Cartilha como apoio de controle social no uso dos encargos acessórios em concessões: o caso do PNJ (CE)

RESUMO: O estudo discute o controle social na governança dos encargos acessórios provenientes do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara - CE. Com abordagem descritiva e exploratória, empregando análise documental (editais, contratos e atas de audiências públicas), observação participante no território da Vila de Jericoacoara e entrevistas semiestruturadas com atores sociais. Apesar da introdução dos encargos acessórios como uma inovação contratual de custeio de ações postas como prioritárias para a gestão da UC, os resultados indicam lacunas de transparência na regulamentação e na efetiva participação comunitária na definição e na aplicação dos recursos. A partir da análise, com o caso do PNJ, propôs-se uma cartilha informativa, estruturada em formato de perguntas e respostas, para orientar conselheiros e sociedade civil sobre o que são os encargos acessórios, como são divididos, quem decide sua aplicação e quais os instrumentos de controle social disponíveis. A cartilha, a ser utilizada em contextos de aprendizagem, visa fortalecer a legitimidade, a responsabilização e o diálogo entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, contribuindo para uma gestão mais participativa e equitativa dos recursos destinados à conservação no PNJ.

PALAVRAS CHAVE: Parque Nacional de Jericoacoara; Controle social; Concessão; Encargos acessórios.

.

Cartilha como apoio de controle social no uso dos encargos acessórios em concessões: o caso do PNJ (CE)

ABSTRACT: The study discusses social control in the governance of accessory charges arising from the concession contract for visitation support services in the Jericoacoara National Park - CE. It takes a descriptive and exploratory approach, using documentary analysis (public notices, contracts and minutes of public hearings), participant observation in the territory of Vila de Jericoacoara and semi-structured interviews with social actors. Despite the introduction of accessory charges as a contractual innovation to fund actions that are prioritized for the management of the UC, the results indicate gaps in transparency in the regulations and in effective community participation in the definition and application of resources. Based on the analysis, with the case of the PNJ, an information booklet was proposed, structured in a question and answer format, to guide councillors and civil society on what accessory charges are, how they are divided up, who decides on their application and what social control instruments are available. The booklet, to be used in learning contexts, aims to strengthen legitimacy, accountability and dialogue between public authorities, private initiative and civil society, contributing to more participatory and equitable management of the resources earmarked for conservation in the PNJ.

KEYWORDS: Jericoacoara National Park; Social control; Concession; Accessory charges.

Introdução

A formalização de parcerias entre poder público e entidades privadas na oferta de serviços de suporte à visitação em unidades de conservação (UC) é uma política pública que tem sido promovida por diferentes governos como uma estratégia destinada a melhorar a gestão do uso público, no Brasil e no exterior (Rodrigues, Abrucio, 2019; Wyman *et al*., 2011). A busca por modelos de parceria que conciliam interesses públicos e privados torna-se um desafio central na governança das UCs, visto que precisa compatibilizar o propósito de conservação ambiental, a oferta de oportunidades diversificadas e acessíveis aos visitantes, e a viabilidade econômico-financeira do negócio, com qualidade dos serviços. Para isso, é essencial um Estado com estrutura institucional, com equipe técnica e recursos financeiros disponíveis para serem aplicados nos processos de gestão, fiscalização e monitoramento (Rodrigues e Abrucio, 2019; Rodrigues, Botelho, 2022; Betti, 2024).

Embora haja uma variedade de instrumentos de parcerias, a modalidade de concessão tem chamado a atenção tanto do Estado quanto da sociedade civil no tocante aos efeitos nos territórios, com destaque às discussões sobre governança e controle social em parques nacionais e estaduais (Brumatti, Rozendo, 2021, Brumatti, Sonaglio, 2023, Rodrigues, Abrucio, 2019; 2020). A concessão abrange serviços com maior envergadura de investimentos, tais 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).

Os índices crescentes de visitas nas unidades de conservação revelam o aumento do interesse da sociedade para práticas de lazer em áreas naturais, o que traduz no aumento da demanda por infraestrutura e serviços, sendo as parcerias entre poder público e a iniciativa privada um caminho para investimentos (ICMBio, 2025). Como Spenceley *et al.* (2017) ressaltam, 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.

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).

No calor desse debate e no processo de implementação de parceria, está o Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), cujo processo de concessão de serviços de apoio à visitação foi incluído no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2019, por meio do Decreto nº 10.147, e em 2022 foi publicado o primeiro edital de concessão - 002/2022 -, pautado no argumento de ordenamento da visitação na UC (ICMBio, 2022b; 2022d).

O PNJ, criado em fevereiro de 2002, está localizado no litoral oeste do Ceará, e destaca-se tanto pela paisagem — dunas, manguezais e praias — quanto pela intensa dinâmica turística, com transformações nas práticas culturais locais e no modo de vida das comunidades. Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Parque está, desde 2013, entre as dez UC 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, 2025).

O processo de construção da parceria envolveu uma sequência de eventos controversos, como a suspensão do primeiro edital e a introdução de uma proposta

de gestão compartilhada pelo governo do estado do Ceará. O atual contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ - 002/2024 -, assinado em 20 de junho de 2024, está em fase de implementação e conseguiu aliar interesses municipais e estaduais àqueles federais. No entanto, o recente adiamento e a suspensão judicial da cobrança de ingressos e a recomendação do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) para suspensão da execução do contrato de concessão (MPECE, 2025)[1]. Esse cenário expõe um processo marcado por constantes ajustes institucionais, instabilidade jurídica e pressões sociais. Essa sequência de eventos aponta para debates importantes, como participação social e transparência do processo, especialmente no diálogo entre órgão público e sociedade civil.

Nesse cenário, 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, com o objetivo de custear ações de apoio a temas e projetos socioambientais considerados prioritários. Identifica-se uma carência de publicações e informações públicas acerca desse mecanismo, previsto na Lei nº 13.668/2018, esses encargos devem financiar "macrotemas" como educação ambiental, integração com comunidades, pesquisa, manejo de biodiversidade e turismo comunitário (ICMBio, 2024). No entanto, a regulamentação detalhada ainda não foi consolidada, faltam diretrizes claras sobre seleção de projetos, critérios de alocação e instâncias de controle social. A carência de transparência pode resultar em destinações que não atendam às necessidades reais das comunidades ou dos objetivos de conservação.

Diante dessas lacunas, este trabalho[2] discute o controle social na articulação dos encargos acessórios provenientes do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no PNJ como indicador importante na análise sobre os efeitos da política pública de parceria, principalmente no caso de concessões que trazem efeitos significativos para as UCs e os territórios. Como resultado da pesquisa, apresenta-se uma proposta de 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.

Material e Métodos

O estudo sobre o processo de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional de Jericoacoara, abordando os instrumentos de controle social disponibilizados e adotados por atores sociais é fundamental para compreender a articulação da destinação dos encargos acessórios do contrato de concessão de uso público, recém vigente no Parque.

O recorte espaço temporal do estudo é no período compreendido desde a primeira publicação do edital de concessão no PNJ em 29 de dezembro de 2022, passando pelo início da implementação da parceria no Parque em 2024, e notícias veiculadas até maio de 2025, considerando os ajustes e tomadas de decisões divulgadas ao longo desse processo.

Para responder ao objetivo deste estudo em foco, a metodologia abordada foi de natureza qualitativa, descritiva, fundamentada na análise do contexto social estudado, com pesquisas bibliográfica e documental para a construção de referencial teórico-conceitual sobre o tema de parcerias em áreas protegidas, com

foco no contexto das concessões em parques nacionais e a pesquisa fundamentada sobre a concessão no PNJ.

Para tal, 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, 2021), o Edital de Consulta e Audiência Pública n.º 1/2022 - Parna de Jericoacoara (ICMBio, 2022a), e o Edital de licitação e Contrato n° 02/2022 (ICMBio, 2022b) e o Edital 02/2023 (ICMBio, 2022c). Também foram analisadas publicações no Diário Oficial da União e matérias online de jornais que abordam a concessão no PNJ. Também, valeu-se das contribuições do grupo de pesquisa o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) na consulta pública da parceria no PNJ. Outras referências sobre o tema são o "Material Informativo: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação" produzido por Moro, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, Instituto Linha D´Água (2022), e o material informativo com exemplos, na prática, produzido pelo Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas e Instituto Linha D'Água (2023).

A consulta aos instrumentos de controle social foi complementada por meio do levantamento das atas e gravações das audiências públicas e do arquivo de contribuições da consulta pública (ICMBio, 2022a), resultante das contribuições eletrônicas que consolidam considerações e questionamentos da sociedade no geral. Além da análise das atas de reunião do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara (CONPARNA Jericoacoara) das reuniões ordinárias e extraordinárias, 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, para compreensão da discussões sobre os encargos acessórios ao longo destas reuniões do Conselho.

Utilizamos como técnica metodológica o estudo exploratório, com atividades de campo – observação participante, entrevistas e análise de documentos. O método de observação participante foi realizado na Vila de Jericoacoara, durante os meses de junho a julho e setembro a dezembro de 2024. A localidade é 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. Cabe salientar a inserção de uma das pesquisadoras no território, a partir de visitas regulares e participação com observação direta em encontros no Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ). Este é um espaço relevante para articulação e de mobilização de moradores locais em torno de questões que impactam diretamente a Vila de Jericoacoara, tais como o turismo e seus efeitos para o Parque, no meio físico-natural e social. Além disso, uma das pesquisadoras acompanhou as reuniões ordinárias do Conparna Jericoacoara, especialmente para registrar o debate sobre os encargos acessórios.

Além da observação direta, foi possível realizar entrevistas semiestruturadas, com aprovação da pesquisa pelo SISBIO (n° 93400/2), e a autorização na Plataforma Brasil (CAAE 85846025.9.0000.5285), garantindo o cumprimento das normas éticas em pesquisa. As entrevistas foram realizadas 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. Realizadas com 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, dos quais embora não representem a totalidade dos grupos envolvidos no processo de parceria, foi realizado o recorte com base nos objetivos conceituais e metodológicos da dissertação, visando complementar a análise às questões propostas.

Tais processos metodológicos para estudo do contexto estudado, ao evidenciar lacunas de acesso à informação e de efetivos instrumentos para o controle social sobre os encargos acessórios, forneceram subsídios para a elaboração da cartilha orientativa. Essa ferramenta concebida como produto técnico da pesquisa, disponibilizada em formato digital, com o objetivo de abordar o que são os encargos acessórios, como funciona a divisão de recursos, quem decide sobre sua aplicação e quais são as discussões em curso no PNJ, além da indicação de instrumentos de controle social, para informar e direcionar a sociedade civil para uma gestão mais eficiente e participativa destes recursos destinados à conservação e gestão do PNJ.

Resultados e Discussão

Os encargos acessórios constituem uma obrigação contratual de custeio. O termo passou a ser adotado em contratos de concessão recentes, como os dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral – RS (2021), Iguaçu - PR (2022), Chapada dos Guimarães - MT (2024) e Jericoacoara - CE (2024).

Segundo o ICMBio (2024), trata-se de uma inovação destinada a fomentar áreas estratégicas para o equilíbrio socioambiental, conhecidas como “macrotemas”, que agrupam as áreas de investimento e as ações em que serão aplicados os recursos. 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, pré-estabelecendo os direcionamentos de aplicação dos recursos. Identifica-se uma carência de publicações e informações públicas acerca desse mecanismo, 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 (Brasil, 2018).

Em um contexto em que a participação social tem sido estratégica nos processos de concessão em UCs (MORO *et al,* 2022), os encargos acessórios constituem um instrumento oportuno para garantir que recursos provenientes de contrapartidas da concessão possam ser investidos de forma direta e localmente (ICMBio, 2024), resguardadas as garantias de controle social sobre as ações do Estado, por meio de mecanismos que garantam a responsabilização dos processos da concessão.

Em pesquisa recente, Betti (2024) conclui que o Brasil ainda não possui um programa de concessões estruturado de forma colaborativa com a sociedade. A ausência de transparência e de mecanismos robustos de monitoramento

compromete a credibilidade do processo, enquanto casos de insucesso ficam à margem do debate público, contrastando com narrativas que exaltam apenas os benefícios das parcerias. O controle social, portanto, desempenha um papel essencial na manutenção do caráter público e democrático das parcerias estabelecidas com a iniciativa privada (Moro*,* OPAP, Instituto Linha D'água, 2022; Rodrigues, Abrucio, 2020)

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 definidos no contrato e ao Plano de Manejo da unidade de conservação. Cabe ressaltar que 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.

Para que essa participação seja 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 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). Nesse processo, podem surgir tensões e conflitos 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).

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)

O conselho gestor é um dos instrumentos para efetivar o controle social, sendo uma forma de participação política que influencia diretamente nas decisões governamentais e em sua execução (Moro, Fracalanza, 2021). 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 (Betti, 2024).

Em relatório recente, a Controladoria Geral da União (2024) apontou 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. 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. Os autores 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.

É interessante notar que, em análise das atas do CONPARNA Jeri, considerando a primeira consulta e audiências públicas, realizada entre abril de 2022 e junho de 2024 (data da assinatura do contrato), o tema sobre os encargos acessórios foi tratado duas vezes dos nove encontros realizados.

Outro ponto para se destacar no que se refere à análise dos instrumentos de controle social, é sobre a etapa de Consulta e Audiência Pública. No processo de licitação, o aviso sobre esta etapa foi publicado no Diário Oficial da União em 07 de abril de 2022, contendo a minuta do edital e do contrato para apreciação. As audiências públicas foram realizadas nos dias 25 e 26 de abril de 2022, nos municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no Estado do Ceará. Também foram recebidas contribuições eletrônicas entre os dias 07 de abril de 2022 e 06 de maio de 2022 (ICMBIO, 2022a). Assim, o processo que possibilitou a participação social teve a duração de dois meses.

Ao examinar o documento 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.

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:

1) Mosaico Jericoacoara – composto pelo PNJ, pela APA Estadual da Lagoa de Jijoca e pela APA Municipal da Tatajuba (Macrotema 12.12); Em publicação veiculada no site do ICMBio (2023), 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. 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) (CE SEMA, 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.

2) Transporte local – destinado a apoiar o deslocamento de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara (Macrotema 12.1.7). Em consonância com a demanda para melhorias do transporte local de moradores e trabalhadores da Vila de Jericoacoara, uma questão que envolve impactos ambientais, sociais e econômicos e que está diretamente relacionada à gestão da visitação no PNJ. Isso recai na discussão sobre a prestação de serviços de transporte dentro do Parque, atividade substancial para o turismo local, sendo 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 governança entre as diferentes esferas da administração pública e os interesses locais.

Tais informações evidenciam que o poder público 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 governança 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?

A pesquisa indica que a comunidade não compreende 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.

Contudo, com a evidente necessidade de superar os desafios relacionados à implementação desse mecanismo e na sua regulamentação, 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, 2024). 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, mesmo enquanto os recursos já estão sendo disponibilizados e destinados. No entanto, até o momento desta pesquisa, a portaria correspondente e o resultado das contribuições ainda não foram publicados.

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 e participação, bem como o fato de isso não compor o planejamento da gestão como prioridade, 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, a cartilha, 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 a pesquisa documental e de campo para a dissertação.

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 unidades de conservação 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.

Considerações Finais

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.

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.

No entanto, ainda não há um mecanismo "palpável" que facilite o acompanhamento do processo de definição e aplicação dos recursos. A ausência de critérios objetivos 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.

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.

Referências

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

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 no 13.668, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis n o 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.

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 São Paulo. http://dx.doi.org/10.34024/rbecotur.2023.v16.15154.

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.

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.

CGU – 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.

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.

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. 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: 15 out. 2024.

ICMBio. **Edital de Licitação - Concorrência nº 002/2022.** 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrencia/2022/edital-de-licitacao-concorrencia-no-002-2022. Acesso em: 09 set. 2023.

ICMBio. **Edital de Licitação - Concorrência nº 002/2023** - Parna de Jericoacoara. 2022c. 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. Acesso em: 30 out. 2022

ICMBio. **ICMBio anuncia edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara**. 2022d. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-anuncia-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara. Acesso em: 10 out. 2023.

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. **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. Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022 - Parna de Jericoacoara. 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-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. **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.

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.

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.

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, 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.

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.

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.

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.

Notas:

[1]MPCE. MP recomenda suspensão imediata do contrato de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara e paralisação de obras. [Fortaleza], 20 maio 2025. Disponível em: https://mpce.mp.br/2025/05/mp-recomenda-suspensao-imediata-do-contrato-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-e-paralisacao-de-obras/. Acesso em: 17 jun. 2025.

[2]Este trabalho é fruto do desdobramento da Dissertação de Mestrado, 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) e ocorre no contexto das ações do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, especificamente o projeto “Sistema de monitoramento de parcerias entre as esferas pública e privada para a gestão do lazer e do turismo em unidades de conservação”, contemplado no Edital Universal/CNPq 2023.