proteger quando a regra é destruir**. Brasília: Mil Folhas, 2022. p. 30-57

IBGE. **Brasil**. Ceará. Jijoca de Jericoacoara: panorama. 2023. Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/jijoca-de-jericoacoara/panorama>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ICMBIO. **Aberta consulta pública sobre encargos acessórios nos contratos de concessão**: portaria vai disciplinar o planejamento e aplicação dos recursos. Portaria vai disciplinar o planejamento e aplicação dos recursos. 2024e. Disponível em:
<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/aberta-consulta-publica-sobre-encargos-acessorios-nos-contratos-de-concessao>. Acesso em: 15 out. 2024.

ICMBio. **Cartilha Perguntas e Respostas**: concessão de serviços de apoio ao uso público parque nacional de jericoacoara. Brasília: Icmbio, 2023b. Disponível em:
<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrancia/2022/arquivos/FAQConcessaoPNJvFinal.pdf>. Acesso em: 07 out. 2023.

ICMBIO. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais**: um guia para gestores e conselheiros. Brasília: Inspiri Comunicação, 2014. 79 p.

ICMBio. **Consórcio Dunas vence concorrência de concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara**. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parque-nacional-de-jericoacoara-ce-tera-r-61-milhoes-para-melhorias-de-infraestrutura-turistica>. Acesso em: 27 jan. 2024.

ICMBio. Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022 - Parna de Jericoacoara. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ICMBio. Edital de Licitação - Concorrência nº 002/2023 - Parna de Jericoacoara. 2022b. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/edital-de-licitacao-concorrenca-no-001-2023>. Acesso em: 30 out. 2022

ICMBio. **Gestão de contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UC é regulamentada pelo ICMBio**: Instrução Normativa nº 4/2024 estabelece normas e critérios para avaliação das concessões em unidades de conservação federal. 2024f. Disponível em: <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>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ICMBio. **ICMBio e MMA anunciam investimentos de R\$ 75 milhões para revitalização e obras no Corcovado e demais áreas do Parque Nacional da Tijuca**. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-e-mma-anunciam-investimentos-de-r-75-milhoes-para-revitalizacao-e-obras-no-corcovado-e-demais-areas-do-parque-nacional-da-tijuca>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ICMBio. **ICMBio lança novo edital de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-lanca-novo-edital->

de-concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao-no-parque-nacional-de-jericoacoara. Acesso em: 10 out. 2023.

ICMBio. **Instituto Chico Mendes realiza primeiro Encontro de Gestores com 350 participantes em Foz do Iguaçu.** 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/instituto-chico-mendes-realiza-primeiro-encontro-de-gestores-com-350-participantes-em-foz-do-iguacu>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ICMBIO. **Jericoacoara analisa viabilização de concessão de serviços.** 19 fev. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimasnoticias/jericoacoara-analisa-viabilizacao-de-concessao-de-servicos>. Acesso em: 11 dez. 2024.

ICMBio. **Parna de Jericoacoara.** s/d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 03 out. 2022.

ICMBio. **Com 12,5 milhões de visitas, Parques Nacionais têm recorde de visitação em 2025:** Visitação nos Parques Nacionais, monitorada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), teve aumento real de 3,8% em relação ao ano anterior. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/com-12-5-milhoes-de-visitas-parques-nacionais-tem-recorde-de-visitacao-em-2024>. Acesso em: 27 mai. 2025.

ICMBIO. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara: Encarte 4 – Planejamento da UC.** Documento alterado pela Portaria ICMBio Nº 377, de 21 de julho de 2021

ICMBio. **Portaria nº 289, de 3 de maio de 2021.** Dispõe sobre o planejamento da criação de unidades de conservação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 2021b. Disponível em:

https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/criacao-de-unidades-de-conservacao/legislacao/portaria_289_de_3_de_maio_de_2021_planejamento.pdf> Acesso em: 11 jan. 2025.

ICMBio. **Serviços de apoio à visitação.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>. Acesso em: 10 nov. 2023.

ICMBio. **Nota 08/2024 - Início de operação de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara é adiado por 90 dias.** 2024f. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-08-2024-cobranca-de-imagens-e-inicio-de-operacao-de-concessao-no-parque-nacional-de-jericoacoara-sao-adiados-por-90-dias. Acesso em: 10 jan. 2025.

ICMBio. **Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação Federais:** princípios e diretrizes 2018.

IPEA. Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura / organizador: Mauro Santos Silva. – Brasília: IPEA, 2022. 468 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes_e_parcerias.PDF - Acesso em: 20 de Mar 2024

IRVING et al. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. In: Fontaine G, Van Vliet G, Pasquis R (coords.). Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina. FLACSO Ecuador; IDDRI; CIRAD; 2009. p. 79-106.

IRVING, M. A ; F, Cozzolino ; FRAGELLI, Cláudia ; SANCHO, Altair . Governança e políticas públicas: desafios para gestão de parques nacionais. In: Guillaume Fontaine; Geert Van Vlier; Richard Pasquis. (Org.). Políticas ambientales y gobernabilidad en America Latina. 1ed.Quito: FLACSO/IDDRI/CIRAD, 2007, v. 1, p. 79-103.

IRVING, Marta de Azevedo. ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no brasil?. In: SESC (ed.). **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro: Sesc, 2010. p. 122-147.

IRVING, Marta de Azevedo. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível?. In: MTUR. **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009, p. 108-12.

JIOCA DE JERICOACOARA. Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara. **Dados do município/localização.** s/d. Disponível em: <https://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/omunicipio.php>. Acesso em: 03 abr. 2023.

KEGAMBA, Juma J. *et al.* A review of conservation-related benefit-sharing mechanisms in Tanzania. **Global Ecology And Conservation**, [S.L.], v. 33, jan. 2022. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gecco.2021.e01955>.

KLINE, Carol S.; SLOCUM, Susan L.. Neoliberalism in ecotourism? The new development paradigm of multinational projects in Africa. **Journal Of Ecotourism**, [S.L.], v. 14, n. 2-3, p. 99-112, 26 mar. 2015.

Leung, Yu-Fai, Spenceley, Anna, Hvenegaard, Glen, e Buckley, Ralf (eds.) (2019). Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas. Diretrizes para sustentabilidade. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas No. 27, Gland, Suíça: UICN. xii + 120 pp.

Lima, M.A. G.;Irving, M.A.; Oliveira, E. (2022). Decodificando Narrativas de Políticas Públicas de Turismo no Brasil: uma leitura crítica sobre o turismo de base comunitária (TBC). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, 16, e-2094. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v16.2094>

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; CUNHA, Cláudia Conceição. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 237-253, 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-753x2008000200003>.

MANZINI, E.J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, 2004, Bauru. A Pesquisa qualitativa em debate.

MARTINS, Jerônimo Carvalho. Avaliação do processo de autorização de veículos de transporte turístico e de passageiros no Parque Nacional de Jericoacoara. ICMBio: Jijoca de Jericoacoara, 2018.

MINAYO, Maria Cecilia (organizadora). DESLANDES, Suely Ferreira, NETO, Otávio Cruz, GOMES, Romeu. **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 21ª edição, p7 – 80, 2002.

MIRANDA, Neide Baptista Gonçalves. Instrumentos para participação comunitária. Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação. Realização: WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas. Org.: Maria Olatz Cases. WWF-Brasil, Brasília, 2012.

MMA. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

MOLINA, Fábio Silveira. **TURISMO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO – O CASO DE JERICOACOARA, CE**. São Paulo, 2007. 71 p Dissertação (Geografia Humana) -Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-12022008-103629/pt-br.php>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MORAES, E.A.; IRVING, M.A.; SANTOS, J.S.C.; SANTOS, H.Q.; PINTO, M.C. Redes de turismo de base comunitária: reflexões no contexto latino-americano. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.9, n.6, nov-2016/jan-2017, pp.612-623.

MORE, Thomas A.; MANNING, Robert E.. **The Public Functions of Parks and Protected Areas**. 2004. Disponível em: https://mmv.boku.ac.at/refbase/files/more_thomas_a.man-2004-the_public_functions.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

MOREIRA, Matheus. **Governo federal aprova privatização do Parque Nacional de Jericoacoara: a concessão será de 30 anos e custará à empresa que vencer o processo, no mínimo, R\$ 7,5 milhões**. G1 CE, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/12/12/privatizacao-parque-nacional-de-jericoacoara.ghtml>. Acesso em: 20 de abr, 2023.

MORO, Carolina Corrêa. **Relatório técnico: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação** [livro eletrônico] / Carolina Corrêa Moro, Fernanda dos Santos Rotta, Esther Éles ; coordenação Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, Eloise Silveira Botelho. -São Paulo: Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2022

MORO, Carolina Corrêa; FRACALANZA, Ana Paula. CONTROLE SOCIAL DE PARCERIAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 10., 2021. Campinas.

MTUR – Ministério do Turismo. Destino Referência em Turismo de Sol e Praia – Jericoacoara. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/destinos-referencia-em-segmentos-turisticos/destino-referencia-em-turismo-de-sol-e-praia-jericoacoara-ce.pdf>. Acesso em: 03 out. 2022.

NERI, Flávia de Araújo, JUNIOR, Wanderley Jorge da Silveira, SOUZA, Cléber Rodrigo, PEREIRA, Alessandra Rezende, DIAS Natália Oliveira. **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM ÁREAS PROTEGIDAS: O ESTUDO DE CASO DE QUATRO PARQUES NACIONAIS EM MINAS GERAIS-BRASIL**. In: LADWIG, Nilzo Ivo; MENEGASSO, Juliana Debiasi (org.). Áreas Protegidas e Turismo. Minas Gerais: Atena, 2022. p. 20-34.

NYIRENDA, Vincent R.; NKHATA, Bimo A.. Collaborative governance and benefit sharing in Liuwa Plain National Park, western Zambia. **Parks**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 103-114, 21 abr. 2013. IUCN. <http://dx.doi.org/10.2305/iucn.ch.2013.parks-19-1.vrn.en>.

OLIVEIRA, J. M., & VASCONCELOS, F. P. (2023). Dualidade do Parque Nacional de Jericoacoara, Brasil: conservação versus exploração. **CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES**, 16(12), 33887–33907.

ONU Brasil. **Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em: 10 jan. 2025.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta – Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v 13, n.2, mai-jul 2020, pp. 435-441.

OPAP. **Mapa de Parcerias em Áreas Protegidas (MAPAP)**. Disponível em: <https://www.opap.com.br/mapap/mapa>. Acesso em: 20 jul. 2024.

OPAP; INSTITUTO LINHA D'ÁGUA. **Material informativo: controle social em parcerias unidades de conservação para apoio ao uso público em unidades de conservação**. 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1bExik4ZpXKoy3GCs0YWGcdeOdEGx0g5c/view>. Acesso em: 04 de Jan, 2024.

PIMENTEL, Samuel. **Justiça Federal suspende início da cobrança de ingressos no Parque de Jeri**. 2025. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2025/01/20/justica-federal-suspende-inicio-da-cobranca-de-ingressos-e-obras-no-parque-de-jeri.html>. Acesso em: 22 jan. 2025.

PRADO *et al.* Social Participation in Management Councils of Protected Areas: normative advances and the perspective of icmbio environmental officers. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, p.1-25, 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180036r2vu202015ao>.

QUINTAS, José Silva. Introdução à gestão ambiental pública / José Silva Quintas. 2a ed. revista. – Brasília: Ibama, 2006.

RANIERI, Victor *et al.* Potencial da Ciência Cidadã para o Monitoramento dos Impactos do Uso Público em um Cenário de Avanço das Concessões. **Biodiversidade Brasileira - Biobrasil**, [S.L.], n. 3, p. 305-321, 1 abr. 2022. Instituto Chico Mendes de Conservacao da Biodiversidade - ICBBio. <http://dx.doi.org/10.37002/biobrasil.v12i3.1935>.

REVISTA DA CGU: V. 3, N. 5, DEZ. 2008. Distrito Federal (Df): Controladoria-Geral da União (Cgu), 2008. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34498>. Acesso em: 12 jan. 2025

RIMT - Rede de Inteligência de Mercado no Turismo. **Revista Tendências do Turismo 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/rede-inteligencia-mercado/RevistaTendenciasdoTurismo2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ROCHA, Geórgia Vitória Vieira. **Panorama da Concessão de Serviços de Uso Público à Iniciativa Privada em Parques Nacionais**. 2020. 63 f. Monografia (Especialização) - Curso de Engenharia Florestal, UFRRJ, Seropédica, 2020.

ROCHA, R. R. N., COSTA, H. A. da, & FONSECA, M. A. P. da. (2024). Espaços centrais e complementares do turismo na Rota das Emoções (MA-PI-CE): relações urbano-regionais. *Caderno Virtual De Turismo*, 24(2), 52–77. <https://doi.org/10.18472/cvt.24n2.2024.2140>

RODIRGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, C. G. D. O.; GODOY, L. R. D. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 8, 2013.

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

RODRIGUES, C. G. O.; IRVING, M. O significado do “público” e o compromisso de inclusão social no acesso aos serviços em apoio ao turismo em parques nacionais. In: IRVING, M. A. et al. *Turismo, áreas protegidas e inclusão social: diálogos entre saberes e fazeres*. Rio de Janeiro: Folio Digital/Letra e Imagem, 2015.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 67-86, 21 maio 2020. Editora UNIVALI. <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v22n1.p67-86>.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; BOTELHO, Eloise Silveira. 2022 Parcerias em Áreas Protegidas: Diversidade de modalidade, propósitos e efeitos envolvidos. In: OVIEDO, Antonio F. P.; BENSUSAN, Nurit. **Como proteger quando a regra é destruir**. Brasília: Mil Folhas, 2022. p. 318-344.

RODRIGUES, Camila; LEMOS, Clara Carvalho de; BOTELHO, Eloise Silveira; ALMEIDA, Igor Carneiro de; FONSECA, Virginia Martins. **Contribuições do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas à Consulta Pública Referente ao Projeto de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação, ao Turismo Ecológico, a Interpretação Ambiental à Recreação em Contato com a Natureza no Parque Nacional de Jericoacoara (CE)**. Rio de

Janeiro: Opap, 2022. 14p. Disponível em:
https://drive.google.com/file/d/1AZUHx1Xv_25_9-nEQD0UjULKtMexefoF/view. Acesso
em: 20 mar. 2023.

SANCHO-PIVOTO, Altair; RODRIGUES, Camila Gonçalves Oliveira; BOTELHO, Eloise
Silveira; FONSECA, Virgínia Martins. O processo de concessão no Parque Estadual do
Ibitipoca (MG): questões preliminares sobre controle social das parcerias para o turismo.
Revista Brasileira de Ecoturismo, [S. l.], v. 15, n. 4, p. 730–748, 2022.

SANPARKS. SOUTH AFRICAN NASANParks. SOUTH AFRICAN NATIONAL PARKS
STRATEGIC PLAN FOR COMMERCIALISATION 2019 - 2024. : Sanparks, **2019**.
Disponível em: <https://www.sanparks.org/wp-content/uploads/2023/03/spfc.pdf>. Acesso em:
05 abr. 2024.

SEBRAE. S/N. **Rota das Emoções: atrativos e resultados para o trade**. 2023. Disponível
em:
<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/rota-das-emocoes-atrativos-e-resultados-para-o-trade,e53806de0bbe6810VgnVCM1000001b00320aRCRD#:~:text=A%20Rota%20das%20Emo%C3%A7%C3%B5es%20surtiu,assim%2C%20mais%20oportunidades%20aos%20emp>
reendedores.. Acesso em: 03 mar. 2024.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e
fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, Brasília, p. 28-45, dez. 2008.
Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34498/13/V3.n5_Revista.pdf.
Acesso em: 12 jan. 2025.

SEMEIA. Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas. 2019.
Disponível em
<[https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/diretrizes-para-parcerias-e-concessoes-para-o-tu](https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/diretrizes-para-parcerias-e-concessoes-para-o-turismo-em-areas-protetidas-2019/)
[rismo-em-areas-protetidas-2019/](https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/diretrizes-para-parcerias-e-concessoes-para-o-turismo-em-areas-protetidas-2019/)>. Acesso em: 10 out. 2023.

SEMEIA. **Modelos de Parcerias Público-Privadas para a Gestão de Parques**: três estudos
de caso da África: Semeia, 2019b. Disponível em:
[https://semeia.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2020_Parcerias-para-a-Gestao-de-Parques-](https://semeia.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2020_Parcerias-para-a-Gestao-de-Parques-Tres-estudos-de-caso-da-Africa.pdf)
[Tres-estudos-de-caso-da-Africa.pdf](https://semeia.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2020_Parcerias-para-a-Gestao-de-Parques-Tres-estudos-de-caso-da-Africa.pdf). Acesso em: 10 abr. 2024.

SEPTANIL, Moema Pauline Barão, RANIERI, Victor Eduardo Lima. Concessões dos serviços de apoio à visitação em unidades de conservação brasileiras: visão e planejamento no âmbito do ICMBIO. 2018, Anais. São Carlos: EESC/USP, 2018. Disponível em: <<http://soac.eesc.usp.br/index.php/PPGSEA/ppgsea2018/paper/view/1428/844>>. Acesso em: 17 fev. 2024

SEPTANIL, Moema Pauline Barão; RODRIGUES, Lucas Milani; RANIERI, Victor Eduardo Lima. Análise prévia de viabilidade socioambiental no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros. **Revista Brasileira de Ecoturismo (Rbecotur)**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 47-61, 11 jun. 2023. Universidade Federal de São Paulo. <http://dx.doi.org/10.34024/rbecotur.2023.v16.15148>.

SESC-CE. **De renda extra a profissão – Histórias de Artesãs Cearenses**. Disponível em: <https://www.sesc-ce.com.br/povos-do-mar-heranca-nativa/hist%C3%B3ria/renda-extra-profis-sao-historias-artesas-cearenses/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SILVA, Pedro Henrique dos Reis. USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA PARA O ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS DO SNUC. 2021. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Para A Competitividade, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

SNYMAN, Susan (Sue) *et al.* Benefit-sharing from protected area tourism: a 15-year review of the rwanda tourism revenue sharing programme. **Frontiers In Sustainable Tourism**, [S.L.], 3 fev. 2023. Frontiers Media SA. <http://dx.doi.org/10.3389/frsut.2022.1052052>.

Souza, T. V. S. B.; Thapa, B.; Rodrigues, C. G. O.; Imori, D.; (2017). Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília

SOUZA, T. V. S. B.; THAPA, B.; RODRIGUES, C. G. O.; IMORI, D.; (2017). **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira** - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília

SPENCELEY, A. Tourism, local livelihoods and the private sector in South Africa: case studies on the growing role of the private sector in natural resources management. 2003. Sustainable Livelihoods in Southern Africa Research Paper 8, Institute of Development Studies, Brighton.

SPENCELEY, A., SNYMAN, S. & EAGLES, P. (2017). Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: Gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento. Relatório para o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e a UICN.

TCERJ. OFICINA Online: Concessão de Parques e aspectos práticos da fiscalização. Rio de Janeiro: Escola de Contas e Gestão TCERJ, 2023. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4zLkUawBCKc&t=3449s>. Acesso em: 20 fev. 2024.

THOMPSON, A; MASS YN, P. J; PASTORELLI, J. 2014. Tourism Concessions in Protected Natural Areas: guidelines for managers. United Nations Development Programme.

VISITBRASIL. **Jericoacoara é mais do que apenas um destino turístico. É uma experiência de imersão na natureza, na cultura brasileira e na prática de esportes aquáticos.** 2024. Disponível em: <https://visitbrasil.com/pt/pratique-esportes-aquaticos-nas-praias-paradisiacas-de-jericoacoara/>. Acesso em: 10 out. 2024.

World Travel & Tourism Council (Wttc. **Viagens e turismo devem quebrar todos os recordes em 2024, revela WTTC.** 2024. Disponível em: <https://wttc.org/news-article/travel-and-tourism-set-to-break-all-records-in-2024-reveals-wttc>. Acesso em: 10 nov. 2024.

WYMAN, Miriam; BARBORAK, James R.; INAMDAR, Neel; STEIN, Taylor. Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: a review of the field. **Forests**, [S.L.], v. 2, n. 4, p. 913-928, 2 nov. 2011. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/f2040913>.

ZAQUAL, Hassan. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições?. In: MTUR. **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009, p. 55-75.

10. Apêndices

- 10.1. Apêndice A – Roteiro de entrevista – perguntas semiestruturadas para Gestores público do ICMBio
- 10.2. Apêndice B - perguntas semiestruturadas para Membros do Conselho Gestor do Parque
- 10.3. Apêndice C - Plataforma Brasil
- 10.4. Apêndice D - Autorização SISBIO
- 10.5. Apêndice E - Produto final - Cartilha

Título da pesquisa: CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA: ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS

Roteiro de entrevista – perguntas semiestruturadas para Gestores público do ICMBio

Esta entrevista constitui um instrumento da pesquisa “Concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara: Análise do processo de controle social na construção dos encargos acessórios” realizada pela mestrandia Raquel Sales Luperini, com orientação da Profa. Dra. Eloise Silveira Botelho e coorientação da Profa. Dra. Clara Carvalho de Lemos, inserida na linha de pesquisa Gestão de Áreas Protegidas do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

A pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara, por meio de instrumentos de controle social.

Tempo de duração da pesquisa: aproximadamente 60 minutos

Data:

Nome da(o) entrevistada(o):

Responsável pela entrevista:

PERGUNTAS

1. Na sua percepção, o que são os encargos acessórios presentes nessa cláusula de obrigação no contrato de concessão de serviços de apoio a visitação nos parques nacionais?
2. Como você entende que os encargos acessórios podem ser aplicados em benefício do Parque e da comunidade?
3. Há documentos do ICMBio, que faz a menção dos encargos acessórios como encargos socioambientais, e uma publicação do ICMBio que traz a redação como Encargos Acessórios de Responsabilidade Socioambiental, como você relacionaria o mecanismo encargos acessórios com temas socioambientais?

4. Os encargos acessórios fizeram e fazem parte da pauta de reunião do conselho gestor da UC? Como o conselho gestor participa do processo de definição e acompanhamento dos projetos/ações financiados pelos encargos acessórios?
5. Quais critérios você entende que possam ser utilizados para identificar as prioridades na destinação dos recursos dos encargos acessórios?
6. Como você avalia a participação da comunidade do entorno nas decisões sobre os recursos dos encargos acessórios?
7. Quais seriam os mecanismos para garantir que a comunidade tenha participação efetiva no processo de decisão e acompanhamento dos resultados da utilização desses recursos?
8. Como a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato (CFAC) está planejando a gestão dos encargos acessórios, considerando a importância de sua responsabilidade para garantir o cumprimento efetivo das disposições previstas no contrato?
9. Como se dá o monitoramento dos resultados da utilização dos recursos provenientes dos encargos acessórios? Já está sendo realizado?
10. Como os resultados da aplicação dos recursos dos encargos acessórios são comunicados à comunidade do entorno e ao público em geral?
11. Fale em uma palavra, na sua opinião, qual o propósito dos encargos acessórios?

Tem algum ponto que sentiu falta de falar sobre, mas que eu não trouxe nas perguntas?

Título da pesquisa: CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA: ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS

Roteiro de entrevista – perguntas semiestruturadas para Membros do Conselho Gestor do Parque

Data: _____

Nome da(o) entrevistada(o): _____

Responsável pela entrevista: _____

Esta entrevista constitui um instrumento da pesquisa “Concessão de serviços de apoio à visitação no parque nacional de Jericoacoara: análise do processo de controle social na construção dos encargos acessórios” realizada pela mestrandia Raquel Sales Luperini, com orientação da Profa. Dra. Eloise Silveira Botelho e coorientação da Profa. Dra. Clara Carvalho de Lemos, inserida na linha de pesquisa Gestão de Áreas Protegidas do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

A pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara, por meio de instrumentos de controle social.

Tempo de duração da pesquisa: aproximadamente 60 minutos.

PERGUNTAS

1. O que você tem de conhecimento sobre a cláusula de encargos acessórios, no contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ?
2. Você participou ou tomou conhecimento das discussões no conselho gestor do parque, sobre a cláusula dos encargos acessórios? Como avaliaria essas discussões?
3. De que forma a comunidade do entorno do Parque tem sido incluída na definição de como os encargos acessórios serão utilizados?
4. Há documentos do ICMBio, que faz a menção dos encargos acessórios como encargos socioambientais, e uma publicação do ICMBio que traz a redação como Encargos Acessórios de Responsabilidade Socioambiental, como você relacionaria o mecanismo encargos acessórios com temas socioambientais?

5. Há uma subcláusula na cláusula dos encargos acessórios que aborda a obrigatoriedade de apoiar por meio da destinação de parte dos recursos, projetos e ações em um Mosaico de UCs. O que você conhece sobre esse arranjo de Mosaico?
6. Na sua visão, quais instrumentos de participação poderiam ser utilizados para garantir que as demandas da comunidade sejam consideradas na destinação dos recursos? Para exemplo, o conselho é um instrumento.
7. Como vê a importância do Conselho Gestor na definição e monitoramento dos encargos acessórios? Como você vê o papel dele nesse processo?
8. Considerando que terá esse recurso financeiro disponível, qual seria uma boa aplicação desses recursos para benefício do Parque e para as comunidades do entorno? Há projetos/ações que você entende que possam receber o recurso?
9. Fale em uma palavra, na sua opinião, qual o propósito dos encargos acessórios?

Tem algum ponto que sentiu falta de falar sobre, mas que eu não trouxe nas perguntas?

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: CONCESSÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA: ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS.

Pesquisador: RAQUEL SALES LUPERINI

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 85846025.9.0000.5285

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.477.865

Apresentação do Projeto:

Textos dos itens "Apresentação do Projeto", "Objetivo da Pesquisa" e "Avaliação dos Riscos e Benefícios" retirados dos documentos do projeto inseridos na Plataforma Brasil pelo(a) pesquisador(a) responsável ou qualquer membro da equipe de pesquisa.

Conforme a autora informou: ¿(...)A pesquisa está inserida no contexto da crescente implementação de parcerias público-privadas em unidades de conservação, com foco em concessões, o estudo busca analisar como os encargos acessórios, presentes no contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), são idealizados e articulados com as demandas da comunidade do entorno.¿ ¿(...) O estudo exploratório com abordagem qualitativa, utiliza a pesquisa bibliográfica e análise documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores sociais relevantes, sendo eles gestores do ICMBio, representantes de comunidades do entorno, e membros de cooperativas de transporte turísticos, selecionados por sua atuação nos processos de participação social do processo de concessão, além de diferentes perspectivas e papéis que desempenham na gestão e na comunidade local. Busca-se identificar lacunas e potencialidades dos encargos acessórios enquanto responsabilidades, por meio de resultados do exercício de controle social. Os resultados esperados incluem a elaboração de uma cartilha que destaca informações de como a comunidade pode participar da repartição desses recursos; além da

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

análise da pesquisa de como a participação da comunidade influencia a implementação desses recursos, por meio de instrumentos de controle social no contexto de um modelo de parceria no qual os benefícios públicos devem ser priorizados, garantindo a transparência e a participação ativa da comunidade na gestão do Parque, bem como a responsabilização dos processos da concessão. secundários. (...) A coleta de dados será realizada por meio da análise de documentos relevantes, observação participante e entrevistas semiestruturadas. As ferramentas de coleta de dados incluem. Logo, as ferramentas de coleta de dados serão

compostas por: Observação Participante: O pesquisador terá contato direto com a realidade do fenômeno a ser estudado, realizando observação participante sobre a dinâmica de visitação ao Parque e seus efeitos no território e para mapeamento dos atores sociais que influem na definição dos encargos acessórios. Com apoio de um caderno de campo, em que serão realizadas notas rápidas em campo e, posteriormente, expandidas, a

observação participante proporciona a coleta de dados que para além das fontes documentais e das entrevistas, contribuindo para uma compreensão mais profunda da dinâmica social e da gestão no contexto da concessão. Entrevistas Semiestruturadas: Serão realizadas entrevistas semiestruturadas, seguindo o roteiro anexado nessa pesquisa, com atores sociais chave para compreender a percepção dos envolvidos sobre a temática dos encargos acessórios. As entrevistas serão on-line, pela ferramenta Google Meet e vão ser gravadas e complementadas com anotações em caderno de campo. Seleção dos Atores sociais: De acordo com a autora: (...) A escolha dos atores sociais para as entrevistas semiestruturadas nesta pesquisa foi fundamentada em duas etapas: 1. Pesquisa documental, que incluiu pesquisa em fontes primárias e secundárias em sites governamentais, documentos regulatórios da UC e da parceria estudada, abrangendo o Plano de Manejo do PNJ, o Edital, Contrato e anexos do processo da concessão, matérias online de jornais abordando a concessão no PNJ, instrumentos de participação social (como o edital de consulta e audiência pública), gravações em vídeo das audiências disponibilizadas na internet, e a composição do conselho gestor do parque; e 2. Fase exploratória, realizada por meio de 2.1 observação participante na Vila de Jericoacoara ao longo de cinco meses em 2024, entre junho e agosto, e de outubro ao início de dezembro. Durante essa fase, participei de eventos diversos, conversei com atores sociais estratégicos que desempenham papéis importantes na dinâmica local e acompanhei reuniões e manifestações que refletem questões enfrentadas pela comunidade local. (...) Os entrevistados incluem representantes do ICMBio (Chefe do PNJ, Coordenadora Geral do ICMBio e Gestor do Parque Nacional do Iguaçu), a Presidente do Conselho Comunitário de Jericoacoara

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

(CCJ) e o presidente da Cooperativa de Transporte Turístico de Jijoca de Jericoacoara (COOPERJERI), totalizando uma amostra de 6 de potenciais participantes.

Critério de Inclusão:

Além da análise documental e observação participante:- Relevância no contexto de gestão do PNJ: Atores diretamente envolvidos na gestão do PNJ;- Participação em processos decisórios: Membros do conselho gestor do Parque, sendo representantes de comunidades do entorno, e membros de cooperativas de transporte turísticos, selecionados por sua atuação nos processos de participação social do processo de concessão, além de diferentes perspectivas e papéis que desempenham na gestão e na comunidade local. - Representação de grupos estratégicos: Líderes de cooperativas e organizações que representam categorias diretamente impactadas pela gestão do parque e dinâmica de visitação.- Disponibilidade e consentimento: Indivíduos dispostos a participar das entrevistas, que compreendem o objetivo da pesquisa e consentem com o uso das informações para fins acadêmicos.

Critério de Exclusão:

- Ausência de vínculo direto com o tema: Participantes que não possuem um vínculo direto com o tema da pesquisa, ou seja, que não estejam envolvidos de alguma forma com a gestão do PNJ e não participaram do processo de planejamento da parceria; - Participantes sem papel estratégico: Serão excluídos aqueles que não desempenham um papel estratégico ou relevante nos processos de gestão e nas discussões sobre os encargos acessórios no PNJ, definidos após pesquisa documental e observação participante.

Objetivo da Pesquisa:

Texto retirado das Informações Básicas do Projeto e inseridas na Plataforma Brasil pela/e/o pesquisader responsável ou qualquer membro da pesquisa.

Objetivo Primário:

Analisar o processo de participação social no planejamento e destinação dos recursos provenientes dos encargos acessórios presentes no contrato de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara, por meio de instrumentos de controle social.

Objetivo Secundário:

- Compreender o mecanismo dos encargos acessórios no contexto do planejamento e implementação do contrato de concessão, analisando as responsabilidades socioambientais

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

Continuação do Parecer: 7.477.865

previstas no processo de concessão em parques nacionais;

- Mapear atores sociais envolvidos no planejamento e destinação dos recursos dos encargos acessórios no PNJ, destacando seus papéis e influência no processo de tomada de decisão;
- Investigar os instrumentos de controle social adotados pelos atores sociais atuantes na dinâmica de visitação, sobre os encargos acessórios do contrato de concessão no PNJ;
- Contribuir com a elaboração de um material informativo que identifique e promova oportunidades para a comunidade do entorno do PNJ na participação e acompanhamento dos resultados em projetos de conservação e gestão, através da utilização dos recursos provenientes dos encargos acessórios estabelecidos no contrato de concessão.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Texto retirado das Informações Básicas do Projeto e inseridas na Plataforma Brasil pela/e/o pesquisader responsável ou qualquer membro da pesquisa.

Riscos:

- Dificuldade de acesso a informações e documentos; A carência de regulamentação e a falta de transparência sobre o planejamento e implementação dos encargos acessórios podem dificultar o acesso e análise de dados.
- Falta de dados atualizados ou inconsistentes; A falta de dados atualizados sobre a UC e a dificuldade de encontrar informações consistentes podem comprometer a análise documental e a base de informações necessária para a compreensão do contexto.
- Complexidade do tema;

Benefícios:

- Contribuição para a Gestão de Unidades de Conservação: A pesquisa poderá fornecer informações sobre os mecanismos de controle social no contexto das concessões em parques nacionais, contribuindo para a gestão de UCs e para a implementação dos encargos acessórios que estejam adequados à realidade e demandas sociais locais, no qual atores sociais do entorno possam compreender a respeito dos projetos pensados para o PNJ, bem como sobre seus direitos no que tange ao acesso às informações e à participação social.- Fortalecimento da Participação Social: O estudo poderá destacar a importância da participação comunitária na gestão de UCs, contribuindo para o fortalecimento de mecanismos de controle social que assegurem a inclusão da comunidade local no processo decisório e o monitoramento das ações do poder público.

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

Continuação do Parecer: 7.477.865

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de um projeto de pesquisa robusto de impacto socioambiental que contempla os principais elementos para sua execução. Em análise do material apresentado observa-se que o documento possui estrutura científica, texto coerente e adequado a uma investigação, com estrutura metodológica. A autora incorpora outros pesquisadores que estão descritos na PB. A pesquisadora apresentou carta de pendência e fez parte dos ajustes solicitados na relatoria anterior. A pesquisadora ainda está com cronograma defasado em relação à apreciação do CEP/UNIRIO que deverá ser ajustado na PB e segue nas recomendações.. O TCUD foi assinado e no TCLE foi incluído o período de armazenamento dos dados. A pesquisadora esclareceu a forma como fará a abordagem/convite aos potenciais participantes. O TCLE foi modificado e seguiu as alterações propostas sobre o processo de esclarecimento do participante, a devolução dos dados coletados..

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

A pesquisadora apresenta os termos de apresentação obrigatórios, são eles: folha de rosto com a assinatura da Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, cronograma defasado, orçamento ajustado, instrumental de coleta de dados no projeto original, projeto de pesquisa, TCUD assinado e TCLE.

Recomendações:

Solicita-se que a pesquisadora ajuste o período de apreciação do projeto pelo CEP no projeto como também na Plataforma Brasil.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não se aplica.

Considerações Finais a critério do CEP:

Prezado(a) Pesquisador(a),

Inserir os relatórios parcial(is) (a cada 6 meses) e final da pesquisa na Plataforma Brasil por meio de Notificação.

Consulte o site do CEP UNIRIO (www.unirio.br/cep) para identificar materiais e informações que

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO -
UNIRIO**



Continuação do Parecer: 7.477.865

podem ser úteis, tais como:

- a) Modelos de relatórios e como submetê-los (sub abas "Relatórios" e "Notificações" e aba "Materiais de apoio e tutoriais");
- b) Situações que podem ocorrer após aprovação do projeto (mudança de cronograma e da equipe de pesquisa, alterações do protocolo pesquisa; observação de efeitos adversos, ...) e a forma de comunicação ao CEP (aba "Tramitação após aprovação do projeto" e suas sub abas).

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2432771.pdf	21/03/2025 17:46:03		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_UNIRIO_RAQUEL_LUPERINI.pdf	21/03/2025 17:45:39	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Outros	Carta_de_atendimento_a_pendencia_parecer.pdf	21/03/2025 17:44:56	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_de_Compromisso_para_Uso_de_Dados_Raquel_Luperiniassinado.pdf	21/03/2025 17:44:09	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_detalhado_submissao_plataforma_brasil.pdf	21/03/2025 17:44:02	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Outros	SISBIO_doc_concedido_Raquel_Luperini.pdf	14/03/2025 13:18:52	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Outros	Roteiro_de_entrevista_membros_CONPARNA.pdf	14/01/2025 15:58:12	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Outros	Roteiro_de_entrevista_gestores_ICMBio.pdf	14/01/2025 15:57:36	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_RAQUEL_LUPERINIassinado.pdf	14/01/2025 15:52:50	RAQUEL SALES LUPERINI	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO -
UNIRIO



Continuação do Parecer: 7.477.865

RIO DE JANEIRO, 31 de Março de 2025

Assinado por:
Luciana Silva Ferreira
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Pasteur, 296 subsolo da Escola de Nutrição

Bairro: Urca

CEP: 22.290-240

UF: RJ

Município: RIO DE JANEIRO

Telefone: (21)2542-7796

E-mail: cep@unirio.br

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 93400-2	Data da Emissão: 05/03/2025 10:38:23	Validade*: 11/06/2025
De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: RAQUEL SALES LUPERINI	CPF: 463.929.038-10
Título do Projeto: Solicitação de Autorização para Pesquisa: Controle Social na Construção de Encargos Acessórios no Parque Nacional de Jericoacoara	
Orientadoras: Eloíse Botelho - UNIRIO e Clara Lemos - UERJ	
Nome da Instituição: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	CNPJ: 34.023.077/0001-07

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Pesquisa de Campo (Realização de entrevistas semiestruturadas)	02/2025	03/2025
2	Divulgação dos resultados (estimativa do prazo de defesa)	04/2025	04/2025

Observações e ressalvas

1	Todos os membros da equipe de pesquisa devem estar cientes das recomendações e boas práticas a serem seguidas neste momento de emergência zoonossanitária no Brasil devido à gripe aviária. Informe-se na página do CEMAVE na Internet: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cemave/destaques/gripe-aviaria/gripe-aviaria-1 .
2	Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de atender às exigências e obter as autorizações previstas em outros instrumentos legais relativos ao registro de agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, entre outros).
3	Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de atender às exigências e obter as autorizações previstas em outros instrumentos legais relativos ao registro de agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, entre outros).
4	Este documento não dispensa o cumprimento da Lei nº 13.123/2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.
5	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia (Decreto nº 98.830, de 15/01/90).
6	Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena, da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
7	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Portaria Nº748/2022, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
8	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
9	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação do disposto nesta portaria ou em legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, pode, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou cassada pelo Instituto Chico Mendes, por meio da Coordenação Gestora do Sisbio, e está sujeito às sanções previstas na legislação vigente.
10	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infraestrutura da unidade.
11	Caso seja identificada a ocorrência de espécie exótica dentro ou no entorno de UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL, além de descrever no relatório de atividades, o pesquisador deve informar à equipe gestora com maior brevidade possível.

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº Portaria ICMBio nº 748/2022. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0934000220250305**Página 1/3**

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 93400-2	Data da Emissão: 05/03/2025 10:38:23	Validade*: 11/06/2025
De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: RAQUEL SALES LUPERINI	CPF: 463.929.038-10
Título do Projeto: Solicitação de Autorização para Pesquisa: Controle Social na Construção de Encargos Acessórios no Parque Nacional de Jericoacoara	
Orientadoras: Eloíse Botelho - UNIRIO e Clara Lemos - UERJ	
Nome da Instituição: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	CNPJ: 34.023.077/0001-07

Outras ressalvas

1	PARNA Jericoacoara
---	--------------------

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Descrição do local	Município-UF	Bioma	Caverna?	Tipo
1	Parque Nacional de Jericoacoara	CE	Caatinga	Não	Dentro de UC Federal

Atividades

#	Atividade	Grupo de Atividade
1	Pesquisa socioambiental em UC federal	Dentro de UC Federal

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº Portaria ICMBio nº 748/2022. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 93400-2	Data da Emissão: 05/03/2025 10:38:23	Validade*: 11/06/2025
De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: RAQUEL SALES LUPERINI	CPF: 463.929.038-10
Título do Projeto: Solicitação de Autorização para Pesquisa: Controle Social na Construção de Encargos Acessórios no Parque Nacional de Jericoacoara	
Orientadoras: Eloíse Botelho - UNIRIO e Clara Lemos - UERJ	
Nome da Instituição: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	CNPJ: 34.023.077/0001-07

Registro de coleta imprevista de material biológico

De acordo com Portaria ICMBIO Nº 748, Art. 24. A coleta imprevista de amostras biológicas, espécimes ou de material abiótico em unidades de conservação e cavernas, não contemplados na autorização ou na licença permanente, deve ser imediatamente anotada em campo específico do documento.
--

Táxon*	Qtde.	Tipo de Amostra	Qtde.	Data

* Identificar o espécime do nível taxonômico possível.

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº Portaria ICMBio nº 748/2022. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0934000220250305

Página 3/3

CONCESSÃO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA:

ORIENTAÇÕES PARA CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS



RAQUEL SALES LUPERINI
ORIENTADORA: PROFA. DRA. ELOISE SILVEIRA BOTELHO
COORDINADORA: PROFA. DRA. CLARA CARVALHO DE LEMOS

CONCESSÃO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA: ORIENTAÇÕES PARA CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS



RIO DE JANEIRO, 2025

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. ENTENDENDO OS TERMOS TÉCNICOS	04
3. O PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA	08
4. CONTEXTO DA CONCESSÃO VIGENTE NO PNJ	13
5. O QUE SÃO OS ENCARGOS ACESSÓRIOS - NO CONTEXTO DO PNJ?	16
A. PARA ONDE VAI ESSE DINHEIRO? – OS MACROTEMAS	17
B. COMO É FEITA A DIVISÃO DO RECURSO?	18
C. QUEM DECIDE COMO OS RECURSOS SÃO USADOS?	19
D. O QUE JÁ ESTÁ EM DISCUSSÃO?	20
6. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL	22
7. CONTATOS E RECURSOS ADICIONAIS	28
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

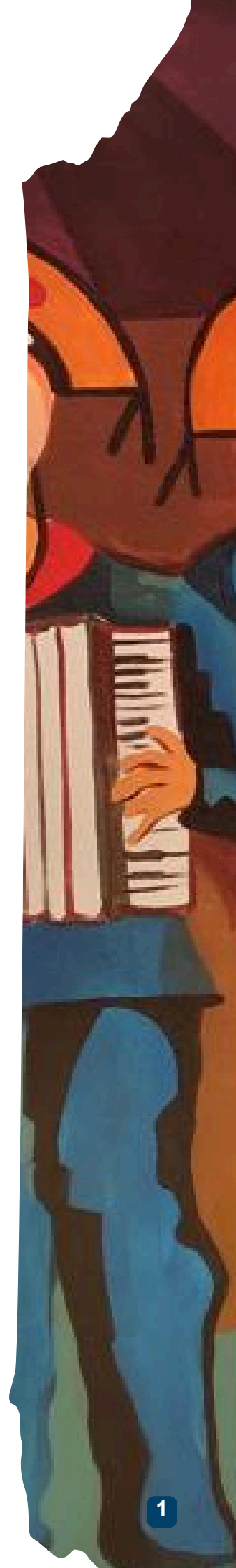
1. INTRODUÇÃO

Esta cartilha é um produto técnico resultante da pesquisa de Raquel Sales Luperini, intitulada “Concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara - análise do controle social nos encargos acessórios”, orientada pela Pofa. Dra Eloise Silveira Botelho e coorientação da Pofa. Dra. Clara Carvalho de Lemos. **O estudo aborda sobre a cláusula de encargos acessórios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), na perspectiva de instrumentos do controle social.**

Concebida como uma forma de devolutiva da pesquisa para a sociedade, tem como objetivo principal informar e direcionar os órgãos responsáveis para uma gestão mais eficiente e participativa dos recursos destinados à conservação e gestão do PNJ.

O conteúdo aqui apresentado é baseado nas referências utilizadas na pesquisa, que incluiu pesquisa documental e bibliográfica, complementado por informações obtidas por meio do estudo exploratório, com observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores sociais.

A pesquisa se insere no contexto de expansão das discussões sobre a implementação de parcerias público-privadas em unidades de conservação, com foco nas concessões (Silva, G. G. L. 2025, Betti, P. 2024, Moro. C. C. 2024, Opap, 2020, Rodrigues, Abrucio, 2019).





Nesse cenário, o estudo busca analisar como os encargos acessórios, previstos no contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ, são idealizados e articulados com as demandas da comunidade do entorno.

A cartilha visa, portanto, contribuir para o fortalecimento da participação social na articulação dos encargos acessórios e na definição de prioridades para a aplicação dos recursos.



2. ENTENDENDO OS TERMOS TÉCNICOS

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC):

Trata-se de um espaço delimitado pelo Poder Público para proteger recursos naturais importantes, com regras específicas de conservação e sob regime especial de administração (art. 26; SNUC, 2000).

PARQUE NACIONAL:

Unidade de conservação de proteção integral, à nível federal, regidos pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o SNUC.

Com o objetivo básico da preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

CONCESSÃO EM PARQUE NACIONAL:

Contrato pelo qual o ICMBio (órgão gestor) delega a uma empresa, por meio de licitação, com prazo determinado, a responsabilidade pela operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação mediante cobrança dos usuários ou outra forma de remuneração (Portaria ICMBio nº 289/2021, art. 7º, XV; Lei nº 13.668/2018).

2. ENTENDENDO OS TERMOS TÉCNICOS

CONTROLE SOCIAL:

O controle social é expresso pelas diferentes formas de participação da sociedade no planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas. Ele se materializa por meio de instrumentos como conselhos gestores, audiências públicas, consultas e instrumentos de transparência. A nossa Constituição Federal de 1988 é a principal fonte de direitos e instrumentos de controle social.

CONTROLE SOCIAL DAS PARCERIAS EM UCS:

Uma forma de a sociedade se envolver no processo de tomada de decisão sobre a gestão de UCs. Ele permite que cidadãos e organizações se informem, proponham contribuições, monitorem e fiscalizem as ações do Poder Público (OPAP, Linha D'água, 2023).

ENCARGOS ACESSÓRIOS:

Obrigações contratuais de custeio, em que o contrato especifica "macrotemas" para os quais a concessionária deve destinar uma porcentagem de sua receita operacional bruta.

Um mecanismo de relação entre gestão pública, setor privado e sociedade, e segundo o ICMBio (2024), criados para fomentar áreas estratégicas de equilíbrio socioambiental, com iniciativas voltadas para benefício da população do entorno do Parque e conservação ambiental.

2. ENTENDENDO OS TERMOS TÉCNICOS

MACROTEMAS:

Áreas estratégicas pré-definidas no edital de concessão que direcionam a aplicação dos recursos dos encargos acessórios.

MOSAICO DE UCS:

O mosaico é a gestão integrada e participativa de um conjunto de UCs, que estejam próximas, sobrepostas ou justapostas. Este instrumento de gestão integrada tem a finalidade de ampliar as ações de conservação para além dos limites das UCs, compatibilizando a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (art. 26; SNUC, 2000).

PODER CONCEDENTE:

É quem “empresta” a área pública para que uma empresa privada possa prestar serviços, mediante contrato. Nos Parques Nacionais, o poder concedente é a União, representada pelo ICMBio, que é o órgão federal responsável por cuidar da gestão dessas áreas.

MACROTEMAS??

MOSAICO?



CONTROLE SOCIAL?



3. O PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA

Diante da intensificação das atividades turísticas e da fragilidade ambiental da região, o **Parque Nacional de Jericoacoara** foi criado em fevereiro de 2002, através de um Decreto Presidencial e com redefinição de seus limites em junho de 2007, sendo uma **unidade de conservação federal**.

O parque abrange parcialmente os municípios de Camocim, Cruz e Jijoca de Jericoacoara, no Estado do Ceará (figura 01).



FONTE: ICMBIO (2009)

O Parque Nacional de Jericoacoara está entre os 75 parques nacionais que o Brasil possui, inserido no ecossistema Marinho-Costeiro, possuindo grande relevância ecológica, tanto para a manutenção do ciclo de vida de diversas espécies quanto para o suporte a atividades humanas, como a pesca e o turismo (ICMBio, 2021).

Sua paisagem é composta por praias arenosas, enseadas, costões rochosos, áreas de restinga, manguezais, campos de dunas fixas e móveis, além de serrotes de formação dunar estabilizados por vegetação que apresenta elementos característicos da Caatinga. As lagoas interdunares são outro componente essencial desse ambiente. As dunas fixas e móveis de Jericoacoara desempenham um papel fundamental na recarga dos aquíferos regionais, uma vez que a água das chuvas se infiltra na areia e é armazenada no subsolo. As dunas móveis, em particular, deslocam-se em direção ao mar devido à ação dos ventos, com um avanço estimado entre 10 e 30 metros por ano. Esse processo é mais evidente no segundo semestre, período de maior intensidade dos ventos na região (ICMBio, 2021; Molina, 2007).

E O NOME “JERICOACOARA”?!

De origem indígena, Jericoacoara é um território originalmente ocupado pelo povo Tremembé. O nome Jericoacoara tem origem no tupi-guarani, sendo formado pela junção dos termos yuruco (buraco) e cuara (tartaruga), resultando na expressão "buraco das tartarugas". Segundo relatos de moradores mais antigos, a vila era originalmente chamada de "Jacarequara", em referência à silhueta do Serrote, que, visto do alto, assemelha-se a um jacaré deitado ao sol (CCJ, s/d).

Com passado indígena, transformou-se em uma pequena comunidade de pescadores e crocheteiras. Atualmente, o crescimento do turismo na região tem resultado mudanças não apenas na paisagem local, mas também no modo de vida da comunidade residente.

Destaque para a paisagem natural, com a Pedra Furada e o Serrote, que abriga o farol e é o ponto culminante do Parque Nacional de Jericoacoara.



FONTE:@VAIVENDO,ARTE NO
INSTAGRAM. 2009



FONTE: PÁGINA @FILMONDA_ NO
INSTAGRAM. 2024



FONTE:@MUNDOJERI_CROCHET
NO INSTAGRAM. 2019

Além das singulares formações rochosas e dunas, Jericoacoara é um destino popular para esportes náuticos, como surf com longboard, kitesurf e windsurf, que atraem competidores e apreciadores dos esportes, além de eventos e campeonatos que ressaltam sua relevância no cenário esportivo nacional (VisitBrasil, 2024).

Os visitantes também aproveitam de passeios de buggy, quadriciclos e carros 4x4, explorando os diversos pontos turísticos nos arredores, como banho na Lagoa do Paraíso que possui águas cristalinas e o passeio ao Mangue Seco, uma área de manguezal situada no município de Camocim (ICMBio, s/d). Com sua geografia peculiar, que permite a contemplação do nascer e do pôr do sol e da lua sobre o mar, Jericoacoara é um lugar que combina belezas naturais com um ambiente propício para a prática de atividades ao ar livre.



FONTE: VISITBRASIL. 2024

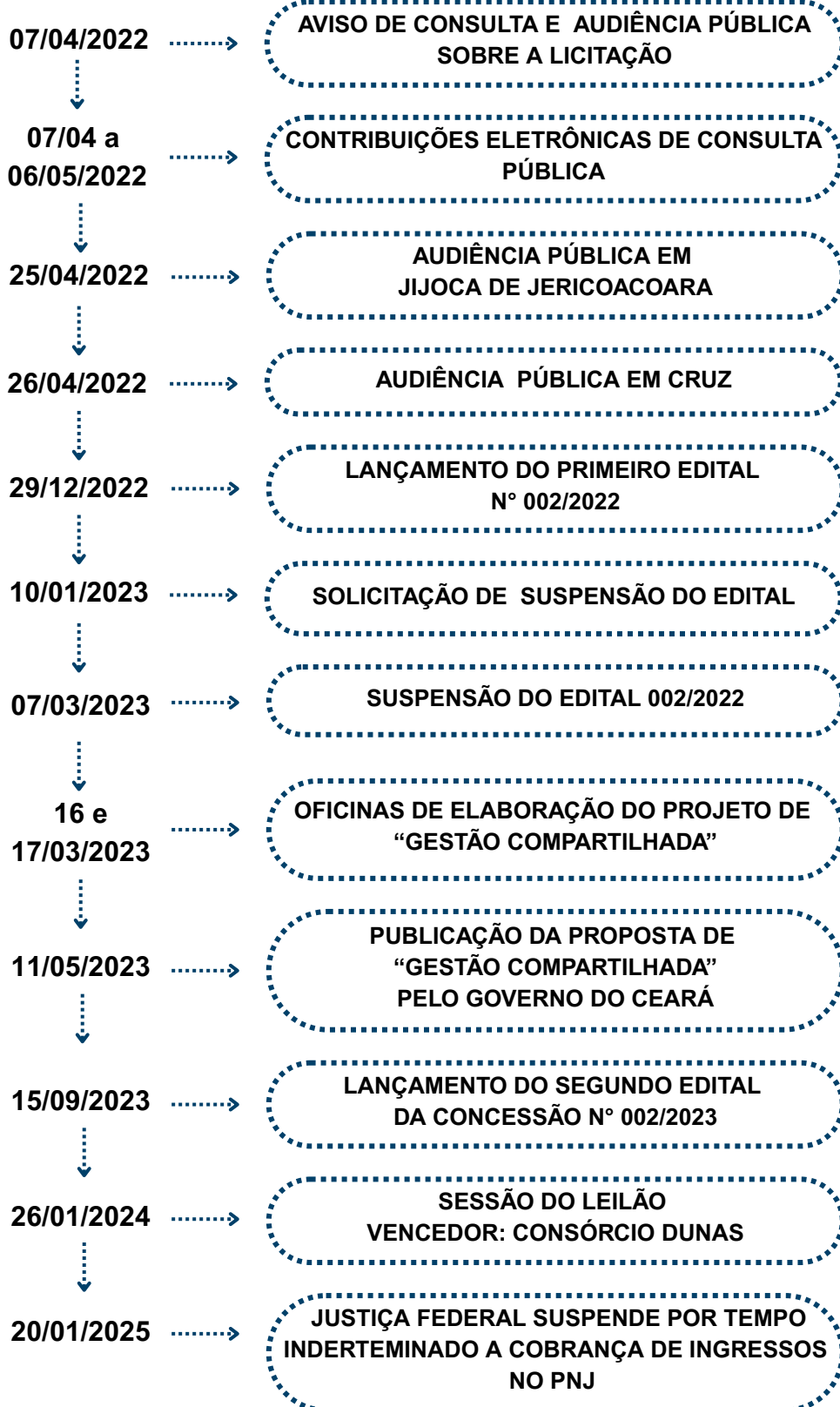


FONTE: ARQUIVO PESSOAL



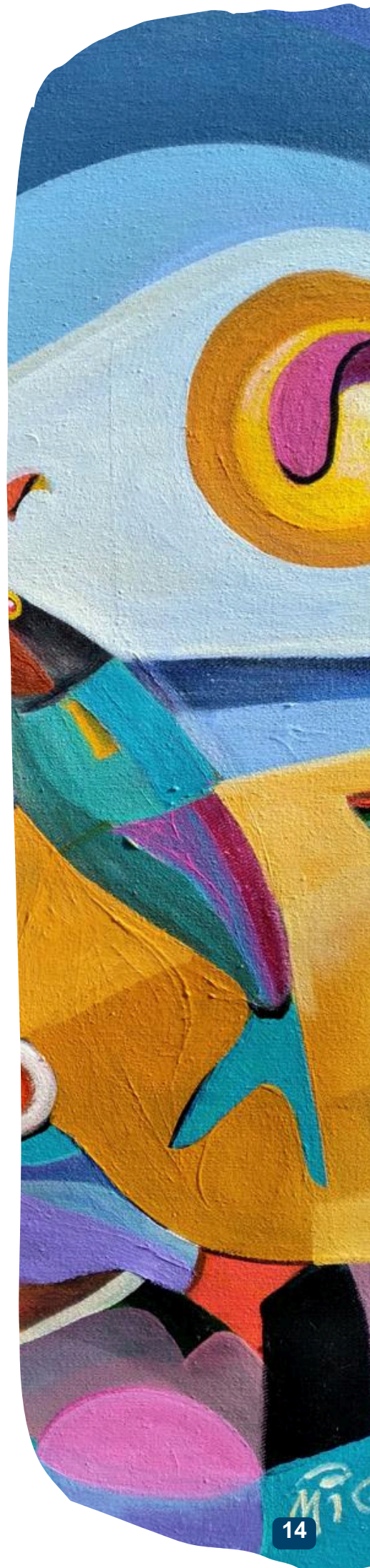
4. CONTEXTO DA CONCESSÃO VIGENTE NO PNJ

Abaixo uma linha do tempo com o processo de planejamento e recente implementação do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ.



A concessão no parque foi feita por meio de leilão, com o critério de maior valor de outorga (ou seja, quem oferecesse mais dinheiro). O consórcio vencedor é formado por duas empresas que já atuam na gestão de parques no Brasil: Grupo Cataratas S.A. e Urbia Parques, reunidas na empresa Urbia Cataratas Jericoacoara.

É importante lembrar que o contrato de concessão é um documento complexo e robusto, o que pode dificultar a compreensão e análise adequada por parte da população em geral. Com uma quantidade significativa de itens e cláusulas, o contrato pode dar a impressão de que tudo funcionará perfeitamente, sem considerar os desafios práticos e operacionais de implementação. Essa complexidade pode gerar preocupações quanto à transparência e eficácia do processo, especialmente se não houver uma divulgação assertiva e acessível das informações para a sociedade.





5. O QUE SÃO OS ENCARGOS ACESSÓRIOS - NO CONTEXTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA?

A interpretação literal de “acessórios” pode sugerir uma condição secundária e de menor importância, mas **são obrigações contratuais de custeio**, destinado a projetos e ações que não são vinculados às outras obrigações já previstas em contrato.

Abordo na minha pesquisa a **interpretação dos encargos acessórios como uma repartição de benefícios dessa parceria, para o Parque e para comunidades do entorno.**

Esses encargos são uma forma de garantir que os benefícios gerados pelo Parque retornem para a conservação da UC e para as comunidades, alinhados ao Plano de Manejo do PNJ.

Os encargos acessórios assumem, assim, um papel de importância estratégica no âmbito do contrato, contudo, faz-se imperativo um processo de monitoramento e fiscalização para assegurar a efetiva implementação das ações previstas.



A. PARA ONDE VAI ESSE DINHEIRO? – OS MACROTEMAS

No Parque Nacional de Jericoacoara foram pré-estipulados 08 Macrotemas, descritos na cláusula 12 do contrato da parceria.

12.1.1. APOIO ÀS AÇÕES DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL	APOIO A PROJETOS DE EDUCAÇÃO SOCIOAMBIENTAL, EDUCAÇÃO FORMAL E NÃO FORMAL, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL DO PNJ.
12.1.2. APOIO A PROJETOS DE INTEGRAÇÃO COM O ENTORNO	AÇÕES DE CONSERVAÇÃO NO ENTORNO DO PNJ, FORTALECIMENTO DE CADEIAS PRODUTIVAS, FORNECEDORES DE PRODUTOS/SERVIÇOS, INICIATIVAS DE TURISMO, CAPACITAÇÃO DA COMUNIDADE DO ENTORNO.
12.1.3. APOIO AO PLANO E A PROJETOS DE PESQUISA	VIABILIZAÇÃO DE PROJETOS DE PESQUISA PRIORITÁRIOS DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO CONFORME O PLANO DE PESQUISA DO PNJ, CONTRIBUINDO PARA O DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS E COMPARTILHAMENTO DE RESULTADOS.
12.1.4. APOIO ÀS AÇÕES DE MANEJO DE ESPÉCIES	CONTROLE DE ESPÉCIES EXÓTICAS INVASORAS, GESTÃO DE CONFLITOS FAUNA-VISITAÇÃO, AÇÕES DE RESTAURAÇÃO DE ECOSSISTEMAS.
12.1.5. APOIO ÀS AÇÕES DE MONITORAMENTO	MONITORAMENTO AMBIENTAL (QUALIDADE DA ÁGUA, RESTAURAÇÃO DE ECOSSISTEMAS), BIODIVERSIDADE, AMEAÇAS (DETECÇÃO DE ILÍCITOS), IMPACTOS DA VISITAÇÃO.
12.1.6. APOIO AO PROGRAMA DE VOLUNTARIADO	PLANEJAMENTO, GESTÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE VOLUNTARIADO VINCULADO AO PROGRAMA NACIONAL DE VOLUNTARIADO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ICMBIO.
12.1.7. APOIO ÀS AÇÕES DE TRANSPORTE DE MORADORES E TRABALHADORES	ORDENAMENTO DO TRANSPORTE PARA MORADORES E TRABALHADORES QUE ACESSAM A VILA DE JERICOACOARA, INCLUINDO CUSTEIO DE VEÍCULOS E ESTRUTURA LOGÍSTICA.
12.1.8. APOIO ÀS AÇÕES DE DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL DO PNJ	PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DO PNJ E DA MACRORREGIÃO COMO DESTINO TURÍSTICO.

B. COMO É FEITA A DIVISÃO DO RECURSO?

No âmbito do Parque Nacional de Jericoacoara, segundo o contrato, o financiamento dos encargos acessórios ocorre da seguinte forma:

PERCENTUAL DEFINIDO

- 5% da receita operacional bruta - ou seja, de todo o dinheiro que a concessionária recebe com suas operações, antes de descontar despesas - da concessionária é separado para custear os macrotemas descritos na cláusula.

PERIODICIDADE

- A cada 12 meses, a partir da data de eficácia do contrato - ou seja, quando o contrato passa a valer oficialmente e a concessionária começa a iniciar a prestação de serviços e a arrecadar receita - a concessionária deve separar esses recursos e utilizá-los conforme as ações previstas.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

- No mínimo 25% desse valor deve ser destinado a projetos de integração com o entorno (macrotema 12.1.2) e 25% para organização do transporte dos moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara (macrotema 12.1.7).
- O restante será distribuído para os outros projetos que serão definidos.

PRAZO DE USO

- Os recursos devem ser utilizados em até 36 meses após sua separação.
- Se não forem usados nesse período → o dinheiro retorna para o cofre do governo federal, chamado de Conta Única da União.

C. QUEM DECIDE COMO OS RECURSOS SÃO USADOS?



Uma portaria normativa sobre os encargos acessórios está em elaboração e passou por consulta pública entre 4/10/2024 e 4/11/2024. Até a publicação deste material, a portaria ainda não havia sido publicada.

Considerando o que está no contrato, um **Plano de Aplicação** deverá ser elaborado pelo ICMBio e enviado para a Concessionária implementar.

Quem participa da proposta de destinação dos recursos:

- Os valores das subcláusulas 12.1.1, 12.1.3, 12.1.4, 12.1.5 e 12.1.6 podem ter sua destinação proposta por:
 - Concessionária,
 - ICMBio (Poder Concedente),
 - Conselho Consultivo do PNJ.
- Já os recursos das subcláusulas 12.1.2 e 12.1.8 podem ser propostos por:
 - Concessionária,
 - ICMBio (Poder Concedente).

**ENTRETANTO, RESSALTO QUE A PARTICIPAÇÃO DA
COMUNIDADE É ESSENCIAL EM TODAS AS ETAPAS!**

**ACOMPANHE E PROPONHA IDEIAS NO CONSELHO GESTOR
CONSULTIVO. PARTICIPE DE REUNIÕES ABERTAS E
CONSULTAS PÚBLICAS.**

D. O QUE JÁ ESTÁ EM DISCUSSÃO?

Embora a aplicação prática dos encargos acessórios ainda careça de clareza, esses recursos são percebidos na pesquisa como uma ferramenta com potencial de benefícios para a comunidade. No caso do PNJ, com base na análise documental estudada, expectativas em relação aos encargos acessórios foram estabelecidas entre ICMBio e órgãos municipais e estadual, indicando uma destinação pré-definida para:

Mosaico Jericoacoara - Macrotema 12.1.1

 Composto por:

- Parque Nacional de Jericoacoara;
- APA Estadual da Lagoa de Jijoca;
- APA Municipal da Tatajuba.

Transporte Local - Macrotema 12.1.7

- Apoio ao deslocamento de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara.

Isso evidencia que o poder público, em diferentes instâncias administrativas, tem planos para os recursos provenientes dos encargos acessórios.

Entretanto, não são planos únicos, **há espaço para novas propostas**, em todos os macrotemas, e que contem com a participação da comunidade em toda a articulação.



NA RECENTE IMPLEMENTAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO, COM DESDOBRAMENTOS RECENTES, INCLUINDO O ADIAMENTO E A SUSPENSÃO JUDICIAL DA COBRANÇA DE INGRESSOS, O PNJ VIVE UM CENÁRIO DE INCERTEZAS QUANTO AOS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS FUTUROS.

ENTRETANTO, SE ESTÁ DIANTE DA OPORTUNIDADE DE PLANEJAR A ARTICULAÇÃO DO MECANISMO DE 'ENCARGOS ACESSÓRIOS' E DE PROMOVER A REFLEXÃO SOBRE O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL.



6. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

O relatório técnico de Moro, OPAP e Instituto Linha D'água sobre controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação (2022) e o material informativo sobre controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação, na prática, produzido por OPAP e Instituto Linha D'Água (2023) foram utilizados para embasamento desta sessão. São publicações muito ricas de informações, vale a leitura complementar!

O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, assim, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social (Secchin, 2008).

Ele é exercido por meio de instrumentos, permitindo que a sociedade participe diretamente ou por representação na formulação, execução, fiscalização e monitoramento de políticas públicas.

Esta cartilha apresenta instrumentos mais diretamente relacionados ao controle de políticas públicas em áreas protegidas, com foco especial nas unidades de conservação e, em particular, nos encargos acessórios previstos no contrato de parceria com a iniciativa privada.

Vale destacar que este estudo não pretende abranger exaustivamente o tema, podendo haver outros instrumentos de controle social que não foram incluídos neste material.



6. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

A) ACESSO À INFORMAÇÃO

O que é: Todo cidadão tem direito de acessar informações sobre estudos, relatórios e dados que ajudam o Poder Público a tomar decisões sobre a concessão.

Como obter essas informações:

- **ICMBIO E DADOS ABERTOS:** estudos e relatórios públicos;
- **CONCESSIONÁRIA:** relatório anual sobre a aplicação dos recursos;
- **DIÁRIOS OFICIAIS:** publicações legais sobre o contrato;
- **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI):** solicitações via Serviço de Informação ao Cidadão.
- **OPAP (Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas):** para acessar pesquisas e projetos que estudam o monitoramento os resultados das parcerias.

B) VIAS DE PARTICIPAÇÃO

O que é: Formas de a sociedade civil participar da gestão da unidade.

Principais ferramentas:

- **CONSELHO GESTOR:** decisões e acompanhamento.
- **CÂMARAS TEMÁTICAS:** discussão de assuntos específicos.
- **AUDIÊNCIA PÚBLICA:** debate com a sociedade.
- **CONSULTA PÚBLICA:** opiniões e sugestões da população.

C) ACESSO À JUSTIÇA

O que é: Instrumentos legais para proteger direitos e responsabilizar órgão gestor e/ou concessionária.

Principais ferramentas:

- **AÇÃO POPULAR;**
- **AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP);**
- **DENÚNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

D) FORMAS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

O que é: Formas de resolver problemas durante a parceria sem recorrer imediatamente à Justiça.

Principais ferramentas:

- **OUVIDORIAS:** espaço para receber sugestões e reclamações de usuários.
- **MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO:**
 - Mediação: facilita o diálogo, sem propor soluções.
 - Conciliação: pode sugerir acordos.
- Se não houver acordo: recorrer ao Judiciário (veja item C).

E) PRESTAÇÃO DE CONTAS

O que é: Garantir transparência e fiscalização sobre o uso dos recursos.

Principais ferramentas:

- **DENÚNCIAS E CONTROLE INTERNO:** CFAC (Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Contratos) pode convocar reuniões com usuários.
- **TRIBUNAL DE CONTAS:** análise dos gastos e relatórios.
- **COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:** pode incluir membros do conselho gestor.
- **PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS:** acompanhamento direto da execução dos serviços, com integrante de membros do conselho gestor.

PARTICIPE!

O controle social é essencial para possibilitar que os recursos dos encargos acessórios sejam aplicados de forma transparente, equitativa e eficiente, beneficiando a UC e a comunidade.

Você, como cidadão, tem direito e papel ativo: acompanhar, sugerir, monitorar e colaborar para que as decisões sobre o uso dos recursos reflitam as necessidades da UC e de quem vive no entorno.

A cartilha apresenta formas práticas de participação e instrumentos de controle social, que permitem acompanhar o planejamento, a execução e o monitoramento dos projetos.

Embora os recursos ainda não estejam sendo arrecadados, a disponibilização dessas informações oferece uma base para o planejamento participativo e para o exercício do controle social no PNJ.



7. CONTATOS E RECURSOS ADICIONAIS:

CONTATO DO ÓRGÃO GESTOR DO PARQUE:

Parna Jericoacoara – ICMBio

Telefone: (61)2028-9833

E-mail: parnajericoacoara.ce@icmbio.gov.br

Site: <https://bit.ly/parnajericoacoara>

Endereço: R. da Igreja, 221 - Vila de Jericoacoara, Jijoca de Jericoacoara - CE, 62598-973

DOCUMENTOS SOBRE A CONCESSÃO NO PNJ:

🔗 Acesse: bit.ly/jericoacoara-concessao

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS (OPAP)

Para acessar conhecimentos sobre parcerias em áreas protegidas por meio de pesquisas, ensino e projetos de extensão.

🔗 Acesse: <https://www.opap.com.br>



IMAGENS ~ARTES~ UTILIZADAS NESTE MATERIAL

As imagens utilizadas nesta cartilha foram cedidas com autorização pelo artista plástico e muralista Miguel de Paula, cearense conhecido por suas criações que unem arte, sustentabilidade e cultura popular. Algumas das imagens são fotografias de suas obras, realizadas em espaços públicos, e foram gentilmente enviadas pelo próprio artista. Suas obras transformam espaços públicos em painéis vibrantes de memória e conscientização ambiental.

Pela Vila de Jericoacoara, é possível encontrar muitos murais pintados por Miguel de Paula.

Rede social Instagram: @migueldepaulaarte



IMAGENS ~ARTES~ UTILIZADAS NESTE MATERIAL

Título da obra	Ano	Pagina na cartilha
Princesa do Serrote - 1º versão	2021	Capa; pág.25
Forró - recorte do mural linha do tempo Jeri	2023	pág.01; 02; 03
A vida ainda pulsa	2018	pág.05
Princesa do Serrote - 2º versão	2023	pág. 10; 26
Mutação: os barcos viram pipas	2022	pág.11; 12; 13
Fusão: homem-peixe	2022	pág.14; 19
Dois amores	2022	pág.21; 24

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETTI, Patricia. CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL E CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NOS PARQUES COSTEIROS-MARINHOS. 2024. 403 f. Tese (Doutorado) - Curso de Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 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. Brasília: DOU de 19/07/2000

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 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. Brasília: DOU de 19/07/2000

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira. O ESPELHO DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL: uma perspectiva sobre vulnerabilidades. 2020. 297 f. Tese (Doutorado) - Curso de Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

CCJ, Conselho Comunitário de Jericoacoara. s/d. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/jericoacoara/>. Acesso em: 03 fev. 2023.

ICMBio. ICMBio lança novo edital de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-lanca-novo-edital-de-concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao-no-parque-nacional-de-jericoacoara>. Acesso em: 10 out. 2023.

ICMBio. Aberta consulta pública sobre encargos acessórios nos contratos de concessão. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/aberta-consulta-publica-sobre-encargos-acessorios-nos-contratos-de-concessao>. Acesso em: 20 set. 2024.

MORO, Carolina Corrêa. Relatório técnico: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação [livro eletrônico] / Carolina Corrêa Moro, Fernanda dos Santos Rotta, Esther Éles ; coordenação Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, Eloise Silveira Botelho. -São Paulo: Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2022.

MORO, Carolina Corrêa. Concessões de serviços de apoio ao uso público em parques nacionais : o caso do parque nacional da Chapada dos Veadeiros (GO). São Paulo : Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2024. Tese de Doutorado em Ciência Ambiental.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta – Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v 13, n.2, mai-jul 2020, pp. 435-441.

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

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU, Distrito Federal, v. 5, n. 3, p. 28-45, dez. 2008

VISITBRASIL. Jericoacoara é mais do que apenas um destino turístico. É uma experiência de imersão na natureza, na cultura brasileira e na prática de esportes aquáticos. 2024. Disponível em: <https://visitbrasil.com/pt/pratique-esportes-aquaticos-nas-praias-paradisiacas-de-jericoacoara/>. Acesso em: 10 out. 2024.