



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA**  
**AFRO-BRASILEIRA**  
**PROGRAMA ASSOCIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**  
**(UFC/UNILAB)**  
**INSTITUTO DE HUMANIDADES – CURSO DE ANTROPOLOGIA (Unilab)**  
**CENTRO DE HUMANIDADES - DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (UFC)**

**LUCAS DA SILVA OLIVEIRA**

**O OUTRO LADO DO “PARAÍSO”: DILEMAS SOCIOAMBIENTAIS NO PROCESSO  
DE CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA, CE.**

**REDENÇÃO/CE**  
**DEZEMBRO/2025**

LUCAS DA SILVA OLIVEIRA

O OUTRO LADO DO “PARAÍSO”: DILEMAS SOCIOAMBIENTAIS NO PROCESSO DE  
CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA, CE.

Dissertação apresentada ao Programa  
Associado de Pós-Graduação em Antropologia  
da Universidade Federal do Ceará e  
Universidade da Integração Internacional da  
Lusofonia Brasileira, como requisito parcial à  
obtenção do título de Mestre em Antropologia.

Área de concentração: Antropologia.  
Orientadora: Profa. Dra. Lea Carvalho  
Rodrigues.

REDENÇÃO/CE  
DEZEMBRO/2025

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Oliveira, Lucas da Silva.

O48o

O outro lado do "paraíso": dilemas socioambientais no processo de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, CE / Lucas da Silva Oliveira. - Redenção, 2025.

121f: il.

Dissertação - Curso de Mestrado Acadêmico em Antropologia, Programa Associado de Pós Graduação em Antropologia UFC/UNILAB, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2025.

Orientador: Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues.

1. Parque Nacional de Jericoacoara - CE. 2. Turismo. 3. Meio ambiente. 4. Concessão de serviço público. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 333.70098131

---

LUCAS DA SILVA OLIVEIRA

O OUTRO LADO DO “PARAÍSO”: DILEMAS SOCIOAMBIENTAIS NO PROCESSO DE  
CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA, CE.

Dissertação apresentada ao Programa  
Associado de Pós-Graduação em Antropologia  
da Universidade Federal do Ceará e  
Universidade da Integração Internacional da  
Lusofonia Brasileira, como requisito parcial à  
obtenção do título de Mestre em Antropologia.

Área de concentração: Antropologia.

Aprovada em: 19/12/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Dra. Lea Carvalho Rodrigues (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dra. Mariana Mont’Alverne Barreto (Examinadora Interna)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Potyguara Alencar dos Santos (Examinador Externo à Instituição)  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

*Aos meus pais, Antonia e Cesar.*

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o encerramento de um importante ciclo em minha vida acadêmica, o qual não seria possível sem o apoio e a colaboração de pessoas a quem expressei minha mais profunda gratidão.

À minha querida orientadora, Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues, pela valiosa orientação, por compartilhar sua vasta experiência e conhecimento, e por me desafiar constantemente ao longo do desenvolvimento deste estudo. Sua paciência, empatia, incentivo e rigor acadêmico foram cruciais para o êxito desta pesquisa.

À excelentíssima banca examinadora, composta pela Profa. Dra. Mariana Mont'Alverne Barreto e pelo Prof. Dr. Potyguara Alencar dos Santos, pela disponibilidade e pelas contribuições enriquecedoras que certamente me ajudarão na contínua jornada acadêmica. À Profa. Dra. Andréa Rabinovici, cujas contribuições no exame de qualificação foram fundamentais para o êxito deste trabalho.

À população da Vila de Jericoacoara pela acolhida. De modo especial, agradeço à presidenta do Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ), Lucimar Marques, pela generosidade em me receber e compartilhar seus valiosos saberes.

À minha querida colega de grupo de pesquisa, Helenita Martins, por toda a parceria e pela valiosa troca de conhecimentos.

Sou imensamente grato à turma discente de 2023 do Programa Associado de Pós-Graduação em Antropologia UFC/Unilab: Miguel Rodrigues, Layra Nobre, Ana Luiza da Silva, Júlia Ribeiro, Ana Luiza Rosendo, Alberico Santos, Yasmin Djalo, Gabriella Tavares, Jorge Gomes, Ana Izabele, Tamires Coelho e Thavia Rodrigues, por todas as reflexões, risadas e valiosos aprendizados compartilhados dentro e fora de sala. Nossas tardes no ônibus rumo à Redenção, repletas de descontração, leveza e histórias, ficarão eternamente em minha memória como marcos inesquecíveis para suportar o árduo processo que é o mestrado.

Aos meus amigos, Taynara Vieira, Arieli Diniz, Kelwin Cirilo, Darlesson Barbosa e Douglas Rodrigues, por todo o suporte emocional em momentos de tensão ao longo da vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro que, embora tardio, tornou possível a finalização desta pesquisa. Sem esse suporte, a dedicação exclusiva ao mestrado teria sido inconcebível.

Por fim, mas com igual importância, agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Antonia e Cesar, pelo encorajamento e apoio incondicional neste percurso

*“Eu não percebo onde tem alguma coisa que não seja natureza. Tudo é natureza. O cosmos é natureza. Tudo em que eu consigo pensar é natureza.” (Ailton Krenak)*

## RESUMO

Este estudo aborda a relação entre ambiente, turismo e questões relativas às políticas públicas que fomentam atividades turísticas nas Unidades de Conservação (UCs) do Brasil. O objetivo central é compreender como a questão socioambiental está — ou não — representada nos editais e demais documentos institucionais encontrados que foram elaborados no longo processo que culminou na concessão do Parque Nacional (Parna) de Jericoacoara à iniciativa privada. Tem como recorte empírico o Parna e a Vila de Jericoacoara, situados no extremo oeste da costa cearense. Enquanto a vila pertence ao município de Jijoca de Jericoacoara, a área do parque abrange também os municípios de Cruz e Camocim. Em janeiro de 2024, quando o Consórcio Dunas (composto pelo Grupo Cataratas e Construcap) venceu a concorrência para a prestação dos serviços de apoio à visitação, a pesquisa voltou-se à análise interpretativa desses materiais institucionais. Nesses documentos, a dimensão socioambiental é tratada de forma ampla, englobando aspectos ecológicos e socioeconômicos. Concomitantemente, os textos reconhecem o parque tanto como um ecossistema frágil, que exige proteção rigorosa, quanto como um importante destino turístico, que demanda uma gestão equilibrada sob a justificativa do desenvolvimento sustentável. A problemática da pesquisa fundamenta-se no suporte teórico-metodológico desenvolvido pela Antropologia Social e pela Ecologia Política (Ingold, 2000, 2015; Diegues 2000, 2008; Little, 2006; Rodrigues, 2008, 2019). No tocante a uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social numa perspectiva hermenêutica (Rodrigues 2008, 2016, 2019), o estudo privilegiou um dos eixos analíticos propostos pela autora: o enfoque na análise de conteúdo da política, englobando suas bases conceituais, sua formulação e sua coerência interna. Dessa forma, a dissertação propõe uma reflexão sobre os conflitos socioambientais oriundos das disputas pelo gerenciamento do Parna de Jericoacoara, concentrando-se na análise das diretrizes políticas, bem como dos processos e contextos nos quais se desenrolaram.

**Palavras-chave:** Parque Nacional de Jericoacoara – CE, Turismo; Meio Ambiente; Concessão de serviço público.

## ABSTRACT

This study addresses the relationship between the environment, tourism, and issues related to public policies that foster tourist activities in Brazilian Conservation Units (UCs). The central objective is to understand how the socio-environmental issue is — or is not — represented in the bidding notices and other institutional documents found, which were elaborated during the long process that culminated in the concession of the Jericoacoara National Park (Parna) to the private sector. Its empirical scope encompasses the Parna and the Village of Jericoacoara, located on the far west of the Ceará coast. While the Village belongs to the municipality of Jijoca de Jericoacoara, the park area also covers the municipalities of Cruz and Camocim. In January 2024, when the Dunas Consortium (composed of the Cataratas Group and Construcap) won the bidding for the provision of visitation support services, the research focused on the interpretative analysis of these institutional materials. In these documents, the socio-environmental dimension is treated broadly, encompassing ecological and socioeconomic aspects. Concurrently, the texts recognize the park both as a fragile ecosystem that requires strict protection, and as an important tourist destination that demands balanced management under the justification of sustainable development. The research problem is grounded in the theoretical-methodological support developed by Social Anthropology and Political Ecology (Ingold, 2000, 2015; Diegues, 2000, 2008; Little, 2006; Rodrigues, 2008, 2019). Regarding an in-depth evaluation of social public policies from a hermeneutic perspective (Rodrigues, 2008, 2016, 2019), the study privileged one of the analytical axes proposed by the author: the focus on the content analysis of the policy, encompassing its conceptual bases, formulation, and internal coherence. Thus, the dissertation proposes a reflection on the socio-environmental conflicts arising from the disputes over the management of the Jericoacoara Parna, focusing on the analysis of the political guidelines, as well as the processes and contexts in which they unfolded.

**Keywords:** Jericoacoara National Park – CE; Tourism; Environment; Public service concession.

## RESUMEN

Este estudio aborda la relación entre medio ambiente, turismo y cuestiones relativas a las políticas públicas que fomentan actividades turísticas en las Unidades de Conservación (UC) de Brasil. El objetivo central es comprender cómo la cuestión socioambiental está —o no— representada en los pliegos de licitación y demás documentos institucionales encontrados, los cuales fueron elaborados en el largo proceso que culminó en la concesión del Parque Nacional (Parna) de Jericoacoara a la iniciativa privada. Tiene como recorte empírico el Parna y la Villa de Jericoacoara, situados en el extremo oeste de la costa cearense. Mientras que la Villa pertenece al municipio de Jijoca de Jericoacoara, el área del parque abarca también los municipios de Cruz y Camocim. En enero de 2024, cuando el Consorcio Dunas (compuesto por el Grupo Cataratas y Construcap) ganó la licitación para la prestación de los servicios de apoyo a la visitación, la investigación se volcó al análisis interpretativo de estos materiales institucionales. En dichos documentos, la dimensión socioambiental es tratada de forma amplia, englobando aspectos ecológicos y socioeconómicos. Concomitantemente, los textos reconocen al parque tanto como un ecosistema frágil, que exige protección rigurosa, como un importante destino turístico, que demanda una gestión equilibrada bajo la justificación del desarrollo sostenible. La problemática de la investigación se fundamenta en el soporte teórico-metodológico desarrollado por la Antropología Social y por la Ecología Política (Ingold, 2000, 2015; Diegues, 2000, 2008; Little, 2006; Rodrigues, 2008, 2019). En lo tocante a una evaluación en profundidad de políticas públicas de carácter social en una perspectiva hermenéutica (Rodrigues, 2008, 2016, 2019), el estudio privilegió uno de los ejes analíticos propuestos por la autora: el enfoque en el análisis de contenido de la política, englobando sus bases conceptuales, su formulación y su coherencia interna. De esta forma, la disertación propone una reflexión sobre los conflictos socioambientales oriundos de las disputas por la gestión del Parna de Jericoacoara, concentrándose en el análisis de las directrices políticas, así como de los procesos y contextos en los cuales se desarrollaron.

**Palabras clave:** Parque Nacional de Jericoacoara – CE; Turismo; Medio ambiente; Concesión de servicio público.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES/FIGURAS

Figura 1 – Delimitação da área de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara .....	21
Figura 2 – Limites do Parna de Jericoacoara vistos por satélite .....	33
Figura 3 – Visão panorâmica da Vila de Jericoacoara, registrada a partir do Serrote .....	34
Figura 4 – Veículos 4x4 transportando visitantes na Vila de Jericoacoara .....	39
Figura 5 – Concentração de manifestantes na Praça Principal da vila .....	104
Figura 6 – Cartazes utilizados durante manifestação contrária à concessão .....	104

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias das zonas do Parna de Jericoacoara .....	60
Tabela 2 – Visitações no Parna de Jericoacoara .....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AER	Avaliação Ecológica Rápida
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ANPs	Áreas Naturais Protegidas
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ASSEL	Associação dos Empresários da Lagoa de Jijoca
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnico	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Conselho Comunitário de Jericoacoara
CNT	Conselho Nacional do Turismo
COEST	Coordenação de Planejamento e Estruturação da Visitação e do Ecoturismo
COGETUR	Conselho Gestor da Taxa do Turismo
COMTUR	Conselho Municipal do Turismo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Covid-19	Coronavirus Disease (Doença de corona vírus)
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
Embratur	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
ESEC	Estação Ecológica
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLONA	Floresta Nacional
Fumin	Fundo Multilateral de Investimentos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Labomar	Instituto de Ciências do Mar
LEC	Laboratório de Estudos da Cidade
LGT	Lei Geral do Turismo
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MONA	Monumento Natural
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTUR	Ministério do Turismo do Brasil
NUGA-UECE	Núcleo de Geografia Aplicada da Universidade Estadual do Ceará
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAPP	Parcerias Ambientais Público-Privadas
Parna	Parque Nacional
Parna de Jericoacoara	Parque Nacional de Jericoacoara
Parnas	Parques Nacionais
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGE-CE	Procuradoria-Geral do Estado Ceará
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PM	Plano de Manejo
PMJJ	Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNT	Plano Nacional do Turismo
PP	Partido Progressistas
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PRN	Partido da Reconstrução Nacional

PROAP	Programa de Apoio à Pós-Graduação
PRR	Procuradoria Regional da República
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
REBIO	Reservas Biológicas
RESEX	Reservas Extrativistas
SD	Solidariedade
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sema	Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará
Setur/CE	Secretaria de Turismo do Ceará
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SOP	Superintendência de Obras Públicas
SPPI	Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos
UNWTO	World Tourism Organization (Organização Mundial do Turismo)
UCs	Unidades de Conservação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TS	Turismo Sustentável
TTS	Taxa de Turismo Sustentável
WWF	World Wildlife Fund
ZP	Zona Primitiva
ZR	Zona de Recuperação

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1.1.</b>	<b>Trilhas teórico-metodológicas da pesquisa</b> .....	24
<b>1.2.</b>	<b>Resumo dos capítulos</b> .....	30
<b>2.</b>	<b>CONTEXTUALIZANDO O CAMPO: O PARQUE, A VILA E A CONCESSÃO</b> .....	33
<b>2.1.</b>	<b>O Parque Nacional de Jericoacoara e a vila</b> .....	33
<b>2.2.</b>	<b>A política de concessão em Parques Nacionais do Brasil: o caso de Jericoacoara</b> .....	41
<b>3.</b>	<b>PERSPECTIVAS SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO MATERIAL INSTITUCIONAL</b> .....	51
<b>3.1.</b>	<b>Bases conceituais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) do Brasil</b> .....	51
<b>3.2.</b>	<b>As políticas de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) e do Parque Nacional de Jericoacoara (Parna de Jericoacoara)</b> .....	58
<b>3.3.</b>	<b>Bases conceituais da Política Nacional do Turismo (PNT)</b> .....	65
<b>4.</b>	<b>PPP, CONCESSÃO E GESTÃO COMPARTILHADA: OS ATORES SOCIAIS EM DIFERENTES CONTEXTOS</b> .....	79
<b>4.1.</b>	<b>A PPP do Parna de Jericoacoara: 2013 – 2014</b> .....	79
<b>4.2.</b>	<b>A concessão do Parna de Jericoacoara: 2016 – 2022</b> .....	87
<b>4.3.</b>	<b>Uma gestão compartilhada? A consolidação da concessão do Parna de Jericoacoara</b> .....	96
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES</b> .....	108
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	111

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação toma como norte a abordagem teórico-metodológica desenvolvida pela antropologia social e ecologia política (Little, 2006, Rodrigues, 2008; 2019), para o estudo dos embates em torno da gestão do Parque Nacional de Jericoacoara (Parna de Jericoacoara) criado em 2002. Recém-concedido à iniciativa privada, sua área abrange os municípios de Jijoca de Jericoacoara, Cruz e Camocim no estado do Ceará, enquanto a Vila de Jericoacoara pertence a Jijoca. Em janeiro de 2024, quando o Consórcio Dunas — composto pelo Grupo Cataratas e pela empresa Construcap — venceu a concorrência para a concessão de serviços de apoio à visitação no Parna de Jericoacoara, em leilão realizado na sede da B3, São Paulo<sup>1</sup>, e desde então, a pesquisa voltou-se para a reflexão em torno do material institucional encontrado ao longo deste processo. O estudo privilegiou o enfoque na análise de conteúdo da política, abrangendo desde suas bases conceituais e teórico-metodológicas até sua formulação, com atenção à coerência interna das diretrizes (Rodrigues, 2008, 2016, 2019).

A pesquisa é resultado de reflexões construídas durante minha participação no Grupo de Pesquisa “Cultura das cidades: arte política e espaço público na contemporaneidade”, vinculado ao Laboratório de Estudos da Cidade (LEC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), no qual estive como bolsista no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Nesse período, atuei nas seguintes pesquisas: “**Turismo em Parques Nacionais: estudo etnográfico em Jericoacoara, Ceará. Tensão e conflitos nas áreas de preservação ambiental (2019-2020)**” e “**Expansão do turismo na localidade de Jericoacoara, CE: riscos socioambientais e efeitos sobre populações locais (2020-2021)**”, ambas coordenadas pela antropóloga Lea Carvalho Rodrigues e cujos estudos são de caráter etnográfico. Dessa forma, as escolhas feitas nesta dissertação e os vieses teórico-metodológicos têm suas raízes nessas experiências acadêmicas, vivenciadas durante a graduação no curso de Ciências Sociais.

O objetivo central que permeia este estudo é compreender como a questão socioambiental está — ou não — representada nos editais e demais documentos institucionais elaborados no decurso do processo que culminou na concessão do Parna de Jericoacoara à iniciativa privada, em janeiro de 2024. Para a construção e consolidação desta dissertação, foi preciso:

---

<sup>1</sup> *In*: LEILÃO define consórcio para concessão do Parque Nacional de Jericoacoara. **Governo do Estado do Ceará**, 26 jan. 2024, Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/01/26/leilao-define-consorcio-para-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

i) Realizar o levantamento bibliográfico a respeito do campo desta pesquisa: a revisão de literatura consistiu em uma sondagem de dissertações e teses publicadas sobre o Parna de Jericoacoara. As seguintes áreas do conhecimento foram predominantes: Geografia, Ecologia e Ciências Sociais Aplicadas, cujos trabalhos abordam desde o impacto do turismo até as questões socioambientais;

ii) Pesquisa bibliográfica abrangente: levantamento de obras e artigos referentes aos conceitos e categorias a serem trabalhados ao longo da dissertação, tais como: como Antropologia e Ambiente, Turismo Sustentável, Parques Nacionais, Concessão em Unidades de Conservação Federais (UCs), Desenvolvimento Sustentável;

iii) Coleta de dados institucionais e midiáticos: levantamento e sistematização de materiais referentes ao processo de concessão do Parna de Jericoacoara. A busca foi realizada em canais institucionais (Ministério do Turismo – MTur, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Secretaria de Turismo do Ceará – Setur/CE e Organização Mundial do Turismo – UNWTO), em portais jornalísticos (*O Povo*, *Diário do Nordeste* e *GI Ceará*) e nos meios de comunicação comunitários da localidade, com destaque para o Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ);

iv) Refletir sobre as ideias e conceitos encontrados nos documentos e editais referentes à concessão do Parna de Jericoacoara. Para isso, o estudo parte da análise das bases conceituais das políticas ambientais presentes em documentos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)<sup>2</sup> e do Ministério do Turismo (MTur), a fim de identificar as ideias centrais, os conceitos e outras noções contidas no material institucional. Em suma: o que os documentos da concessão abordam sobre Jericoacoara em relação às questões socioambientais?

Minha imersão na pesquisa sobre o turismo em Jericoacoara iniciou-se no final de 2019. Antes disso, minha percepção do local era limitada à fama de “paraíso cearense”, alimentada por fotografias em mídias sociais, campanhas publicitárias e relatos de amigos que visitaram a localidade. Jamais havia cogitado a possibilidade de tomar a atividade turística local como objeto de pesquisa. O convite para integrar o grupo de estudos despertou em mim, simultaneamente, estranhamento, curiosidade e um profundo interesse. Então, “é possível realizar uma análise antropológica do turismo?” O ingresso no grupo e as atividades subsequentes transformaram o meu olhar sobre a prática turística, incitando-me a observar e problematizar nuances que o olhar de turista comum poderia deixar passar despercebidas.

Inicialmente, a atividade turística era para mim um programa estritamente voltado ao

---

<sup>2</sup> O Ministério do Meio Ambiente (MMA) teve sua nomenclatura alterada para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima em 1º de janeiro de 2023.

lazer e ao descanso, baseado em roteiros prévios, passeios e visitas aos atrativos de uma região. As leituras, contudo, permitiram-me enxergá-la a partir de outro viés, mais crítico e menos romantizado. Ao longo desses anos de coleta de dados e observações em campo, pude compreender que há um outro lado do “paraíso”, muitas vezes imperceptível ao olhar do turista convencional.

Desde o meu ingresso no LEC, em 2019, estive em Jericoacoara em três ocasiões: a primeira, em 2022, durante a formulação do projeto de pesquisa, e as duas últimas, em 2024 e 2025, já como aluno de mestrado. Além da presença *in loco*, o acompanhamento e o levantamento de dados em *sites* institucionais, veículos jornalísticos, páginas locais e nas redes sociais revelaram-se fundamentais para me situar diante dos acontecimentos recentes na região. Ao propor uma reflexão sobre a questão socioambiental presente nos documentos e editais da concessão do Parna de Jericoacoara, foi necessário me debruçar sobre um acervo documental produzido ao longo de mais de uma década. Tal esforço analítico demandou ler, interpretar e compreender as possíveis concepções socioambientais contidas nesses materiais, de modo a problematizar o turismo em UCs e os dilemas ambientais emergentes.

Pouco depois de ingressar no grupo de pesquisa e devido às restrições impostas pela pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), fiquei restrito aos dados *online* acerca da localidade. Foi também nesse período que despertou meu interesse em colocar o ambiente como foco analítico do projeto que eu pretendia construir para o mestrado, buscando problematizar a questão ambiental, que se manteve em evidência no material coletado nesse íterim. Nesse contexto, um artigo do jornalista Felix Schlagwein, que analisava o turismo europeu<sup>3</sup>, forneceu *insights* relevantes. A matéria demonstrou que, em Veneza (Itália), a ausência de navios de cruzeiro e de visitação em massa durante a restrição sanitária resultou em uma significativa melhoria na qualidade do ar e da água dos famosos canais. Todavia, esses benefícios ambientais vieram acompanhados de um impacto econômico avassalador, dado o alto grau de dependência da cidade em relação ao setor turístico.

O portal da Organização Mundial do Turismo das Nações Unidas (UNWTO), projetou o futuro do turismo pós-pandemia nas Américas com a frase: “Más fuerte, verde e innovador”<sup>4</sup>. A entidade enfatizou que a sustentabilidade e a inovação estariam no centro da recuperação do setor, não apenas nos países americanos, mas em escala global. Em outro artigo, a UNWTO

---

<sup>3</sup> *In*: SCHLAGWEIN, Felix. Cidades europeias esperam turismo, mas não como antes. **DW Brasil**, 31 maio 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cidades-europeias-querem-volta-do-turismo-mas-n%C3%A3o-como-antes/a-57728313>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>4</sup> *In*: MÁS fuerte, verde e innovador: el futuro del turismo en las Américas. **UNWTO**, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.unwto.org/es/news/el-futuro-del-turismo-en-las-americas>. Acesso em: 29 out. 2025.

ressaltou a singularidade da atividade turística para impulsionar o crescimento local e nacional, defendendo uma “Agenda de Desenvolvimento Sustentável e para o desenvolvimento da resiliência, aprendendo com as lições da crise atual”<sup>5</sup>. Alinhada a esse discurso internacional, a retórica institucional brasileira também valorizava a atividade turística em destinos de natureza. O discurso do então Ministro do Turismo, Gilson Machado Neto (gestão 2020–2022) evidenciava a campanha de turismo de natureza, destacando as belezas naturais para os brasileiros, ao declarar: “Além disso, nossa intenção é promover um turismo mais sustentável e inclusivo no país”<sup>6</sup>. Sob o *slogan* “Viaje pelo Brasil. Gigante pela própria natureza”<sup>7</sup>, as peças publicitárias as peças publicitárias visavam primordialmente fomentar o turismo interno.

O ecoturismo consolidou-se como a principal tendência do setor no período pós-pandemia. O discurso institucional defendia a necessidade de “fortalecer o ecoturismo atraindo visitantes para a prática do turismo mais sustentável”<sup>8</sup>. O *site* da Organização das Nações Unidas (ONU) destacou a mensagem do secretário-geral para o Dia Mundial do Turismo de 2023, celebrado em 27 de setembro sob o lema “Turismo e Investimento verde”<sup>9</sup>. A declaração reconhecia a urgência de aportes financeiros alinhados à sustentabilidade para alavancar a recuperação do setor.

Esses foram apenas alguns dos diversos materiais sobre os quais me debrucei naquele período e que suscitaram algumas inquietações centrais para este estudo: Como conciliar os interesses econômicos e os direitos ambientais nos destinos turísticos? De que modo é definida a noção de turismo sustentável nos documentos e editais analisados? O que se concebe como ambiente, ecoturismo, turismo de natureza e investimento verde nesses mesmos arquivos?

Para a construção da análise em torno do processo de concessão do Parna de Jericoacoara, foram utilizados os seguintes documentos: instrumentos normativos e de planejamento referentes à gestão de Unidades de Conservação; a exemplo do Plano de Manejo

<sup>5</sup> *In*: UNWTO Launches a Call for Action for Tourism’s COVID-19 Mitigation and Recovery. **UNWTO**, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://www.unwto.org/news/unwto-launches-a-call-for-action-for-tourisms-covid-19-mitigation-and-recovery>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>6</sup> *In*: MACIEL, Victor. Mês de julho confirma aumento da procura por turismo de natureza, afirma Braztoa. **Ministério do Turismo**, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/mes-de-julho-confirma-aumento-da-procura-por-turismo-de-natureza-afirma-braztoa>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>7</sup> *In*: CASTRO, Vanessa. Campanha do MTur “Turismo em Natureza” destaca destinos imperdíveis do país. **Ministério do Turismo**, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/campanha-do-mtur-201cturismo-em-natureza201d-destaca-destinos-imperdiveis-do-pais>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>8</sup> *In*: COSTA, Amanda. Ecoturismo se consolida como tendência no pós-pandemia. **Ministério do Turismo**, 3 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ecoturismo-se-consolida-como-tendencia-no-pos-pandemia>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>9</sup> *In*: DIA Mundial do Turismo: “Turismo e Investimento Verde”. **ONU**, 27 set. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/247353-dia-mundial-do-turismo-%E2%80%9Cturismo-e-investimento-verde%E2%80%9D>. Acesso em: 29 out. 2025.

de Jericoacoara (ICMBio, 2011a, 2011b); os Editais de Licitação – Concorrência nº 002/2022 (ICMBio, 2022d) e nº 002/2023 (ICMBio, 2023); e o documento elaborado pelo Governo do Ceará, “Proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara” (Ceará, 2023)<sup>10</sup>, além de notícias, resoluções e decretos publicados, como também algumas transcrições de audiências públicas disponíveis *online*. Dessa forma, grande parte da pesquisa voltou-se para o levantamento de materiais institucionais lançados ao longo do processo de concessão, o qual se estendeu por mais de uma década.

O processo teve início em 2011, no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011–2014), do Partido dos Trabalhadores (PT), quando foi assinado o acordo entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para a viabilização de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em UCs. Conforme o portal do MMA, o acordo representaria uma forma de “aprimorar a gestão, atividades e serviços exercidos nestas áreas”, propiciando “melhores condições de preservação do patrimônio natural”<sup>11</sup>. É destacado, ainda, que a parceria possibilitaria a realização de estudos detalhados de viabilidade das atividades econômicas permitidas em cada UC, considerando a legislação ambiental vigente. Em caso de viabilidade, o processo licitatório seria conduzido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O projeto-piloto foi direcionado, prioritariamente, a dez Parques Nacionais: os de Jericoacoara e Ubajara (Ceará), Sete Cidades e Serra das Confusões (Piauí), Fernando de Noronha (Pernambuco), Chapada dos Guimarães (Mato Grosso) e Lençóis Maranhenses (Maranhão), entre outros.

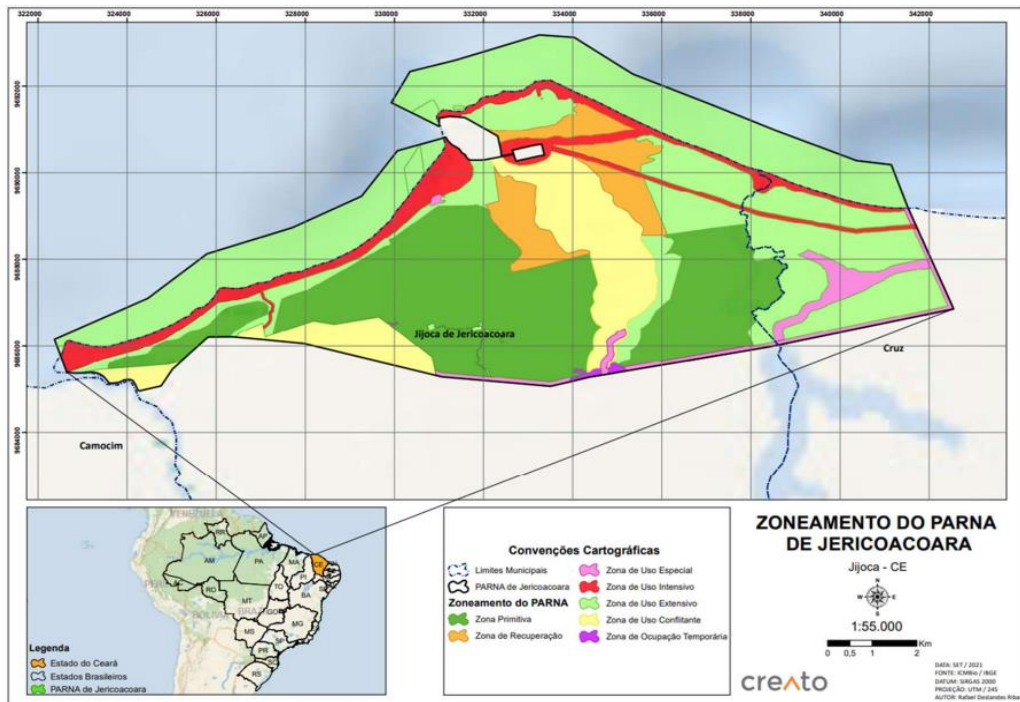
Para a construção da análise do material institucional, faz-se necessário considerar as bases conceituais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) presentes em documentos do MMA e do MTur, identificando as ideias centrais e os conceitos de ambiente, preservação, conservação e sustentabilidade, entre outros.

---

<sup>10</sup> A proposta está disponibilizada no *site* do CCJ. In: PROPOSTA DE GESTÃO COMPARTILHADA PNJ E ESTADO DO CEARA. **Conselho Comunitário de Jericoacoara**, 10 maio 2023. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/l/proposta-de-gestao-compartilhada-pnj-e-estado-do-ceara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>11</sup> In: ALMEIDA, Carine. Governo assina acordo para viabilizar projetos de PPP em Unidades de Conservação. **Ministério do Meio Ambiente**, 19 out. 2011. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/7357-governo-assina-acordo-para-viabilizar-projetos-de-ppp-em-unidades-de-conservacao.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

**Figura 1 - Delimitação da área de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara.**



Fonte: Anexo A do Contrato - Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara (ICMBio, 2020, p. 4).

Sendo assim, o recorte do estudo é o Parna de Jericoacoara, criado por Decreto Federal. A Vila de Jericoacoara torna-se parte da pesquisa por estar situada dentro dos limites geográficos da Unidade de Conservação. Geralmente, os visitantes se hospedam no vilarejo para visitar os atrativos da unidade e dos municípios ao redor. Para chegar à vila, é preciso atravessar cerca de 15 km por dentro do Parque Nacional, área resguardada por legislação ambiental e gerida pelo ICMBio. Após a concessão, a gestão passou a ser feita também por uma empresa privada, a Urbia Cataratas Jeri, sob a fiscalização da autarquia federal. Embora localizada em meio ao parque, a localidade faz parte do município de Jijoca de Jericoacoara, situado no litoral oeste do estado do Ceará, a cerca de 310 quilômetros da capital Fortaleza. Conforme o Censo Demográfico de 2022, o município tem uma população de 25.555 habitantes<sup>12</sup>. Já a vila possui uma população flutuante de cerca de 3 mil pessoas (ICMBio, 2022).

Dois fatores contribuíram significativamente para a visibilidade da localidade no cenário turístico nacional e internacional: a inclusão de Jericoacoara no roteiro turístico “Rota das Emoções”<sup>13</sup>, criado pelo MTur em 2005, e a inauguração do Aeroporto Comandante Ariston

<sup>12</sup> In: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE). Jijoca de Jericoacoara. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/jijoca-de-jericoacoara.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>13</sup> Conforme Rodrigues (2011), a “Rota das Emoções” envolve 14 cidades de três estados: Ceará, Piauí e Maranhão. Este projeto foi criado em 2005, através da parceria entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

Pessoa, em 2017, no município vizinho de Cruz. Em 2022, Jericoacoara – costumeiramente chamada apenas de Jeri – foi o nono destino de viagem mais buscado por usuários brasileiros no Google<sup>14</sup>. Nesse mesmo ano, o aeroporto da localidade obteve um crescimento expressivo de 101,30% em sua movimentação, recebendo 312.353 passageiros<sup>15</sup>.

Diversos antropólogos têm discutido amplamente as questões socioambientais, oferecendo importantes reflexões sobre a relação entre ambiente e sociedade. Andréa Zhouri<sup>16</sup> tem ampla experiência no debate sobre conflitos e justiça ambiental. Em uma entrevista, a antropóloga destacou a relevância de se colocar o ambiente como foco de investigação, pois:

[...] se desprende de uma perspectiva que considera a natureza como um palco inerte por sobre o qual a humanidade existe, ou seja, uma interpretação do meio ambiente como mero substrato da sociedade, para considerar as complexas relações que envolvem diferentes grupos sociais entre si e os ambientes. (Silva, 2020, p. 16).

Esta pesquisa possui grande relevância social e antropológica devido à contemporaneidade do tema, evidenciada pelos dilemas vivenciados pela população de Jericoacoara após a assinatura do contrato de concessão. Ademais, o estudo se propõe a refletir sobre como esse processo se desenvolveu, articulando-o ao arcabouço teórico e situando a questão socioambiental como foco central da análise. O trâmite concessório estendeu-se por mais de uma década, o que suscita uma questão central: o que diferencia a proposta atual das anteriores? No contexto desse campo de pesquisa, é predominante a existência de conflitos socioambientais na dinâmica da expansão turística entre os diversos atores sociais. Tal panorama abre a possibilidade de seguir as proposições de Ingold (2000), que privilegiam as relações de integração entre organismos e ambiente.

Em conformidade com Rodrigues (2019), que oferece uma importante análise acerca dos conflitos socioambientais na Vila de Jericoacoara, a questão ambiental deve ser pensada considerando todos os interesses em jogo: os das esferas governamentais, os do capital turístico e os interesses políticos que movem os representantes e os moradores das áreas de conservação. Em vista dos acontecimentos mais recentes, as mudanças profundas na configuração da dinâmica social em Jericoacoara demandam um olhar crítico e reflexivo sobre a relação entre

---

Empresas (Sebrae) e o Ministério do Turismo do Brasil (Mtur).

<sup>14</sup> *In*: JERICOACOARA é um dos destinos que mais cresceram nas buscas feitas por brasileiros no Google. **G1 Ceará**, 16 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/12/16/jericoacoara-e-um-dos-destinos-que-mais-bombaram-em-buscas-no-brasil-em-2022-segundo-google.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>15</sup> *In*: PONTES, Simone. Movimentação nos aeroportos do Ceará apresenta aumento de 45,19% em 2022. **Setur/CE**, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www.setur.ce.gov.br/2023/02/07/movimentacao-nos-aeroportos-do-ceara-apresenta-aumento-de-4519-em-2022/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>16</sup> *Vide*: Zhouri; Laschefski (2010), Zhouri (2008), (2012), (2022).

ambiente, turismo e populações locais, suscitando, assim, novas questões de pesquisa.

A indústria turística configura-se como uma das principais atividades econômicas de desenvolvimento na dinâmica atual do mundo capitalista. Portanto, a expansão do turismo deve ser pensada em seu sentido abrangente e multidimensional, considerando aspectos políticos, econômicos, geográficos e socioculturais (López Santillán; Marín Guardado, 2010). O rápido crescimento do turismo em escala global trouxe à tona questões cruciais para a Antropologia, dentre elas: o contato cultural entre as sociedades locais e os visitantes, a mudança drástica das atividades econômicas, a apropriação de espaços de convivência, a produção de novas representações sociais, a transformação das identidades, a comercialização da cultura e a implementação de pautas de desenvolvimento (Marín Guardado, 2015).

A partir da década de 1970, o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), impulsionaram países em desenvolvimento, ricos em atrativos naturais e culturais, a investirem nessa indústria como estratégia de crescimento econômico (Rodrigues, 2023). Mesmo após passar pelo “pior ano do turismo na história mundial”<sup>17</sup>, por conta da pandemia de Covid-19, em 2024, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas<sup>18</sup>, o mundo recebeu 1,4 bilhão de turistas internacionais. Isso representou um aumento de 12,2% em relação a 2023, igualando os níveis pré-pandemia de 2019. Esse marco consolida a recuperação do turismo internacional após a crise sanitária do setor.

Considerando a relevância do setor turístico na economia global, é necessário que as Ciências Sociais discutam, de forma mais direta, o lugar do turismo na sociedade contemporânea e suas implicações sociais e ambientais. Rodrigues (2014) aponta que os estudos sobre esse fenômeno no Brasil, no campo das Ciências Sociais, vêm tratando o assunto como um tema periférico, visto que a sua presença no corpo de pesquisas da área possui objetivos díspares. Sendo assim, “se faz necessário o enfrentamento deste fenômeno social de forma direta e não tangencial” (Rodrigues, 2014, p. 46). A intenção é que as discussões desta pesquisa contribuam para o fortalecimento das reflexões sobre o turismo e as questões socioambientais na Antropologia brasileira, considerando que os estudos antropológicos nessas linhas temáticas estão em processo de crescimento.

---

<sup>17</sup> *In*: 2020: Worst year in tourism history with 1 billion fewer international arrivals. **UNWTO**, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://www.unwto.org/news/2020-worst-year-in-tourism-history-with-1-billion-fewer-international-arrivals>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>18</sup> *In*: INTERNATIONAL tourism recovers pre-pandemic levels in 2024. **UN Tourism**, 21. jan. 2025. Disponível em: <https://www.untourism.int/news/international-tourism-recovers-pre-pandemic-levels-in-2024>. Acesso em: 29 out. 2025.

### 1.1. Trilhas teórico-metodológicas da pesquisa

Desde a consolidação da Antropologia enquanto disciplina científica, o “estar lá”, de estilo malinowskiano, perpetuou o modo da prática antropológica por muitos anos. Essa abordagem exigia passar longos períodos em campo, realizar a observação participante, fazer o levantamento exaustivo de exemplos detalhados, “mergulhar na vida nativa”, aprender a sua linguagem e “tornar-se nativo”. (Malinowski, 1984). Os dois pilares básicos do exercício antropológico no início do século XX eram a pesquisa de campo e o texto etnográfico, sendo que ambos se inserem em usos do tempo convergentes:

O pressuposto da pesquisa de campo é o compartilhamento do tempo com o objeto da pesquisa, requisito de qualquer diálogo; o pressuposto do texto etnográfico é que ele seja um discurso sobre um objeto, sustentado, assim, por dispositivos discursivos que produzem o afastamento em relação ao objeto. (Janequine, 2011, p. 186-187).

Em sua síntese de argumentos da crítica metodológica e epistemológica à Antropologia, Janequine (2011) demonstra como o modelo clássico foi alvo de inúmeras críticas e como o lugar da pesquisa de campo na disciplina foi historiado e revisto. É problematizada a suposta naturalização da dimensão experiencial da pesquisa em campo, tendo como principal objetivo fundamentar referências metodológicas para a análise etnográfica de documentos escritos. Dessa forma, seu ensaio serve para confrontar a visão clássica da disciplina, evidenciando os diversos pontos de vista acerca das implicações do método e das técnicas.

Janequine (2011) reitera que o trabalho de campo foi elemento crucial para a consolidação da consciência antropológica e dos fundamentos metodológicos da etnografia, caracterizando-o como “a busca pelo deslocamento do ponto de vista através do deixar-se afetar pelo outro” (Janequine, 2011, p. 197). Tendo consciência das implicações entre técnica, método e episteme ensejadas pela centralidade da pesquisa de campo na Antropologia, a autora enfatiza a necessidade de reconhecer que o trabalho de campo, por si só, não garante a consistência do método a ele historicamente associado.

Assim, Janequine (2011) expõe a necessidade de expandir a ideia de etnografia, compreendendo-a “como um conjunto de princípios metodológicos a orientar pesquisas sobre certo conjunto de questões valendo-se, para isso, das técnicas que a conjuntura aprovar, entre as quais as de pesquisa de campo e as de leitura de fontes documentais” (Janequine, 2011, p. 197). A autora ilustra essa proposta com o exemplo do estudo de Ann Stoler, intitulado “*Memory-work in Java*”, no qual a antropóloga norte-americana realizou uma pesquisa documental sobre raça, gênero, vida doméstica e relações de trabalho na ilha de Java, Indonésia,

durante a colonização holandesa.

No campo da Antropologia, perpetuou-se, por muitos anos, a concepção de natureza e cultura como elementos distintos. A cultura (dimensão social), nesse entendimento, é considerada uma construção originada da vida cotidiana, ao passo que a natureza (dimensão biológica) é compreendida exclusivamente como o domínio “natural”. A partir de meados do século XX, e especialmente na Antropologia contemporânea, essa dicotomia tem sido sistematicamente questionada e desconstruída.

Compreender o ambiente na perspectiva da “ecologia da vida”, de Tim Ingold, substitui a antiga dicotomia entre natureza e cultura por uma sinergia dinâmica. Essa abordagem pressupõe uma interdependência entre organismos e seus ambientes. Para Ingold, uma abordagem corretamente ecológica é aquela que tomaria como ponto de partida “a totalidade-dos-organismos-no-seu-ambiente” (Ingold, 2000, p. 6). Ou seja, trata-se de uma perspectiva que coloca o ser humano como uma totalidade em constante processo de desenvolvimento.

Em Ingold (2015), o antropólogo nos convida a repensar a nossa própria existência, ou seja, o “estar vivo”, dando ênfase à relação entre os ambientes e os outros seres, tanto humanos como não humanos. Na visão do autor, o mundo não pode ser visto como um composto formado por entidades separadas e estáticas, como se fossem fechadas em si mesmas. Ele propõe, assim, uma Antropologia do movimento, da vida e das relações, ao questionar a separação convencional entre o mundo natural e a experiência humana e ponderar uma visão mais holística e interconectada da vida. Ingold (2015) rompe com as formas tradicionais de pensar as relações sociais, dando ênfase à experiência dinâmica e vivida do estar vivo, em vez de encarar a vida como uma série de categorias abstratas e dualistas.

Ingold (2000) elenca três premissas fundamentais acerca da noção de ambiente: i) ele deve ser concebido em seu sentido amplo e relativo; ii) trata-se de uma concepção inerentemente inacabada, visto que, se os ambientes são forjados pelas atividades dos seres humanos, eles estarão sob constante construção enquanto houver vida humana, nesse ponto, o autor toma o “organismo e ambiente” como uma totalidade indivisível, defendendo a absoluta interdependência entre eles; e iii) o conceito de ambiente não deve ser confundido com a ideia de natureza, visto que o mundo só pode ser percebido como natureza por alguém que não pertence a ela e a observa de uma posição exterior.

Então, a diferença entre ambiente e natureza corresponde à diferença em perspectiva entre nos vermos como seres *dentro* do mundo e seres *fora* dele. Além do mais, tendemos a conceber a natureza não apenas como externa à humanidade, como eu anteriormente já observei, mas também no que diz respeito à história, como se o mundo natural oferecesse uma base durável para a condução dos afazeres humanos.

Pois os ambientes, na medida em que eles continuamente vêm à existência no processo de nossas vidas – pois os moldamos da mesma forma que eles nos moldam – são eles mesmos fundamentalmente históricos. Nós temos, portanto, de estar sempre alertas diante de expressões como “ambiente natural”, porque ao amalgamar os dois termos, nós já nos imaginamos de certa forma *além* do mundo [...] (Ingold, 2000, p. 7).

Contudo, ao aprofundar suas reflexões, Ingold (2015) propõe um novo entendimento acerca da noção de ambiente para os seres que o habitam. Nessa perspectiva, ele é marcado por uma forte ênfase no movimento, no fluxo da vida e na ideia de malha (*meshwork*).

O que temos estado acostumados a chamar de “ambiente” pode, então, ser melhor vislumbrado como um domínio de emaranhamento. É dentro desse emaranhado de trilhas entrelaçadas, continuamente se emaranhando aqui e se desemaranhando ali, que os seres crescem ou “emanam” ao longo da linha de suas relações. (Ingold, 2015, p. 120).

O emaranhado, portanto, é um tecido de linhas de vida que se cruzam, se entrelaçam e se separam continuamente, conforme Ingold (2015). Ainda segundo o autor, esse entrelaçamento é a textura do mundo, dando primazia ao movimento. Dessa forma, o ambiente é um processo dinâmico, criado pelo fluxo e pela mistura dessas linhas. Na visão do antropólogo, não se trata apenas de habitar o mundo, mas de estar atento às várias trilhas que compõem as vidas dos organismos.

Como evidenciam Steil e Carvalho (2012), a perspectiva de Tim Ingold rompe com a ideia de situar o ser humano fora do mundo, como indivíduo independente dos elementos não humanos. Essa abordagem leva em consideração todos os seres que habitam aquele ambiente e dão vida a ele, afastando-se da premissa de que os não humanos estariam em esferas isoladas. Desse modo, a Antropologia de Ingold “define-se não como um conhecimento sobre o mundo e os povos que o habitam, mas como um engajamento no mundo e uma educação da percepção para as múltiplas possibilidades dos organismos humanos e não humanos de existir e de estar no mundo” (Steil; Carvalho, 2012, p. 32).

Outra referência é o trabalho de Latour (1992, 2004), que também aborda a dimensão das mudanças na forma como a Antropologia considerava a relação entre a natureza e a cultura. Almeida *et al.* (2022) destacam que, no amplo âmbito sociopolítico, o conjunto da obra de Bruno Latour instiga o leitor a visualizar e a dar atenção às delicadas e contingentes interconexões que unificam seres humanos e a natureza. Dessa forma, seus trabalhos contribuíram significativamente para o campo da ecologia política.

Ao propor o estudo antropológico da dita “sociedade moderna”, Latour (1992) problematiza o conceito de “moderno”, entendido como um marco divisório da cultura

ocidental que a diferenciaria das demais. Latour busca desnaturalizar essa ideia para mostrar que ela não é um marco divisório ontológico, mas sim um projeto de purificação que falhou em sua própria missão e serviu para justificar a superioridade ocidental. Isso porque a distinção entre natureza e cultura, usada pelos ocidentais para se diferenciarem de outras sociedades, é uma separação que, na prática, é impossível de ser radicalmente feita. Sua obra está situada em um contexto no qual a Antropologia buscava lidar com os dilemas do surgimento das novas tecnologias.

Em Latour (2004), o autor se dedica a pensar a relação entre a política, a ciência e o que se entende por “natureza”, problematizando o conceito de ecologia política e desconstruindo as dicotomias dominantes do pensamento eurocêntrico. Seu principal argumento é o de que a noção de uma “natureza” distante e objetiva, suscetível de ser estudada por uma ciência neutra, foi uma construção ocidental que serviu para afastar as questões científicas da política, o que, ao longo dos séculos, tornou impossível a reconciliação entre os dois termos. Latour (2004) defende que a produção científica e a política devem atuar de forma conjunta, ou seja, que a ciência deve ser vista como um ator engajado nas disputas políticas.

No que se refere à proposta metodológica, o estudo tem como base a abordagem de Rodrigues (2008, 2016, 2019) no tocante à avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social. Desde as suas bases conceituais e teórico-metodológicas até a sua formulação, com atenção à coerência interna da política, esses elementos têm sido aqui empregados para a análise da trajetória da concessão do Parna de Jericoacoara.

Em uma avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008, 2016, 2019), quatro eixos analíticos são apresentados para o estudo de uma política/programa: i) a análise de conteúdo, evidenciando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna; ii) a trajetória institucional, focando no grau de coerência ou dispersão dos objetivos conforme o trânsito pelas vias institucionais; iii) o seu espectro temporal e territorial, entendido como a configuração temporal e territorial do percurso da política, o confronto das propostas e objetivos com as especificidades locais e sua historicidade, dando ênfase à dimensão cultural; e iv) a análise do contexto de sua formulação. Esses quatro eixos são os norteadores desta proposta de avaliação, consistindo na análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formuladas as políticas.

Dessa maneira, fundamentada nesse arcabouço teórico-metodológico, esta dissertação propõe a reconstrução da trajetória da concessão do Parna de Jericoacoara, buscando entender como se deram, do ponto de vista local, as formulações advindas da esfera federal em face das instâncias estadual e municipal. A abordagem metodológica delineada por Little (2006) e

Rodrigues (2019) permite que se estabeleça um diálogo entre os principais envolvidos no processo de disputas em torno do gerenciamento do Parna de Jericoacoara.

O trabalho de Brumatti (2020), que aborda a política de concessões dos serviços turísticos em Parques Nacionais do Brasil, utiliza a perspectiva da vulnerabilidade para o estudo dos modelos de concessões turísticas em Áreas Naturais Protegidas (ANPs). A autora reconhece que, embora haja um esforço institucional, científico e de organizações internacionais de diversos países para promover o potencial do setor turístico na conservação da natureza, o desenvolvimento desse setor é permeado por uma série de contradições.

Brumatti (2020) evidencia as fragilidades e limitações do paradigma predominante de “desenvolvimento”, fundamentado em políticas neoliberais e suas consequentes agendas ambíguas, incitando controvérsias e interpretações divergentes entre os diferentes atores sociais. Sua proposta permite estabelecer um viés crítico na análise dos formatos e resultados de concessões em áreas naturais, os quais estão intimamente relacionados aos contextos políticos e institucionais, sendo influenciados pelas características variáveis e dinâmicas do neoliberalismo. Dessa forma, os modelos de concessão não se desenvolvem de maneira linear e previsível.

Na área da Antropologia, Zhouri (2008, 2012, 2022) é uma notável referência quanto à reflexão crítica acerca das questões ambientais. Em seus estudos de 2008 e 2012, a antropóloga adota uma perspectiva crítica em relação à concepção hegemônica de desenvolvimento sustentável, na qual os problemas socioambientais e os efeitos não sustentáveis dessa ideia – que são erroneamente vistos como desenvolvimento econômico – acabam sendo concebidos como meros problemas técnicos e administrativos, passíveis de solução por meio da utilização de novas tecnologias e de um planejamento racional. Em Zhouri (2008), a autora apresenta uma crítica à concepção hegemônica de governança ambiental no Brasil, a qual é enquadrada no paradigma da adequação ambiental ou modernização ecológica.

Em outro trabalho, Zhouri (2012) analisa de forma crítica o licenciamento ambiental de megaprojetos no Brasil. Tais problemas de governança ambiental remetem ao que a autora denomina “paradigma da adequação ambiental”, um modelo de matriz desenvolvimentista que é “destinado a viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe algumas “externalidades” ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias, desde que estas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário” (Zhouri, 2012, p. 49). A autora compreende que há uma dominação do espaço de tomada de decisões por uma visão hegemônica sobre as possibilidades de “uso” dos recursos naturais a partir da lógica de mercado. Em Zhouri (2022), a antropóloga argumenta que o antiambientalismo no

Brasil evoluiu de uma “violência lenta” para uma “violência nua”, sendo esta última uma manifestação mais programática e centralizada no poder estatal atual, pavimentada pelo ambientalismo liberal e neodesenvolvimentista dos períodos anteriores.

No que concerne à noção de Turismo Sustentável (TS), Rabinovici (2009) oferece um panorama da literatura acadêmica sobre as ambiguidades em torno desse conceito. Na década de 1990, esses textos se inserem na tentativa de caracterizar o TS e suas muitas variações, estando situados em um contexto de preocupação ambiental, social e cultural no turismo que se pretende sustentável. A autora ressalta a diversidade de termos na literatura do TS, cunhados por especialistas de acordo com seus próprios interesses. Diante disso, Rabinovici (2009) compreende que o Turismo Sustentável, com todas as suas nuances, filia-se ao grande grupo do Turismo Alternativo, “que abarca todas as definições que se contrapõem ao Turismo de Massa, o qual é associado ao desenvolvimento puramente econômico da atividade e às transformações e impactos negativos nas e para as localidades” (Rabinovici, 2009, p. 28). Seu trabalho permite, assim, entender as definições e os contextos que propuseram alternativas para um turismo contra-hegemônico e para as novas questões ambientais que surgiram no final do século XX.

Considero que as formulações teóricas evidenciadas até aqui são pertinentes para a construção da problematização desta dissertação e que, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, forneceram importantes referências, fomentando novas análises, críticas e reflexões. Além da análise do material institucional, a observação *in loco*, as conversas informais e a utilização de um diário de campo foram as técnicas de pesquisa empregadas durante o desenvolvimento deste estudo. As conversas livres com os atores sociais na vila foram uma estratégia que permitiu a familiarização com os acontecimentos recentes na localidade, de modo a construir as questões de pesquisa. De acordo com a obra “Conversa como metodologia de pesquisa: por que não?” (2018), organizada por Tiago Ribeiro, Rafael de Souza e Carmen Sanches Sampaio, a conversa espontânea é apresentada como uma poderosa técnica de pesquisa, auxiliando no desenvolvimento da escuta e da partilha entre os sujeitos envolvidos no contexto em campo, sendo um processo livre, não mecanizado com roteiros preestabelecidos. Trata-se de um processo livre, não mecanizado com roteiros preestabelecidos. A característica livre e horizontal da conversa espontânea propicia um meio de maior confiança e comodidade, o que estimula a troca mútua e a construção de “aprendizagens coletivas e compartilhadas” entre os atores sociais envolvidos na pesquisa (Ribeiro *et al.*, 2018).

Um exemplo do êxito na utilização dessa técnica de pesquisa ocorreu quando estive na vila em 2024. Na primeira noite, optei por jantar em um restaurante que eu já havia frequentado algumas vezes em 2022, na tentativa de obter informações e direcionamentos sobre os últimos

acontecimentos na região. Ao chegar, o estabelecimento estava vazio; sentei-me à mesa e aguardei o atendimento. O local era pequeno, e o cheiro de comida exalava por todo o ambiente: o aroma de frutos do mar misturava-se ao cheiro forte de alho e ao barulho do feijão cozido na panela de pressão. Após folhear o cardápio por alguns minutos, o proprietário veio em minha direção, desejando-me boa noite. O cardápio era composto por pratos combinados com acompanhamentos clássicos como arroz e feijão, predominando frango, carne de sol e frutos do mar, com preços acessíveis se comparados aos restaurantes próximos à beira-mar. Enquanto esperava meu pedido ficar pronto, lancei a frase: “A vila anda bem movimentada por esses dias, não é?”. Sorridente, o proprietário respondeu: “Graças a Deus que sim!”, e contou que, apesar de os últimos anos terem sido tormentosos devido à pandemia, o movimento estava voltando a ser como era antes. Bastou aquela frase para que iniciássemos uma longa conversa sobre os acontecimentos recentes na localidade.

Esse diálogo espontâneo com o senhor possibilitou a apreensão dos acontecimentos recentes no vilarejo e o delineamento das direções para a coleta de dados nos dias seguintes. A todo momento, demonstrei interesse em escutar o que o microempresário tinha a dizer. Tentei marcar uma entrevista formal posteriormente, mas, devido à agenda apertada do proprietário, isso não foi possível naquele momento. A esse respeito, Clerc-Renaud (2002) já enfatizava que, por se tratar de um lugar turístico, as ondas ininterruptas de chegadas e partidas dificultavam a simples observação dos ritmos sociais na região. Isso ocorre principalmente durante a alta temporada, quando os moradores locais ficam pouco disponíveis, concentrados em garantir, nesse período, uma grande parte de sua renda anual.

As experiências *in loco* possibilitaram estabelecer contatos e relações com alguns moradores, trabalhadores e entes institucionais, de modo que novas questões surgiram e fatos foram esclarecidos. Isso ocorre porque estar em campo é estar aberto a novas situações e indagações que podem emergir, um dinamismo e uma imprevisibilidade que são inerentes ao exercício antropológico.

## **1.2. Resumo dos Capítulos**

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. A introdução apresenta a proposta de pesquisa, com uma breve descrição do campo, as questões centrais, o problema de pesquisa e os caminhos teórico-metodológicos trilhados.

O segundo capítulo, que leva o nome “Contextualizando o campo: o parque, a vila e a concessão”, é dedicado a situar o recorte empírico, apresentando o contexto do Parna de Jericoacoara, do vilarejo e do processo que culminou na concessão da unidade em 2024. No

terceiro capítulo, “Perspectivas socioambientais: uma análise do material institucional”, são abordadas as interpretações sociais e ambientais por meio da análise documental, com ênfase nas bases conceituais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e da Política Nacional do Turismo (PNT).

O quarto capítulo, “PPP, Concessão e Gestão Compartilhada: os atores sociais em diferentes contextos”, aprofunda o debate sobre o processo de concessão, analisando os diferentes contextos e propostas em cada momento: desde as discussões iniciais sobre a Parceria Público-Privada (PPP), em 2011, até o debate em torno da concessão e da gestão compartilhada. Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, com as reflexões desenvolvidas ao longo da dissertação e as possibilidades de pesquisa futura.

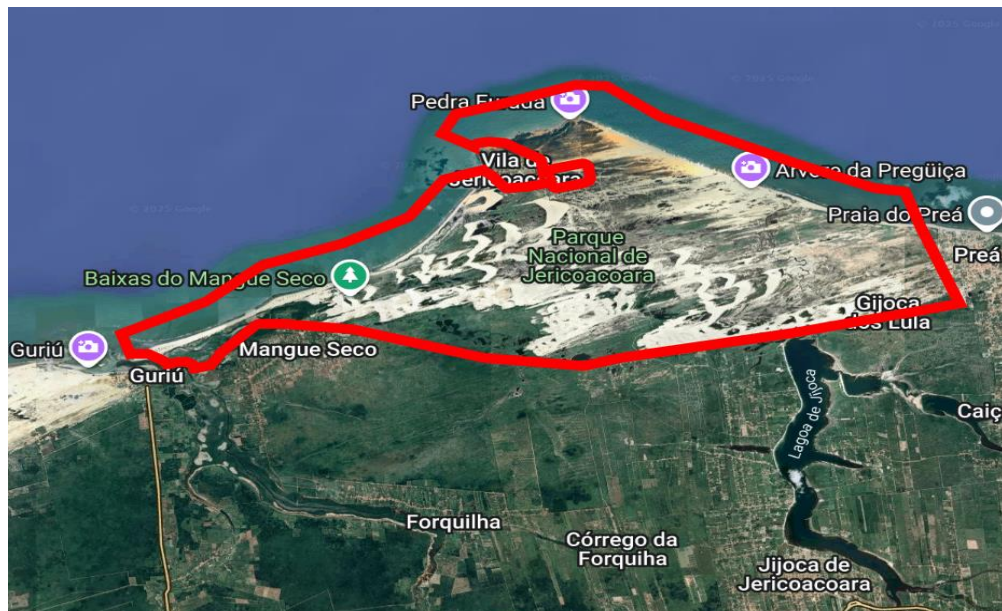


## 2. CONTEXTUALIZANDO O CAMPO: O PARQUE, A VILA E A CONCESSÃO

Neste capítulo, são apresentados o Parque Nacional de Jericoacoara e a vila, bem como uma síntese do percurso da concessão, iniciado em 2013 e finalizado em 2024, possibilitando a contextualização do campo desta pesquisa. Ademais, algumas descrições referentes às experiências *in loco* e impressões da localidade são incorporadas ao texto, de modo a facilitar a compreensão das circunstâncias em que a pesquisa foi realizada.

### 2.1. O Parque Nacional de Jericoacoara e a vila

*Figura 2 - Limites do Parna de Jericoacoara vistos por satélite.*



*Fonte: Google Maps (2025).*

O Parque Nacional de Jericoacoara foi criado por meio do Decreto s/nº, de 4 de fevereiro de 2002, e teve seus limites alterados pela Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007. Possui 8.854 hectares de superfície total, envolvendo três municípios do Ceará: Jijoca de Jericoacoara, Cruz e Camocim (ICMBio, 2023). Conforme o documento do ICMBio (2023), o município de Jijoca possui a maior extensão da área sobreposta ao Parna de Jericoacoara, representando aproximadamente 59,3% da Unidade de Conservação. Os demais municípios são Cruz, com 14,9%, e Camocim, com 1,30%; o restante da área corresponde à porção oceânica. Conforme dispõe a Lei nº 11.486, a criação do parque tem por objetivos:

[...] proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais, possibilitando a realização de pesquisa científica e o

desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. (Brasil, 2007, art. 2º).

Atualmente, o Parna de Jericoacoara figura entre as UCs que mais atraem visitantes. Em 2024, foi o terceiro Parna mais visitado do Brasil, recebendo mais de 1,5 milhão de visitas, ficando atrás apenas do Parque Nacional da Tijuca (RJ) e do Parque Nacional do Iguaçu (PR), conforme dados divulgados pelo ICMBio (2025)<sup>19</sup>.

**Figura 3** - Visão panorâmica da Vila de Jericoacoara, registrada a partir do Serrote.



Fonte: Acervo pessoal do autor (2025).

A vila situa-se em meio às dunas de areia, à vegetação, às lagoas e à praia principal de Jericoacoara (Figura 3), em uma posição geográfica bem peculiar. É como se fosse uma ilha cercada pela imensidão do Parque. Nuga (1985), em um trabalho considerado o primeiro estudo realizado na região por pesquisadores da Universidade Estadual do Ceará (UECE), enfatiza a existência de várias versões quanto à origem e utilização do nome Jericoacoara em grafias diferentes<sup>20</sup>. Lima e Silva (2004) destacam que a versão mais aceita é derivada do Tupi-Guarani, a partir da junção de *yuruco* (buraco) e *cuara* (tartaruga), significando “buraco de tartarugas”, referindo-se ao fato de a praia ser onde ocorre a desova das tartarugas. Anteriormente, os nativos chamavam o lugar de *Jacarequara*, visto que a formação rochosa do Serrote, observada de cima, assemelha-se a um jacaré deitado (Lima e Silva, 2004).

Inicialmente, o que hoje conhecemos como Vila de Jericoacoara era denominado Serrote,

<sup>19</sup> In: COM 12,5 milhões de visitas, Parques Nacionais têm recorde de visitação em 2024. **ICMBio**, 27 abr. 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: 29 out. 2025.

<sup>20</sup> Vide: Nuga, 1985, p. 27.

pertencente ao município de Acaraú. A localidade foi transformada em distrito por meio da Lei Municipal nº 94, de 29 de julho de 1923, e, posteriormente, elevada à categoria de Vila Serrote pelo Decreto Federal nº 311, de março de 1938 (Nuga, 1985; Lima e Silva, 2004).

Dando continuidade aos aspectos históricos e econômicos da Vila de Jericoacoara, o trabalho de José Osmar Fonteles (2000) é uma importante referência acerca do contexto histórico da região. Conforme o autor, até o final da década de 1970, os moradores do vilarejo viviam em “interação íntima com a natureza, relacionando-se de forma simples em relação à complexidade da lógica capitalista” (Fonteles, 2000, p. 40). O pesquisador ressalta ainda que, nas décadas de 1960 e 1970, as atividades comerciais eram baseadas na pesca artesanal, tendo como característica a simplicidade das técnicas, o uso da propulsão natural ou de pequenos motores, e o emprego de barcos e instrumentos feitos pelos próprios pescadores. Ainda segundo Fonteles (2000), naquela época, a grande maioria dos habitantes era constituída por pescadores artesanais, agricultores de subsistência e artesãos que confeccionavam instrumentos de pesca e peças para o comércio local.

A divulgação da localidade teve início na década de 1980, conforme descreve Rodrigues (2015):

Em meados da década de 1980, a mídia televisiva mostrou ao Brasil, em cadeia nacional, as belezas da praia de Jericoacoara e a pequena aldeia construída sobre a areia, habitada por famílias de pescadores que ali residiam havia décadas. A localidade chamou a atenção dos espectadores pela beleza e pelo isolamento. Não havia luz elétrica em Jericoacoara, mas, após a reportagem veiculada pela TV em 1985, algumas pousadas começaram a se instalar, enfrentando a dificuldade que era transpor o areal para construir e para abastecer a localidade de alimentos e água potável. Não havia lojas, farmácias, posto de saúde, escola, igreja, posto policial ou qualquer outro indicativo da presença do poder público. (Rodrigues, 2015, p. 94).

Em 1987, o jornal *Washington Post*<sup>21</sup> publicou um artigo sobre as belezas naturais da Praia de Jericoacoara, elegendo-a como uma das praias mais bonitas do mundo. O correspondente do jornal relatou detalhadamente as suas vivências durante o período em que esteve hospedado na região, descrevendo, por exemplo, ser “absorvido pela calma da água, pelo suave tom pêssego do pôr do sol, pela carícia da brisa” (Fussman, 1987, não paginado, tradução minha<sup>22</sup>). Impulsionada pela reportagem do jornal estadunidense, a movimentação para conhecer a localidade se intensificou, conforme enfatiza Rodrigues (2015), e as primeiras pousadas

<sup>21</sup> In: FUSSMAN, Cal. BEAUTY AND THE BEACH. *The Washington Post*, 14 mar. 1987. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/1987/03/15/beauty-and-the-beach/bdff84da-f4e9-48c9-baaf-8aba64a96905/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>22</sup> No original: “[...] absorbed by the calm of the water, by the soft peach tone of the sunset, by the caress of the breeze.”

começaram a se instalar, alterando a dinâmica social local. Ainda segundo a autora, inicialmente, a vila era visitada basicamente por mochileiros, aventureiros e *hippies*.

A descrição de Clerc-Renaud (2002) permite compreender o contexto de transformações da região na década de 1990. Trata-se de um estudo etnográfico realizado no período em que a localidade estava sendo “descoberta” como um grande potencial turístico. Seu trabalho possibilita entender, a partir do ponto de vista dos moradores, as tentativas de proteger seus sistemas de crenças e valores locais diante das transformações decorrentes da chegada dos visitantes, o que contribui para estabelecer diferenças e paralelos com o cenário atual. No período em que a autora realizou o estudo, a localidade possuía cerca de mil habitantes, sendo formada por cinco ruas paralelas que descem em direção à praia.

O fenômeno turístico era bem recente, mas as transformações eram rápidas e espetaculares. A comunidade já não era mais a mesma. Os pescadores já não pescavam. O comércio reinava por toda parte. Eu me encontrava em uma espécie de cidade-cogumelo, quadriculada na areia em múltiplos lotes delimitados por arame farpado. Esse 'faroeste' estava tomado por uma fúria de construção frenética, impulsionada por uma especulação imobiliária desenfreada. Grande parte das casas contava (ou estava em vias de contar) com pequenos comércios varejistas e um ou mais cômodos destinados a aluguel. Um grupo numericamente importante de novos habitantes de origem urbana, recém-instalados, disputava com os nativos a mina de ouro turística. (Clerc-Renaud, 2002, p. 10, tradução minha<sup>23</sup>).

Fonteles (2000) oferece uma importante discussão sobre o fenômeno turístico em articulação com o ambientalismo no contexto da globalização. Por meio de pesquisa documental e etnográfica, o autor apresenta os aspectos ambientais que influenciaram a transformação do lugar. Como uma vila de pescadores torna-se uma potência turística? Em resposta a esta questão, Fonteles (2000) chama a atenção para a atuação do poder público no desenvolvimento de políticas que fomentaram a expansão do turismo na localidade, sinalizando a falta de participação dos moradores nativos nas decisões envolvendo a dinâmica local.

Antes de se tornar Parque Nacional (Parna), a região de Jericoacoara teve um marco histórico definido pela sua transformação em Área de Proteção Ambiental (APA) por meio do Decreto Federal nº 90.379, de 29 de outubro de 1984. Molina (2007) define esse acontecimento como um evento impulsionador de transformações nos aspectos físico e humano da localidade.

---

<sup>23</sup> No original: “Le phénomène touristique était bien récent mais les bouleversements étaient rapides et spectaculaires. La communauté n'en était plus une. Les pêcheurs ne pêchaient plus. Le commerce régnait partout. Je me trouvais dans une sorte de ville champignon, quadrillée dans le sable en multiples parcelles délimitées de barbelés. Ce 'far west' était en proie à une rage de construction frénétique, animée par une spéculation immobilière effrénée. Une grande partie des maisons était assorties (ou en voie de l'être) de petits commerces de détail et d'une ou plusieurs pièces destinées à être louées. Un groupe numériquement important de nouveaux habitants d'origine urbaine récemment installés disputait aux autochtones la manne touristique.”

Conforme Meireles (2011), a criação da APA foi resultado de um movimento coletivo de moradores em razão das construções desordenadas que estavam ocorrendo na região. Naquele mesmo ano, o Conselho Comunitário de Jericoacoara (CCJ) foi fundado, alcançando notoriedade em nível local, regional e nacional (Fonteles, 2015).

O município de Jijoca de Jericoacoara, que antes era distrito de Cruz, tornou-se autônomo por meio da Lei Estadual nº 11.796, de 1991, anexando a praia principal de Jericoacoara ao seu território. Como aponta Martins (2019), no final dos anos 1990, o fluxo de turistas intensificou-se com a instalação de pousadas de luxo, restaurantes, bares e similares, além do investimento público em saneamento básico e energia elétrica na localidade.

Atualmente, o vilarejo permanece dentro dos limites do Parna de Jericoacoara, sendo administrado por Jijoca e recebendo anualmente milhares de turistas, tanto nacionais quanto internacionais, o que o insere no roteiro turístico Rota das Emoções. A inauguração do Aeroporto Regional de Jericoacoara – Comandante Ariston Pessoa, em 2017, no município de Cruz, aumentou a visibilidade e o acesso à região, impulsionando o turismo. Conforme dados da Superintendência de Obras Públicas (SOP), o aeroporto registrou o maior fluxo entre os terminais regionais do Ceará em 2022, totalizando 312.353 passageiros. Naquele ano, a unidade operava voos das companhias Azul, Gol, Latam e Voepass com destino a Fortaleza (CE), Parnaíba (PI), Guarulhos (SP), Confins (MG) e Campinas (SP)<sup>24</sup>. Atrelado a esse expressivo aumento do fluxo aéreo e à expansão da atividade turística, houve o reordenamento das atividades locais, com a imposição de cadastramento junto à prefeitura municipal, a inauguração de novos atrativos e a cobrança de taxas para acesso à vila (Martins, 2019; Rodrigues, 2019, 2023).

Por meio da Lei Complementar nº 107/2015, na administração do prefeito Padre Lindomar Filomeno (PSD, 2013-2016), foi criada a Taxa de Turismo Sustentável (TTS) de Jericoacoara. Conforme dispõe o Código Tributário Municipal de Jijoca de Jericoacoara (2015):

Fica instituída a Taxa de Turismo Sustentável no âmbito do Município de Jijoca de Jericoacoara destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais, sanitárias e ecológicas; atendimento médico pré-hospitalar, em regime de urgência, na rede municipal de saúde; sinalização viária; distribuição de folhetos informativos, fornecimento de mapas, informações, roteiros turísticos e outros serviços incidentes sobre a permanência de pessoas na área sob jurisdição. (Jijoca de Jericoacoara, 2015, art. 180).

<sup>24</sup> In: JUNIOR, Airton Lima. Movimentação de passageiros nos aeroportos regionais do Ceará cresce 97% em comparação com 2021. **Superintendência de Obras Públicas**, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://www.sop.ce.gov.br/2023/01/12/movimentacao-de-passageiros-nos-aeroportos-regionais-do-ceara-cresce-97-em-comparacao-com-2021/>. Acesso em: 29 out. 2025.

Todavia, a taxa foi efetivamente implementada no primeiro mandato de Lindbergh Martins (2017–2020), quando este fazia parte do Partido Solidariedade (SD). Após um acordo envolvendo moradores, prefeitura, CCJ e empresários locais, em setembro de 2017, por meio de decreto municipal (Jijoca de Jericoacoara, 2017), foi regulamentada a TTS. De acordo com o jornal *Diário do Nordeste*, uma Carta de Compromisso assinada entre a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara (PMJJ), o CCJ e o empresariado local estabelece que, da quantia arrecadada, 70% devem ser investidos na própria Vila, e os 30% restantes, nas demais necessidades do município. Ainda conforme a matéria, em menos de um ano de vigência, entre setembro de 2017 e o início de 2018, a arrecadação da taxa já havia ultrapassado R\$ 1 milhão. O presidente do CCJ na época, Elenildo Silva, afirmou à reportagem que o tributo ainda não havia sido revertido em melhorias e que nenhuma prestação de contas sobre a arrecadação tinha sido apresentada pela prefeitura<sup>25</sup>.

De 2017 a 2024, a TTS passou por diversos reajustes, tanto nos valores quanto nas regras<sup>26</sup>. Inicialmente, o valor era de R\$ 5,00 por visitante e por dia de permanência. Atualmente, a taxa custa R\$ 41,50 por pessoa, permitindo a permanência por até 10 dias, e pode ser paga *online* ou na chegada. Em 2021, a população de Jericoacoara questionou a PMJJ sobre um projeto que alterava o acordo estabelecido em 2017, quando a taxa entrou em vigor. Conforme postagem do CCJ em seu *site*<sup>27</sup>, a alteração acabaria com o núcleo de operação administrativa da TTS, encerraria a obrigação de aplicar 70% do valor arrecadado na vila e dificultaria a transparência da arrecadação. Conforme o jornal *Diário do Nordeste*, entre 2019 e 2020, foram recolhidos R\$ 8,5 milhões com a taxa. Em meio aos questionamentos quanto à transparência desses valores, a matéria trouxe a explicação do procurador de Jijoca, Ary Leite, de que a aplicação desse montante custeia a usina de reciclagem da Vila e a distribuição de lixeiras. Além da gestão do lixo, outra parte seria encaminhada para ações ambientais, financiando o projeto para castração e cuidados de animais e os estudos de recuperação da Duna do Pôr do Sol<sup>28</sup>.

Em resposta às declarações do procurador, o CCJ alegou em seu *site* que há anos não tem informações sobre a destinação dos recursos arrecadados. O conselho destacou ainda que,

<sup>25</sup> In: JÚNIOR, Marcelino. Taxa de Turismo já arrecadou R\$ 1,2 mi. *Diário do Nordeste*, 9 jan. 2018. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/taxa-de-turismo-ja-arrecadou-r-1-2-mi-1.1876462>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>26</sup> *Vide*: Martins, 2022, p. 31-32.

<sup>27</sup> In: PARA QUE SERVE A TAXA DO TURISMO EM JERI. **Conselho Comunitário de Jericoacoara**, 11 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/l/para-que-serve-a-taxa-do-turismo-em-jeri/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>28</sup> In: FALCONERY, Lucas. Taxa de turismo em Jericoacoara é usada para coleta do lixo e financiamento de estudos ambientais. *Diário do Nordeste*, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/taxa-de-turismo-em-jericoacoara-e-usada-para-coleta-do-lixo-e-financiamento-de-estudos-ambientais-1.3165181>. Acesso em: 29 out. 2025.

na última reunião do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), foi cobrada a transparência das contas e a recriação do Conselho Gestor da Taxa de Turismo (COGETUR), para que seja possível acompanhar de perto a aplicação desse montante<sup>29</sup>. Em 2022, o CCJ chegou a publicar, em sua página no Instagram<sup>30</sup> o recorde de arrecadação de quase R\$ 13 milhões naquele ano, alegando ser uma incógnita onde todo esse montante estava sendo investido. Como se pode perceber, há uma constante mobilização da comunidade local no que se refere à transparência dos gastos com essa taxa.

Durante o último campo *in loco* realizado, processo de concessão ainda se encontrava em trâmites burocráticos, de modo que apenas a TTS estava sendo cobrada. Ao chegar a Jijoca de Jericoacoara, dirigi-me ao guichê de pagamento da taxa, situado próximo a um posto de gasolina, em uma espécie de terminal improvisado onde os ônibus desembarcam passageiros, haja vista que o município não possui terminal rodoviário. Apresentei-me como mestrando, informando estar na vila para a realização de levantamento de dados. Exibi a carta de apresentação da pesquisa para a funcionária, assinada pela orientadora, e obtive a isenção da taxa.

*Figura 4 - Veículos 4x4 transportando visitantes na Vila de Jericoacoara.*



*Fonte: Acervo pessoal do autor (2025).*

<sup>29</sup> *In*: TAXA DO TURISMO É USADA PARA COLETA DO LIXO E ESTUDOS AMBIENTAIS NA VILA. Conselho Comunitário de Jericoacoara, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/l/taxa-do-turismo-e-usada-para-coleta-do-lixo-e-estudo-ambientais-na-vila/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>30</sup> *In*: CONSELHO COMUNITÁRIO JERICOACOARA. [Sem título]. Jijoca de Jericoacoara, CE. 20 dez. 2022. Instagram: @conselhocomunitariojeri. Disponível em <https://www.instagram.com/p/CmY2YfSOEbz/>. Acesso em: 29 out. 2025.

O percurso de Jijoca até a vila leva, em média, uma hora. O transporte é realizado por camionetes (ou jardineiras), que são veículos Hilux 4x4 adaptados para passeios turísticos (Figura 4), os quais dispõem de oito a nove vagas na parte superior da carroceria e quatro no interior do veículo<sup>31</sup>. Assim que se entra no parque, as exuberantes paisagens naturais chamam a atenção: a vegetação gramínea que circunda as trilhas abertas pelos veículos, o vasto campo de dunas de areia branca que se estende por quase toda a extensão territorial, as lagoas temporárias formadas pelas chuvas e pela maré alta, e o imenso mar azul oceânico. O vento que toca os vastos campos de dunas transporta a areia quente sobre a nossa pele em um dos trajetos percorridos.

O cenário “simples” ainda se faz presente na localidade: as ruas são, por característica, de areia, não possuem calçamento ou asfalto. As luzes dos empreendimentos turísticos, dos estabelecimentos comerciais, das residências e o brilho da Lua iluminam as noites em Jeri<sup>32</sup>. Tais características conferem visibilidade ao potencial do lugar como um atrativo turístico “rústico”, “simples” e “de natureza”. Essa rusticidade é percebida como um “paraíso” por proporcionar a “imersão na natureza”. Cheguei a escutar de um turista que Jeri é “um paraíso tropical onde o tempo passa devagar”. O imaginário social de Jericoacoara, veiculado pela publicidade e pelo turismo, é o de um lugar ideal para pessoas que buscam conexão com o meio ambiente. Como bem destacou Rodrigues (2015), as atividades turísticas estão articuladas à infraestrutura do modo de vida local.

Entre as lembranças de quando estive pela primeira vez na região, em 2022, recordo-me do dia em que, ao caminhar pela Rua Principal com minha colega de pesquisa Helenita Martins, avistamos uma grande construção e ela me disse: “Isso aqui em breve não será mais a mesma coisa”. Dois anos depois, ao percorrer a mesma rua, o cenário já era outro. As transformações eram patentes: novos empreendimentos, *resorts* e pousadas.

Ao longo dos dias em que estive na localidade, a observação do período noturno revelou que a maior concentração de pessoas ocorre nas vias principais: a Rua São Francisco, a Rua Principal e a Rua do Forró. Tais vias estão interligadas por meio de becos, como o Beco das Flores e o Beco Doce, caracterizados por serem ruas estreitas e curtas. A Rua Principal possui a maior aglomeração por ser a via pública com o maior número de empreendimentos comerciais e turísticos. Próximo à Praça Principal, há diversos bares e restaurantes que promovem shows.

---

<sup>31</sup> A categorização dos preços do traslado ocorre da seguinte forma: R\$ 30,00 para turistas, R\$ 20,00 para trabalhadores e R\$ 7,00 para moradores da vila que trabalham em Jijoca, com base na minha última visita à localidade.

<sup>32</sup> O termo “Jeri” é popularmente utilizado para se referir à localidade.

Ao caminhar pela praça, percebe-se uma mistura de múltiplas sonoridades, do samba ao reggae e do eletrônico ao forró, com diversas apresentações ocorrendo simultaneamente. Naquele período, a maioria dos estabelecimentos estava com lotação máxima.

Quando estive na região em janeiro de 2024<sup>33</sup>, estava com um projeto de pesquisa estruturado, com novos dados e questões acerca dos últimos acontecimentos, num contexto em que a concessão do Parna de Jericoacoara estava em evidência, pois o acordo entre as instâncias federal, estadual e municipal estava selado e o leilão com data marcada. Realizei conversas com empresários, trabalhadores, moradores, membros de associações e visitas à sede do ICMBio e ao CCJ, além de percorrer o território da Vila de Jericoacoara registrando fotografias e observações no diário de campo.

## **2.2. A política de concessão em Parques Nacionais do Brasil: o caso de Jericoacoara**

Segundo dados oficiais do ICMBio (2025), o ano de 2024 estabeleceu um recorde histórico para os Parques Nacionais brasileiros, ao totalizar 12,5 milhões de visitas. Ao considerar todas as categorias de Unidades de Conservação (UCs) sob monitoramento da autarquia, o fluxo de ingressos superou a marca de 25,5 milhões, abrangendo 161 unidades distribuídas por todas as regiões do território nacional<sup>34</sup>.

A política de concessão de Parques Nacionais (Parnas) no Brasil, da qual o caso de Jericoacoara é parte, insere-se na estratégia do Governo Federal de transferir para a iniciativa privada a gestão e a operação dos serviços de apoio à visitação, bem como a manutenção e a “modernização” da infraestrutura turística das Unidades de Conservação (UCs). Essa iniciativa, conforme os trabalhos de Brumatti (2020) e Silva e Raimundo (2021), constitui uma política global amplamente implementada em diversos países<sup>35</sup>. Segundo os autores, o Brasil tem seguido essa tendência ao implementar concessões de serviços de apoio, com um aumento nítido observado nos últimos anos.

Conforme salienta Moema Pauline Barão Septanil (2023), pesquisadora com vasta experiência em Gestão de Unidades de Conservação (UCs), o planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão em UCs brasileiras competem ao ICMBio, sendo

---

<sup>33</sup> Este trabalho de campo foi realizado entre os dias 14 e 21 de janeiro de 2024, período em que permaneci instalado na Vila de Jericoacoara com o fomento do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP). Anteriormente, em outubro de 2022, estive pela primeira vez na localidade na companhia da antropóloga Lea Carvalho Rodrigues e da então colega de grupo de pesquisa, a mestrandia Helenita Rodrigues. Naquela ocasião, a estada de 10 dias serviu para a construção do pré-projeto submetido à minha seleção de mestrado.

<sup>34</sup> O monitoramento realizado pelo ICMBio abrange diversas categorias de manejo previstas no SNUC, tais como as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Reservas Extrativistas (Resex), Reservas Biológicas (Rebios), Florestas Nacionais (Flonas) e Monumentos Naturais (Monas), entre outras (ICMBio, 2025).

<sup>35</sup> *Vide*: Silva e Raimundo (2021, p. 44-47) e Brumatti (2020, p. 124-130).

orientados pela Instrução Normativa (IN) nº 9/2018. A autora destaca que tais instrumentos são elaborados com o respaldo de estudos de viabilidade técnica, econômica, social, operacional e ambiental das atividades e serviços que integram o objeto da concessão (Septanil, 2023).

Como exposto por Soares (2024), foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em 1998, antes mesmo da instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que o Parque Nacional do Iguaçu tornou-se objeto de concessão à iniciativa privada para a exploração de serviços de apoio à visitação. Esse marco fez de Iguaçu o primeiro Parna do Brasil a adotar tal modelo de gestão. Ainda segundo a autora, o cenário levou “à ampliação do número de contratos firmados entre governo federal, estaduais e municipais com empresas privadas, com adicional importância à Lei Federal 11.079/2004 que regulariza as parcerias público-privadas no território brasileiro” (Soares, 2024, p. 47).

Em sua análise, Patrícia Betti (2024), pesquisadora com experiência em planejamento do uso público e turismo em UCs, enfatiza que o aumento expressivo do número de visitantes no Parque Nacional do Iguaçu e o conseqüente montante de recursos financeiros gerados despertaram a ambição por arrecadações ainda mais volumosas. Esse êxito econômico não apenas intensificou os investimentos locais, mas motivou a replicação do modelo em outros parques. A autora ressalta que houve um crescimento significativo da modalidade de concessões em Parnas no Brasil, com notável aumento a partir de 2015 e aceleração vertiginosa a partir de 2020. Os principais instrumentos legais no que tange às concessões de apoio ao uso turístico dos Parques Nacionais brasileiros estão sintetizados em seu estudo<sup>36</sup>.

O artigo “*A reforma gerencial do Estado de 1995*”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995), descreve a transição da administração pública brasileira de um modelo burocrático para o modelo gerencial. O contexto da concessão do Parna do Iguaçu estava perfeitamente alinhado a essa nova orientação administrativa. Essa agenda de reforma foi liderada pelo próprio autor, titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 1998. A princípio, conforme Bresser-Pereira (1995), o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) buscava focar o Estado em suas “atividades exclusivas” (legislação, fiscalização) e delegar ao setor privado ou ao terceiro setor as “atividades não exclusivas” ou serviços auxiliares.

De acordo com o jornalista e cientista social, João José de Oliveira Negrão (1996), o governo FHC é apresentado como continuador e aprofundador do projeto neoliberal iniciado por Fernando Collor (PRN, 1990–1992). Segundo o autor, as características que definem esse modelo no Brasil, especificamente sob a gestão FHC, são: redução do papel do Estado,

---

<sup>36</sup> Vide: Betti, 2024, p. 398-401.

privatizações contínuas, desindustrialização, juros altos e capital especulativo (Negrão, 1996). O trabalho de Paula Normandia Moreira Brumatti (2020), cujos estudos dão ênfase a temas de meio ambiente e conservação do patrimônio cultural e ambiental, aponta que a década de 1990 representou um período de liberalização da política econômica brasileira, enfatizando que a reforma de 1995 possuía uma abordagem gerencial da gestão pública e uma perspectiva social-democrática e social-liberal do papel do Estado.

Em 2011, conforme Betti (2024), durante o governo de Dilma Rousseff (2011–2014), a agenda de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para UCs estruturou-se com o Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP). A autora ressalta que o programa foi desenvolvido pelo ICMBio e pelo MMA com o respaldo financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin) do BID, da Caixa Econômica Federal, além de outros parceiros nacionais, obtendo apoio do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Todavia, a sua execução teve início apenas em 2014, no último ano do primeiro governo Dilma.

De acordo com matéria publicada no *site* do MMA em 2011 (Almeida, 2011), entendia-se que as PPPs nas UCs seriam um instrumento capaz de melhorar a gestão dos Parnas, modelo no qual o setor privado injetaria recursos para melhorias estruturais (trilhas, centros de visitantes, sinalização) que o orçamento público muitas vezes não consegue bancar. Em tese, as PPPs propiciariam melhores condições de “preservação” do patrimônio natural (Almeida, 2011). Ou seja, o Estado sozinho era incapaz de alavancar os destinos turísticos de natureza. A proposta do governo Dilma buscou modelar a gestão de Jericoacoara como uma PPP, regida pela Lei nº 11.079/2004. Conforme aponta Betti (2024), essa legislação instituiu as PPPs como uma modalidade específica de concessão, representando, assim, uma nova forma de concessão de serviços públicos. De acordo com Brasil (2004), nesse modelo, o Estado paga uma contraprestação ao parceiro privado.

Segundo Betti (2024), a aprovação da Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, no governo de Michel Temer (MDB, 2016–2018), estabeleceu a viabilidade da concessão de UCs sob a responsabilidade do ICMBio. Em Brasil (2018), foram estabelecidas novas regras para a aplicação dos recursos da compensação ambiental, focando na agilidade e na regularização fundiária, incluindo na Lei nº 11.516/2007 o seguinte artigo:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Brasil, 2018).

Betti (2024) ressalta ainda que essa Lei permitiu a concessão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação. A nota técnica da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) destaca que, com o governo Bolsonaro, a política de concessão de Parques Nacionais passou a fazer parte do Programa Nacional de Desestatização (PND), cuja condução é realizada pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República<sup>37</sup>.

Sendo assim, a discussão em torno da concessão do Parna de Jericoacoara estendeu-se por mais de uma década, gerando inúmeros conflitos e disputas entre atores políticos, empresários e a população local. O processo envolveu três propostas apresentadas por administrações federais distintas: em 2014 (Dilma Rousseff, PT), em 2018 (Michel Temer, MDB) e em 2022 (Jair Bolsonaro, PL). A concessão foi consolidada no terceiro governo Lula (PT), com o Consórcio Dunas vencendo o processo licitatório. O contrato foi assinado em 20 de junho de 2024. De acordo com a cláusula 5 do documento, a concessão é:

[...] 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 [...] (ICMBio, 2024, não paginado).

Como mostra a matéria publicada no *site Diário do Nordeste*, o Consórcio Dunas é composto por dois grupos empresariais: o Grupo Cataratas e o Grupo Construcap. O Grupo Cataratas gerencia operações turísticas em diversas localidades, como o Parque Nacional do Iguaçu (Urbia Cataratas S.A., no Paraná), Fernando de Noronha (EcoNoronha, em Pernambuco) e o AquaRio (Rio de Janeiro). O Grupo Construcap, por sua vez, administra o Parque Ibirapuera (Urbia, em São Paulo) e desenvolve projetos voltados para as áreas de construção e engenharia.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> A nota configura-se como uma crítica direta à política governamental de concessões de UCs. O texto argumenta que esse modelo viola os direitos de povos tradicionais, carece de transparência e prioriza interesses econômicos em detrimento da conservação ambiental e das populações locais. *In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA) et al. Nota técnica da Associação Brasileira de Antropologia sobre o Decreto Nº 10.673, de 13 de abril de 2021.* Brasília, DF: ABA, 2021. Disponível em: <https://portal.abant.org.br/nota-tecnica-da-associacao-brasileira-de-antropologia-sobre-o-decreto-no-10-673-de-13-de-abril-de-2021/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>38</sup> *In: VARGAS, Paloma. Consórcio que vai controlar parque de Jeri administra Cataratas de Iguaçu, Noronha e aquário do Rio. Diário do Nordeste, 31 jan. 2024.* Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/consorcio-que-vai-controlar-parque-de-geri-administra-cataratas-de-iguacu-noronha-e-aquario-do-rio-1.3473092>. Acesso em: 29 out. 2025.

Tudo começou em 2012, no primeiro governo Dilma (2011–2014), com o desenvolvimento de estudos preliminares a fim de subsidiar a elaboração de editais de Parceria Público-Privada (PPP) do Parna de Jericoacoara (Almeida, 2011). Na época, a Ministra do Meio Ambiente, a bióloga Izabella Teixeira (2010–2016), enfatizou no *site* do MMA que “Não se trata de privatização, e sim de implementação de serviços e busca de instrumentos de gestão inovadores em áreas que pertencem à União, respeitadas as viabilidades ambiental e econômica [...]” (Almeida, 2011). O então chefe da unidade, o analista ambiental Wagner Cardoso (2009–2016), destacou em publicação institucional do ICMBio que entre os serviços que poderiam ser alvo de PPP estão o controle de acesso e a cobrança de ingresso aos visitantes, alegando que “As futuras ações no parque devem conciliar, de forma ordenada e sustentável, o mercado turístico com a conservação do patrimônio natural”<sup>39</sup>. Em 2014, o ICMBio apresentou a “PPP de Jericoacoara”, mas ela foi rejeitada pela comunidade local por não atender às demandas das instâncias locais e, conseqüentemente, suspensa ainda na fase de consulta pública<sup>40</sup>.

Com a destituição do governo Dilma, o presidente interino Michel Temer (MDB, 2016–2018), em 13 de setembro de 2016, criou a Lei nº 13.334, instituindo o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Como indica Betti (2024), o PPI visa facilitar a celebração de contratos entre o governo federal e a iniciativa privada e a implementação de outras medidas de desestatização. Além disso, Betti (2024) destaca que a lei criou o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) e a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) como órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da República. Na prática, isso retirou o poder de decisão sobre concessões que ficava disperso nos ministérios setoriais e o centralizou na figura da presidência.

A antropóloga Valentina Calado Pompermaier (2023) evidencia que o PPI opera no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND). Ainda segundo a autora, o PND foi instituído originalmente em 1990, sob o governo de Fernando Collor (PRN, 1990–1992), por meio da Lei nº 8.031, sendo posteriormente revogado e reformulado em 1997 pela Lei nº 9.491/1997, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995–2002). E com a ascensão de Jair Bolsonaro (PSL, 2019–2022) à presidência, Pompermaier (2023) enfatiza que o PPI ampliou significativamente o escopo das concessões nas UCs. Conforme a autora, entre 2019 e 2022, foram publicados nove decretos que qualificaram um total de 32

---

<sup>39</sup> *In*: JERICOACOARA receberá investimentos via PPP. **ICMBio**, 10 dez. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-estuda-adotar-ppp-em-jericoacoara>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>40</sup> *Vide* Vasconcelos (2019), Rodrigues (2023).

Florestas Nacionais e diversos Parnas para concessão no âmbito do PPI.

A centralização decisória no Executivo Federal é confirmada pela própria Lei do PPI. Conforme o artigo 7º, inciso I, cabe ao Conselho do PPI “opinar, previamente à deliberação do Presidente da República”, sobre propostas de inclusão encaminhadas pelos ministérios setoriais (Brasil, 2016). Tal prerrogativa foi utilizada posteriormente para a inclusão do Parna de Jericoacoara. Conforme o levantamento realizado pelo *site G1*, o ano de 2016 foi marcado pelo planejamento das agendas de concessão por todo o Brasil<sup>41</sup>, e o governo federal pretendia retomar o plano de concessões de novos Parnas, incluindo o Parna de Jericoacoara na lista dos parques que adotariam o instrumento de concessão<sup>42</sup>.

Em 2018, o MTur e o MMA anunciaram o interesse em conceder Parques Nacionais à iniciativa privada, incluindo Jericoacoara. No *site* do ICMBio<sup>43</sup>, é destacada a informação de que “Concessão não é privatização”, alegando que a concessão de serviços de uso público nos Parnas é um instrumento previsto em legislação. O órgão esclarece que, diferentemente da privatização (na qual o concorrente adquire o bem), a concessão permite apenas o repasse temporário à iniciativa privada. Nesse mesmo ano, o ICMBio promoveu uma série de reuniões com diferentes setores e atores da localidade para apresentar um novo projeto, o qual, contudo, também não logrou sucesso. O prefeito de Jijoca de Jericoacoara à época, Lindbergh Martins (Solidariedade, 2017–2020), chegou a ameaçar entrar na Justiça contra a União para derrubar o projeto<sup>44</sup>.

A terceira tentativa ocorreu no governo Jair Bolsonaro (2018 – 2022, PSL<sup>45</sup>). Logo após a eleição, a *Coluna do Estadão* destacou que o novo governo receberia da gestão de Temer um plano contendo estudos para a concessão de nove Parques Nacionais, incluindo o Parna de Jericoacoara<sup>46</sup>. Na ocasião, o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles (2019–2021),

<sup>41</sup> In: ALVARENGA, Darlan. Pacote de privatizações do governo Temer prevê 75 projetos para 2018. **G1**, 30 jan. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pacote-de-privatizacoes-do-governo-temer-preve-75-projetos-para-2018.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>42</sup> In: CONCESSÕES: prioridades de execução 2016-2018. **ICMBio**, 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom\\_cartilha\\_concessoes\\_2016\\_ICMBio.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>43</sup> In: CONCESSÃO de serviços de apoio é discutida em Barreirinhas. **ICMBio**. 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/concessao-de-servicos-e-discutida-em-barreirinhas>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>44</sup> In: PIMENTEL, Samuel. Prefeitura entrará com ação na Justiça contra privatização do Parque Nacional de Jericoacoara. **O Povo**, 1 out. 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/jijocadejericoacoara/2018/10/prefeitura-entrara-com-acao-justica-contraprivatizacao-jericoacoara.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>45</sup> Em 2019, Bolsonaro anunciou a saída do PSL; em 2021, ingressou no Partido Liberal (PL).

<sup>46</sup> In: CARNEIRO, Mariana. Bolsonaro herdará plano para privatizar parques. **Estadão**, 18 nov. 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/bolsonaro-herdara-plano-para-privatizar-parques/?srsltid=AfmBOooUusw54ev0hufS1rQPYmQOayN1nDIAxCL19ViNEtX-q591oPQH>. Acesso em: 29 out. 2025.

declarou publicamente que Jericoacoara (CE), Lençóis Maranhenses (MA), Chapada dos Guimarães (MT) e Aparados da Serra (RS) encabeçavam a lista de prioridades para terem sua gestão transferida ao capital privado interessado na exploração turística dessas áreas.

Em 2019, o Parna de Jericoacoara foi incluído no PND<sup>47</sup>. O Governo do Ceará, sob a gestão de Camilo Santana (PT, 2015–2022), e a Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara, comandada por Lindbergh Martins (Solidariedade), posicionaram-se contra a decisão do governo federal. Em matéria publicada pelo *site O Povo*, o governador argumentava que a área pertencia ao Estado e não à União, e que o Ceará nunca havia sido indenizado por isso. Camilo cobrava a inclusão do estado nas discussões referentes à concessão, devido aos recentes investimentos de sua gestão na região, citando a inauguração do aeroporto e dando ênfase ao potencial da localidade na economia cearense<sup>48</sup>.

Com a pandemia, os planos de concessão foram adiados. Em 2021, em um contexto de reabertura do turismo, o *site Diário do Nordeste* destacou a formalização de um acordo de cooperação entre o MTur e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para a realização de novos estudos sobre o projeto. Ainda conforme a matéria, a empresa Creato Consultoria e Projetos ficou responsável pela criação do projeto de licitação da unidade<sup>49</sup>. Tais estudos, com o auxílio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), culminaram no processo que levou à formatação do edital e, posteriormente, à concessão do Parna de Jericoacoara.

Após uma série de conflitos, audiências e consultas públicas, no final de seu mandato, o então presidente Bolsonaro autorizou a publicação do edital de concessão. A desestatização dos serviços de gerenciamento do Parna de Jericoacoara foi publicada como resolução no *Diário Oficial da União* em 6 de dezembro de 2022<sup>50</sup>, gerando fortes reações locais, como a do

<sup>47</sup> BRASIL. Decreto nº 10.147, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10147impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10147impresao.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>48</sup> In: CAVALCANTE, Igor. Camilo Santana diz que Jericoacoara não é da União e quer que Estado administre o Parque. **OPOVO online**, Ceará, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2019/09/05/camilo-santana-diz-que-gericoacoara-nao-e-da-uniao-e-quer-que-estado-administre-o-parque.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>49</sup> In: MESQUITA, Carolina. Escolhida empresa que fará estudos para privatizar o Parque Nacional de Jericoacoara. **Diário do Nordeste**, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/negocios/escolhida-empresa-que-fara-estudos-para-privatizar-o-parque-nacional-de-gericoacoara-1.3093831>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>50</sup> BRASIL. Resolução CPPI nº 260, de 6 de dezembro de 2022. Aprova a modalidade operacional e as condições aplicáveis à desestatização do Parque Nacional de Jericoacoara. **Diário Oficial da União**: seção 1, página 31, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cppi-n-260-de-6-de-dezembro-de-2022-449709860>. Acesso em: 29 out. 2025.

governador eleito do Ceará, Elmano de Freitas (PT), que declarou que trabalharia para suspender o edital o mais breve possível.

Em 2023, no terceiro governo Lula (PT, 2023–2026), o projeto de concessão foi consolidado após um acordo entre a União, o Governo do Ceará (Elmano de Freitas) e os municípios de Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Cruz. Em maio daquele ano, depois de o edital de concessão ser suspenso, o Governo do Ceará lançou a “Proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara”<sup>51</sup>, resultado de uma parceria entre a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE-CE), a Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SEMA) e a Secretaria do Turismo (Setur/CE). De acordo com o documento, o processo de construção acolheu sugestões dos moradores locais que integram o parque e teceu críticas à gestão Bolsonaro, alegando que esta “tinha como uma de suas fortes marcas a propagação de um modelo liberal de enxugamento do aparato estatal” (Ceará, 2023, p. 13).

Com a revogação do edital anterior<sup>52</sup>, a União publicou um novo edital, a Concorrência nº 2/2023. Segundo o BNDES em matéria publicada pelo *site G1*, o documento foi aperfeiçoado após diálogo com o Governo do Ceará<sup>53</sup>. Todavia, coluna no *Diário do Nordeste* enfatizou que o posicionamento do governador foi de insatisfação, alegando ser uma decisão tomada unilateralmente<sup>54</sup>. Mesmo se referindo a dois governos com o mesmo alinhamento político-partidário, o processo ainda gerou discordâncias e conflitos de interesses. Até que, em dezembro de 2023, um acordo final foi assinado entre a União e o governo estadual.

Segundo o *site* do Governo do Ceará<sup>55</sup>, o acordo assinado estipula a criação de um conselho composto por representantes do ICMBio, do Executivo estadual e das demais instituições envolvidas nas tratativas. Ainda segundo a matéria, está prevista a instauração de um Conselho de Desenvolvimento Turístico, integrado pelo Estado, pelos municípios e pela

<sup>51</sup> In: CEARÁ apresenta proposta de gestão compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara. **Procuradoria-Geral do Estado, Governo do Estado do Ceará**, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/2023/05/11/ceara-apresenta-proposta-de-gestao-compartilhada-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>52</sup> In: EDITAL que previa a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara à iniciativa privada é revogado. **G1 Ceará**, 6 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/09/06/edital-que-previa-a-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-a-iniciativa-privada-e-revogado.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>53</sup> In: GOVERNO federal publica novo edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, dez dias depois do cancelamento do anterior. **G1 Ceará**, 15 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/09/15/governo-federal-publica-novo-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-dez-dias-depois-do-cancelamento-do-anterior.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>54</sup> In: AGUIAR, Inácio. Governador critica novo edital de concessão do Parque de Jericoacoara e ameaça ir à Justiça. **Diário do Nordeste**, 19 set. 2023. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/inacio-aguiar/governador-critica-novo-edital-de-concessao-do-parque-de-jericoacoara-e-ameaca-ir-a-justica-1.3419580>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>55</sup> In: GOVERNO do Ceará e União assinam acordo de gestão compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara. **Governo do Ceará**, 21 dez. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/12/21/governo-do-ceara-e-uniao-assinam-acordo-de-gestao-compartilhada-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

comunidade local, e a implantação de uma base de pesquisa do Instituto de Ciências do Mar (Labomar), da Universidade Federal do Ceará (UFC), com o objetivo de reforçar as estratégias de conservação.

Em janeiro de 2024, com ampla divulgação pelos meios de imprensa, ocorreu o leilão da concessão do Parna de Jericoacoara. Matéria publicada no portal *G1 Ceará* informa que o projeto prevê investimentos de R\$ 116 milhões em infraestrutura na unidade e aplicação de R\$ 990 milhões na operação e gestão dos serviços de apoio à visitação durante o período de 30 anos. A mesma reportagem relata que a proposta vencedora foi apresentada pelo Consórcio Dunas, no valor de R\$ 61 milhões<sup>56</sup>. Conforme contrato redigido pelo ICMBio (2024), a concessionária pode cobrar ingressos de acesso ao Parna de Jericoacoara ainda no primeiro ano de concessão, com o valor inicial de até R\$ 50,00. Levando em conta a TTS que já é cobrada pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara (PMJJ) para ter acesso à vila, o visitante precisará desembolsar um total de pelo menos R\$ 91,50 para visitar o parque e o vilarejo, mesmo que ali fique por apenas um único dia.

Situar esse processo a partir da análise do material institucional coletado ao longo dos anos permite compreender toda uma dinâmica que envolve as disputas em torno do gerenciamento do Parna de Jericoacoara, mostrando a heterogeneidade dos atores sociais. Depois de contextualizar e situar o campo, é necessário analisar as bases conceituais que orientam as políticas ambientais e de turismo em UCs, propondo a reflexão em torno desse material.

---

<sup>56</sup> *In*: CONCESSÃO do Parque Nacional de Jericoacoara é leiloadada por R\$ 61 milhões. **G1 Ceará**, 26 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/01/26/concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-e-leiloadada-por-r-61-milhoes.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.



### **3. PERSPECTIVAS SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO MATERIAL INSTITUCIONAL**

Ao longo deste capítulo, será realizada a interpretação dos aspectos socioambientais constantes no material coletado. Dessa forma, será dada atenção aos textos das políticas e aos demais documentos oficiais referentes ao objeto deste estudo. Este é o ponto de partida para a análise de conteúdo baseada na proposta de Rodrigues (2008, 2016, 2019). O foco incide na análise de conteúdo das políticas, como a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e a Lei nº 11.771/2008, que institui a Política Nacional do Turismo (PNT), além de outros instrumentos que regulamentam o turismo em Parques Nacionais (Parnas) no Brasil. Que ideias e conceitos estão expressos nesses documentos? Como o ambiente está (ou não) conceituado neles? As nuances conceituais serão destacadas, com atenção à coerência interna dessas políticas, em debate com o referencial teórico.

Ao analisar o vasto material coletado, nota-se a ausência de consenso em torno da delimitação de um sentido estrito para os conceitos de ambiente, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade na orientação das políticas públicas voltadas para as questões ambientais e para o turismo em Unidades de Conservação (UCs).

#### **3.1. Bases conceituais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) do Brasil**

Conforme Lago (2006), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972), pode ser historicamente demarcada como o ponto de partida da inserção da agenda ambiental no plano político-institucional transnacional. Embora a Lei da PNMA seja o grande pilar estrutural do meio ambiente no Brasil, o país já possuía legislações ambientais esparsas. Conforme demonstrado por Drummond, Franco e Oliveira (2010), o Decreto nº 23.793/1934 – o antigo Código Florestal – foi o primeiro regramento brasileiro a prever a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais. Posteriormente, o novo Código Florestal de 1965 e o Código de Fauna (Lei nº 5.197/1967) trouxeram como novidade principal a diferenciação entre duas categorias de UCs: as de uso indireto, que incluíam parques nacionais, estaduais, municipais e reservas biológicas, nas quais não se permitia o uso dos recursos naturais; e as de uso direto, que abrangiam florestas nacionais e parques de caça, permitindo a exploração direta dos recursos (Drummond, Franco e Oliveira, 2010).

A pesquisadora Cecília Fernandes Vilhena (2022), em sua dissertação de mestrado a respeito das PPPs na gestão dos Parques Nacionais no Brasil, realiza um breve histórico da

política ambiental brasileira. Vilhena (2022) apresenta o documento elaborado por Adriana Maria Magalhães de Moura e publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2016. Trata-se da análise sobre a Governança Ambiental no Brasil, que se refere ao modo como as decisões e ações relacionadas à proteção e gestão do meio ambiente são tomadas e implementadas no país, com o levantamento da legislação ambiental brasileira por períodos (1930-2015). Com base nos dados apresentados por Vilhena (2022), a PNMA é instituída no Brasil durante o regime autoritário da Ditadura Militar, especificamente no governo do General João Batista de Oliveira Figueiredo (1979–1985).

Como aponta Betti (2024), antes da formulação da PNMA, o regimento para os Parnas brasileiros foi estabelecido pelo Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979<sup>57</sup>. Andréa Zhouri e Klemens Laschefski (2010) enfatizam que, nas décadas de 1970 e 1980, o antagonismo entre meio ambiente e desenvolvimento marcou o cerne do debate ambiental, colocando em xeque o modelo capitalista e industrial de expansão global.

A Lei nº 6.938, de 1981, instituiu a PNMA, a qual, segundo Moura (2016), criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Essa legislação estabeleceu princípios, diretrizes e atribuições para os entes federativos atuantes na política ambiental, bem como ferramentas essenciais, a exemplo do Licenciamento Ambiental e da Avaliação de Impactos Ambientais (AIA). O artigo 2º da lei (Brasil, 1981b) estabelece que a PNMA tem como principal objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Com base nessa definição, percebe-se o foco em conciliar o desenvolvimento econômico do Brasil com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

O artigo 3º, inciso I, traz a definição legal do que se concebe como meio ambiente: o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981b). Outra noção em torno desse conceito, em sentido mais abrangente, está presente na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 306, de 2002<sup>58</sup>. Nesse documento, meio ambiente é definido como o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica,

---

<sup>57</sup> BRASIL. Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1979/d84017.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1979/d84017.html). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>58</sup> Trata-se de um documento que estabelece os requisitos mínimos para a realização de auditorias ambientais em portos organizados, plataformas de exploração e produção de petróleo e refinarias. Embora tenha sido alterada posteriormente pela Resolução CONAMA nº 381/2006, a norma permanece como um importante instrumento regulatório que define as obrigações e os procedimentos para esses setores.

social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 2002b, Anexo I). Observa-se que, aqui, a definição passou a englobar, além dos elementos naturais (físicos, químicos e biológicos), os aspectos criados e influenciados pelo ser humano (sociais, culturais e urbanísticos). No contexto de auditoria ambiental, a ampliação conceitual faz com que a avaliação do empreendimento leve em consideração a interação de suas atividades com todos esses fatores.

Embora os termos “sustentabilidade” ou “desenvolvimento sustentável” não estejam explicitamente definidos na lei original de 1981, cabe ressaltar, conforme Moura (2016), que tal conceito só ganhou notoriedade após o *Relatório Brundtland* de 1987, conhecido como *Nosso Futuro Comum*. Na lei (Brasil, 1981b), há o esforço pela conciliação dos interesses econômicos e ambientais: “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (Brasil, 1981b, art. 4º, I).

Além disso, no artigo 4º, é enfatizado que a PNMA visará: “à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (Brasil, 1981b, Art 4º, VI). Ao ser colocada em conjunto com os termos “utilização racional” e “disponibilidade permanente”, há contradições no uso da palavra “preservação”. Tendo em vista que a perspectiva preservacionista (que veremos mais adiante) significa manter a natureza intocável, sem interferência humana, a lei adota, na verdade, um caráter mais próximo do conservacionismo, embora incorpore elementos de preservação. Devem-se analisar os objetivos da PNMA levando em consideração a dificuldade em conciliar a proteção ambiental com o crescimento econômico, pois ao definir a “compatibilização” como meta, a PNMA coloca o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental como vetores que precisam caminhar lado a lado.

A PNMA também traz a definição do que se entende por “recursos ambientais”: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (Brasil, 1981b, Art 3º, V). No mesmo artigo, é definido o que se concebe por degradação da qualidade ambiental: “a alteração adversa das características do meio ambiente” (Brasil, 1981b, Art 3º, II).

Percebe-se que a Lei da PNMA não é apenas uma declaração de intenções; ela criou um “arsenal” de instrumentos práticos (o art. 9º) pensados justamente para tentar operacionalizar essa gestão “equilibrada”. Há um caráter conservacionista da política, com foco no “uso

racional”, em que a natureza é vista como algo a ser “administrado”, garantindo amparo para o desenvolvimento econômico.

A Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamenta o Art. 225 da Constituição Federal de 1988, considerado o marco legal mais importante do Direito Ambiental brasileiro, enfatizando que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, Cap. VI, art. 225). Observa-se, no entanto, uma colisão potencial entre o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e outros direitos fundamentais e princípios constitucionais, como o desenvolvimento econômico. No caso de Jericoacoara, a beleza natural que se busca preservar é, ao mesmo tempo, o principal “recurso” que ameaça a própria preservação devido à intensa pressão do capital turístico.

O objetivo do SNUC é estabelecer os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs em território brasileiro, visando garantir a “conservação da biodiversidade e dos recursos naturais a longo prazo”. Uma UC é definida como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído 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, art. 2º, I).

Conforme o antropólogo Antonio Carlos Diegues (2000; 2008), a criação de parques e reservas tem sido um dos principais elementos de estratégia para conservação da natureza, em particular nos países em desenvolvimento. a criação de parques e reservas tem sido um dos principais elementos estratégicos para a conservação da natureza, em particular nos países em desenvolvimento. A criação do primeiro Parque Nacional no mundo, o de Yellowstone, em meados do século XIX, foi resultado de ideias preservacionistas que se tornavam importantes nos Estados Unidos desde o início daquele século.

Segundo o autor, emergiram naquele país duas visões distintas de conservação do “mundo natural”, sintetizadas nas propostas de dois teóricos: Gifford Pinchot e John Muir, cujas ideias influenciaram a dinâmica do ambientalismo local e global. Como evidencia Diegues (2008), na concepção de Pinchot, a natureza é frequentemente lenta e os processos de manejo podem torná-la mais eficiente. O engenheiro florestal acreditava que a conservação deveria basear-se em três princípios: i) o uso dos recursos naturais pela geração presente; ii) a prevenção

do desperdício; e iii) o uso dos recursos naturais para o benefício da maioria dos cidadãos. Essas ideias, segundo Diegues (2008), foram precursoras do que hoje se chama de “desenvolvimento sustentável”, influenciando o debate entre desenvolvimentistas e conservacionistas.

Já sobre a corrente preservacionista, Diegues (2008) enfatiza que a sua essência pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*), a qual visa proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano. O autor acrescenta que John Muir foi o teórico mais relevante do preservacionismo:

[...] abraçando um organicismo pelo qual a base do respeito pela natureza era seu reconhecimento como parte de uma comunidade criada à qual os humanos também pertenciam. Para esse autor, não somente os animais, mas as plantas, e até as rochas e a água eram fagulhas da Alma Divina que permeava a natureza. (Diegues, 2008, p. 33).

O preservacionismo teve também influências de ideias europeias, como a noção de ecologia, cunhada pelo darwinista alemão Ernst Haeckel, em 1866, segundo a qual os organismos vivos interagem entre si e com o meio ambiente (Diegues, 2008). Ocorreu que o preservacionismo, com a ideia de preservação da natureza em seu estado “selvagem” e “intocado”, sem nenhuma interferência humana, foi a vertente que se estabeleceu com maior intensidade mundo afora. Todavia, Diegues (2008) alerta que essa ideia, transposta dos Estados Unidos para países como o Brasil, cuja situação ecológica, social e cultural é muito diversificada, encontrou uma série de problemas:

Nesses países, mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura (chamada neste trabalho de *tradicional*), de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais. Ora, a legislação brasileira que cria os parques e reservas prevê, como nos Estados Unidos, a transferência dos moradores dessas áreas, causando uma série de problemas de caráter ético, social, econômico, político e cultural. (Diegues, 2008, p. 18).

Little (2003) evidencia que o processo de expansão da fronteira desenvolvimentista promovida por governos da ditadura militar, a partir da década de 1970, resultou em um notável crescimento na criação de novas áreas protegidas. Esse crescimento foi enviesado pela frente preservacionista, ocasionando grande impacto fundiário no Brasil devido ao alto índice de sobreposição das novas áreas protegidas em territórios de povos indígenas, quilombolas e de comunidades extrativistas. É nesse contexto político que a APA Jericoacoara é criada, durante o Governo João Figueiredo (último presidente da ditadura militar brasileira).

Ainda segundo Little (2003), o crescimento e a consolidação do movimento ambientalista foram outros fatores que modificaram a dinâmica territorial no Brasil nos últimos trinta anos. Fortemente influenciado pela dinâmica global, o autor define as duas vertentes do movimento ambientalista no país — o preservacionismo e o socioambientalismo — ao analisar os confrontos contemporâneos enfrentados pelos territórios sociais e povos tradicionais no Brasil. Enquanto o preservacionismo historicamente defende uma visão mais estrita de conservação (em muitos casos, excluindo as populações humanas das áreas protegidas), o socioambientalismo surgiu propondo uma visão que integra a conservação da biodiversidade com a garantia dos direitos e o manejo tradicional das populações que residem nessas áreas (Little, 2003).

Vasconcelos (2019) evidenciou a existência de conflitos fundiários envolvendo famílias que têm suas casas construídas dentro da área do Parna de Jericoacoara. Os conflitos também se estendem aos familiares de nativos da região que desejam construir sem deter a titularidade formal da terra, alegando serem nativos do lugar e, portanto, terem direito àquele espaço. Outro fato relatado no trabalho da autora é a vertente política socioambientalista dos gestores do ICMBio em 2014. Segundo ela, havia um esforço do órgão para conciliar a conservação da natureza com a presença de comunidades tradicionais. No entanto, Vasconcelos (2019) aponta que, naquele período, existiam agentes do ICMBio que defendiam a linha preservacionista, o que gerava embates internos no órgão.

A Lei do SNUC estabelece formalmente a diferença entre preservação e conservação, ao defini-las da seguinte forma:

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

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais. (Brasil, 2000, art. 2º).

Percebe-se, nessas definições, a adoção de termos que constituem os pilares da corrente preservacionista, a qual, conforme visto anteriormente, prioriza a integridade ecológica em detrimento do uso humano direto. Expressões como “proteção a longo prazo”, “manutenção dos processos ecológicos” e “prevenindo a simplificação dos sistemas naturais” são ideias centrais dessa perspectiva, que busca manter a natureza intacta de intervenções humanas,

focando na proteção estrita dos ecossistemas. Nota-se, na definição de preservação, a ausência de termos como uso sustentável, exploração racional ou benefícios econômicos diretos, os quais são característicos do conservacionismo. O SNUC, enquanto sistema legal, busca justamente incorporar tanto a preservação quanto a conservação sob o conceito mais amplo de “conservação da natureza”. Tal definição visa englobar a “utilização sustentável”, mas também assegurar a “preservação” e a “manutenção da diversidade biológica”.

Retornando à definição de “conservação da natureza”, nota-se que o SNUC, ao considerar que a conservação deve ser feita em benefício das gerações atuais e futuras, incorpora novamente a ideia de desenvolvimento sustentável. É importante salientar que o trecho da lei, “[...] em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras [...]” (Brasil, 2000), segue a formulação inicialmente apresentada no documento conhecido como *Relatório Brundtland: Nosso Futuro Comum* (1987). Esse relatório estabelece em seus objetivos, conforme a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46), que: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

Com relação ao conceito de “desenvolvimento sustentável”, com base em documentos como o *Relatório Brundtland*, a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (Rio-92) e a *Agenda 2030* da ONU, é possível traçar uma linha histórica clara da evolução do conceito de sustentabilidade, evidenciando a adequação conceitual dessas resoluções de cúpula em documentos elaborados no Brasil. Como apontam Zhou e Laschefski (2010), o *Relatório Brundtland* enfatizava a questão da distribuição de recursos entre as gerações presentes e futuras, estabelecendo a definição clássica que fundamenta todo o debate subsequente.

O SNUC estabelece que, para atingir esse objetivo, são necessárias ações com diferentes níveis de restrição, dependendo da área e do ecossistema. Em determinadas áreas, o melhor manejo para a conservação é a Preservação (Proteção Integral, por exemplo, Estação Ecológica ou Reserva Biológica). Já em outras, o melhor manejo para a conservação é o Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental ou Reserva Extrativista, como exemplos). Conforme a Lei, esse uso consiste na “exploração do ambiente de modo a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, visando manter a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (Brasil, 2000, art. 2º, XI).

No final dos anos 1980 e durante a década de 1990, observa-se o fortalecimento da vertente socioambientalista (Little, 2003), junto com os movimentos sociais que defendiam a

permanência das populações tradicionais dentro das unidades de conservação (Diegues, 2000). Embora o princípio do “uso sustentável” seja permeado por intensa controvérsia, Marques (2018) expõe as contradições inerentes à viabilidade do “desenvolvimento sustentável” dentro dos modelos econômicos hegemônicos. Conforme o autor, tais modelos demandam a expansão e a acumulação contínua de capital (crescimento infinito). Tal lógica entra inevitavelmente em conflito com o que o SNUC concebe como “perenidade dos recursos” em um planeta finito. Retomarei a crítica à noção de desenvolvimento sustentável mais adiante, mas enfatizo que o fundamento do meu argumento encontra-se no trabalho de Luiz Marques, *Capitalismo e Colapso Ambiental* (2018), obra que vem sendo considerada uma das mais importantes análises contemporâneas, de forte base marxista, a respeito da crise ecológica no Brasil e no mundo.

### **3.2. As políticas de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) e do Parque Nacional de Jericoacoara (Parna de Jericoacoara)**

A APA de Jericoacoara, no estado do Ceará, foi instituída pelo Decreto Federal nº 90.379, de 29 de outubro de 1984. O referido decreto fundamentou-se na Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, a qual, conforme mencionado anteriormente, foi sancionada pelo então presidente João Figueiredo. Essa legislação desponta como uma das pioneiras no trato específico das Unidades de Conservação (UCs), criando duas categorias basilares antes mesmo da promulgação da PNMA: as Estações Ecológicas (ESEC) e as Áreas de Proteção Ambiental (APA).

Art. 1º - Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

§ 1º - 90% (noventa por cento) ou mais da área de cada Estação Ecológica será destinada, em caráter permanente, e definida em ato do Poder Executivo, à preservação integral da biota.

§ 3º - As pesquisas científicas e outras atividades realizadas nas Estações Ecológicas levarão sempre em conta a necessidade de não colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes.

Art. 4º - As Estações Ecológicas serão implantadas e estruturadas de modo a permitir estudos comparativos com as áreas da mesma região ocupadas e modificadas pelo homem, a fim de obter informações úteis ao planejamento regional e ao uso racional de recursos naturais.

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas

- iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional. (Brasil, 1981a).

Observa-se aqui a adoção de uma abordagem mista, alinhada tanto ao preservacionismo quanto ao conservacionismo, por meio da criação de diferentes categorias de áreas protegidas. Embora haja certa confusão entre os termos, como a utilização da palavra “conservacionista” no artigo referente às ESEC, elas são qualificadas como unidades de Proteção Integral, com intervenção humana mínima e restrita a atividades científicas controladas (abordagem preservacionista). Como a lei foi promulgada em 1981, a distinção entre “preservação” (intervenção mínima) e “conservação” (uso sustentável) não estava tão rigorosamente formalizada na legislação quanto está hoje na Lei do SNUC.

O Parna de Jericoacoara foi criado por decreto s/nº de 4 de fevereiro de 2002, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), o qual transformou parte da APA de Jericoacoara em Parque Nacional, abrangendo os municípios de Cruz e Jijoca de Jericoacoara, com área de 8.416 hectares (Brasil, 2002a). O artigo 2º estabelece os objetivos para a sua criação: “[...] proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais e proporcionar oportunidades controladas para uso público, educação e pesquisa científica” (Brasil, 2002ª). A administração ficou a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007, sancionada durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, alterou os limites do parque, extinguindo a APA federal e o decreto de criação que estava em vigor. O artigo 2º ampliou os objetivos do Parna de Jericoacoara:

- [...] tem por objetivos proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, assegurar a preservação de seus recursos naturais, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. (Brasil, 2007, art. 2º).

Nota-se aqui a ampliação e a variedade dos objetivos, como a permissão de atividades de “recreação em contato com a natureza” e de “turismo ecológico”. Essa lei delimitou uma área aproximada de 8.850 hectares. O SNUC estabelece dois instrumentos cruciais para a gestão das UCs: o Plano de Manejo (PM) e o Conselho Gestor Consultivo. Este último é um colegiado diverso, reunindo gestores das UCs, órgãos públicos municipais, Organizações Não

Governamentais e representantes de associações comunitárias e de empresários.

Quase uma década após a instituição do SNUC, foi lançado o Plano de Manejo (PM) do Parna de Jericoacoara, durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Elaborado pelo ICMBio em conjunto com diversos atores sociais, o documento apresenta dados importantes a respeito da gestão e das características da UC. O texto está estruturado em partes: a caracterização ambiental (fatores abióticos e bióticos) e uma análise do parque e da região, baseada em diagnósticos (como a Avaliação Ecológica Rápida – AER). O PM funciona como um documento que visa à orientação, à organização e ao manejo, oferecendo uma análise do ambiente interno (pontos fortes e fracos) e externo (ameaças e oportunidades), com o intuito de proteger o patrimônio ambiental.

A pesquisa de Arruda (2007) propôs o zoneamento ambiental do Parque Nacional de Jericoacoara, fornecendo, assim, subsídios para o PM da UC, bem como para o seu plano de uso público. Conforme o autor, o zoneamento é definido como o processo de “delimitação de áreas estabelecendo diferentes níveis de uso para cada uma e orientando espacialmente a localização das atividades e ações a serem desenvolvidas ou não, com vistas à preservação ambiental” (Arruda, 2007, p. 13).

**Tabela 1:** Categorias das zonas do Parna de Jericoacoara.

<b>ZM (Zona de Manejo)</b>	<b>Área Correspondente (Geral)</b>	<b>Características/Localização</b>
<b>Zona Primitiva (ZP)</b>	Corresponde a maior área do parque, abrangendo a maior parte do campo de dunas e áreas de manguezal bem preservadas.	Dunas Móveis: Corredor de dunas que se estende por grande parte do parque, especialmente na porção central e sul. Lagoas Interdunares: Áreas sensíveis (como Lagoa do Amâncio e partes da Lagoa Azul), que secam sazonalmente.
<b>Zona de Uso Extensivo (ZUE)</b>	Faixas de terreno que conectam ou circundam as Zonas Primitivas e de Uso Intensivo.	Trilhas e Roteiros Naturais: permite a dispersão controlada de visitantes para atividades como caminhadas e observação. Inclui a maior parte das trilhas de acesso a atrativos de baixo impacto.
<b>Zona de Uso Intensivo (ZUI)</b>	Áreas de alta visitação, mas de área reduzida e de maior capacidade de suporte, geralmente próximas aos acessos principais.	Pontos Famosos de Contemplação e Lazer: Duna do Pôr do Sol (durante o pôr do sol) e os arredores de algumas lagoas que suportam maior concentração de pessoas.
<b>Zona de Uso Especial (ZUEs)</b>	Pequenas áreas destinadas à infraestrutura de apoio e gestão da UC.	Sede do Parna de Jericoacoara: Local onde se encontra a administração do parque e postos de fiscalização. Pode incluir áreas destinadas a futuros Centros de Visitantes e estruturas de controle de acesso.
<b>Zona de Recuperação (ZR)</b>	Áreas degradadas que sofreram impactos significativos pelo uso desordenado e que estão em processo de restauração ecológica.	Antigas Trilhas de Veículos: Áreas onde o tráfego de <i>buggies</i> e veículos 4x4 criaram múltiplos caminhos e causaram erosão, sendo proibida a circulação até a regeneração da vegetação.

<b>Zona de Ocupação Temporária (ZOT)</b>	Áreas dentro da UC onde ocorrem concentrações de populações humanas residentes e as respectivas áreas de uso.	Localizada em áreas de limite, como no extremo sudoeste do parque, demandando ações de regularização fundiária e realocação.
<b>Zona de Uso Conflitante (ZUC)</b>	Constitui cerca de 11% da área do parque. São áreas localizada dentro da UC, cujos usos e finalidades, estabelecidos antes da criação da unidade, conflitam com os objetivos de conservação da área protegida.	Partes do Assentamento Guriú/Mangue Seco do INCRA que se sobrepõem aos limites do parque; A área do Farol da Marinha, localizado no Serrote; "Estrada Lagoa Grande", um dos acessos à Vila de Jericoacoara.

*Fonte: Dados do ICMBio (2011).*

O documento elenca ações de ordenamento do turismo e das trilhas de visitação, as limitações e vulnerabilidades das unidades geoambientais, além de propostas para a zona de amortecimento e para a recuperação e manejo dos setores atingidos pelo tráfego desordenado de veículos. Percebe-se a preocupação com a busca da integração da UC frente à demanda da vida econômica e social das comunidades vizinhas. No contexto dessa UC, essa incorporação é o grande desafio enfrentado, pois o PM busca justamente solucionar o dilema entre ser uma área de Proteção Integral (prioridade à preservação) e um polo de turismo de massa, sustentando as comunidades locais.

A classificação da UC pelo SNUC como um Parna a insere na categoria de Proteção Integral, que significa a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (Brasil, 2000, art. 2º, VI). Esse uso público, embora permita atividades como o turismo ecológico, a recreação, a educação ambiental e a pesquisa, deve ser feito de forma a não causar danos ou alterações. Arruda (2007) enfatiza que o PM objetiva conciliar a necessidade de proteger ecossistemas frágeis, como as dunas móveis, as lagoas e os manguezais, com a pressão de um turismo de massa historicamente desordenado, marcado pelo tráfego intenso de veículos 4x4, por construções em áreas sensíveis e pela falta de saneamento adequado.

Portanto, como aplicar as normas rigorosas de uma UC de Proteção Integral em um local com alta densidade de uso e valor econômico, sem que o turismo, base da economia local, comprometa o objetivo primário de preservação? O Plano de Manejo busca apresentar caminhos para mitigar essa contradição por meio de um zoneamento detalhado e de normas estritas. Contudo, o conflito fundamental persiste, configurando-se como o principal desafio de gestão na atualidade.

O número de visitas ao Parna de Jericoacoara tem apresentado uma tendência de

aumento constante ano após ano, com exceção de 2020 devido à pandemia de covid-19<sup>59</sup>. A tabela abaixo mostra o fluxo de visitação na unidade a partir de 2013, com base em dados coletados pela Coordenação de Estruturação da Visitação e Ecoturismo (COEST), vinculada ao ICMBio:

**Tabela 2:** Visitações no Parna de Jericoacoara.

Ano	Número de Visitantes	Fonte/Observação
2024	1.546.774	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2023	1.487.283	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2022	1.578.219	(ICMBio - 2º Parna mais visitado do país)
2021	1.669.277	(ICMBio - Pico de visitação pós-pandemia, 2º Parna mais visitado do país)
2020	1.129.558	(Impacto da Pandemia de Covid-19)
2019	1.322.883	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2018	1.091.829	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2017	800.000	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2016	780.000	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2015	780.000	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2014	400.400	(ICMBio - 3º Parna mais visitado do país)
2013	100.000	(ICMBio - 9º Parna mais visitado do país)

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do ICMBio*<sup>60</sup>.

O PM traz o conceito de ecorregiões, criado em 1995 pelo Fundo Mundial para a Natureza (*World Wildlife Fund – WWF*), o qual “abrange unidades de paisagem relativamente homogêneas do ponto de vista de biodiversidade e processos ecológicos que vêm sendo amplamente adotados como base para o planejamento de ações conservacionistas em todo o mundo” (ICMBio, 2011a, p. 3). Ainda de acordo com o documento, essas áreas possuem como objetivos básicos a conservação da diversidade biológica, o monitoramento ambiental, o desenvolvimento de atividades de pesquisa e de educação ambiental<sup>61</sup>, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

<sup>59</sup> O monitoramento da visitação nas UCs, realizado pelo ICMBio, intensificou-se nos anos mais recentes. Entre 2018 e 2019, ocorreu a normatização desse monitoramento pela Coordenação de Planejamento e Estruturação da Visitação e do Ecoturismo (COEST/ICMBio), por meio de uma nova metodologia de contagem de visitas. *In*: ICMBIO. **Instrução Normativa nº 5, de 1º de junho de 2018**. Institui diretrizes para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais. Brasília, DF: ICMBio, 2018. Disponível em: Brasília, DF, 01 jun. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao\\_normativa\\_5\\_2018.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao_normativa_5_2018.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>60</sup> *In*: ICMBIO. **Visitação em Unidades de Conservação Federais**. Brasília, DF: Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2025. Conjunto de dados. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/visitacao-em-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>61</sup> O artigo 1º da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, define a educação ambiental como: “[...] os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”. (Brasil, 1999).

A Portaria ICMBio nº 377, publicada em julho de 2021, no governo Bolsonaro, alterou parte do PM de Jericoacoara com foco na atualização e no detalhamento do zoneamento. A medida teve como objetivo tornar as normas de uso e as atividades permitidas (como pesquisa, proteção e visitação) mais claras e adaptadas à realidade da região, especialmente diante do intenso fluxo turístico dos últimos anos e das necessidades de conservação.

Anteriormente, na Zona Primitiva (ZP), que abrange quase 30% do território do parque, as atividades permitidas limitavam-se à pesquisa, à proteção e à visitação com fins interpretativos e educativos. Com a nova portaria, essa descrição foi alterada para: “As atividades permitidas são: a pesquisa, proteção e visitação de baixo grau de intervenção”. Outro trecho estabelecia que “As atividades permitidas não poderão comprometer a integridade dos recursos naturais”, sendo substituído pela diretriz de que “As atividades permitidas devem prever o mínimo de intervenção/impacto negativo sobre os recursos, especialmente no caso da visitação” (ICMBio, 2021, p. 2).

A Zona de Recuperação (ZR), que tem como objetivo geral “cessar a degradação dos recursos naturais, facilitando uma regeneração natural e/ou restauração da área degradada por ações interventivas dentro da UC” (Brasil, 2007, p. 4-35), passou a incluir as seguintes atividades obrigatórias: proteção, pesquisa (especialmente sobre os processos de recuperação), monitoramento ambiental, recuperação ambiental (deter a degradação dos recursos e recuperar a área), visitação de médio grau de intervenção e educação ambiental. A nova diretriz estabelece, ainda, que essa “visitação não pode comprometer os resultados dos esforços de recuperação” (ICMBio, 2021, p. 2).

Outra alteração referente à ZR diz respeito às restrições de infraestrutura e tráfego. Anteriormente, não era permitida a instalação de infraestrutura permanente, exceto a necessária para os trabalhos de recuperação induzida e em caráter temporário. Entretanto, o caráter temporário para essas instalações foi removido, permitindo infraestrutura permanente imprescindível para os trabalhos de recuperação induzida, ações de proteção e manejo dos recursos naturais. O tráfego de veículos era proibido, salvo para fiscalização, monitoramento, pesquisa, recuperação ou em situações emergenciais. Passou a ser permitido o transporte motorizado para todas as atividades autorizadas, “desde que não comprometa os resultados dos esforços de recuperação, devendo privilegiar as estradas já existentes” (ICMBio, 2021, p. 2). A restrição que limitava a visitação pública nesta zona à atividade educativa e restringia o acesso a pesquisadores, pessoal técnico e grupos previamente agendados foi excluída.

A Portaria buscou, principalmente, ordenar e adequar as normas de uso e manejo à realidade do parque, o que pode ser interpretado tanto como racionalização quanto como

flexibilização pontual. A atualização de alguns pontos do PM foi o que permitiu a estruturação do projeto de concessão dos serviços públicos para a visitação (o que está em curso no Parna de Jericoacoara). Todavia, qualquer alteração no Zoneamento que aumente a área permitida para o “Uso Intensivo” ou legalize rotas e infraestruturas que antes eram proibidas pode ser vista como flexibilização, tendo em vista que a matriz estratégica do PM (ICMBio, 2011b, p. 8), aponta o “grande fluxo de veículos de forma desordenada” e o “grande número de trilhas e caminhos no interior da unidade” como pontos fracos e ameaças à unidade. As diversas alterações nas regras relacionadas à visitação e às construções abriram margem para o projeto de concessão e para a intensa pressão turística pré-existente, que são os principais dilemas em torno do Parna de Jericoacoara.

Portanto, podemos dizer que a Portaria nº 377/2021, durante o governo Bolsonaro, adequou o ordenamento do uso público através da atualização do Zoneamento, permitindo o desenvolvimento do turismo dentro de limites controlados, em vez de manter regras restritivas que vinham sendo amplamente desrespeitadas na prática e que seriam inviáveis para a consolidação da concessão. Em tese, o PM deveria ser, tecnicamente, um instrumento ambiental, comunitário e científico para definir o que pode e o que não pode ser feito para proteger a biodiversidade. No entanto, essas modificações serviram, em grande medida, para preparar o terreno da concessão. No contexto de 2021, observa-se uma inversão do PM: em vez de ditar os limites da exploração econômica, as demandas do futuro contrato de concessão (mercado) ditaram as alterações do documento, priorizando a atratividade econômica em detrimento da integridade ecológica e social.

Para que o Parna de Jericoacoara se tornasse um ativo atraente para o leilão na B3 (Bolsa de Valores) realizado em janeiro de 2024, fez-se necessária a flexibilização de zonas de proteção e ampliação das zonas de uso intensivo. Percebe-se, nesse processo, o caráter manipulador em que a norma ambiental é ajustada para caber no modelo de negócio, e não o contrário.

Dessa forma, essa atualização pode ser vista como um ato que visa ajustar as regras para facilitar a implementação dos serviços de uso público pela iniciativa privada, tornando o parque compatível com o modelo que estava sendo estruturado pelo BNDES e ICMBio. Ou seja, a portaria de 2021 não teve como escopo o aprimoramento ecológico, mas sim a garantia de segurança jurídica para o capital privado. Dentro deste contexto, a “conservação” descrita no documento opera mais como uma estratégia da esfera federal para rotular e vender o destino sob a marca do turismo ecológico.

### 3.3. *Bases conceituais da Política Nacional do Turismo (PNT)*

A Política Nacional do Turismo (PNT) no Brasil está centralizada na Lei nº 11.771/2008, promulgada no segundo governo Lula (PT, 2007–2010) e conhecida como a Lei Geral do Turismo (LGT). Conforme o seu artigo 4º, a PNT é “regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no PNT estabelecido pelo Governo Federal”<sup>62</sup>. Recentemente, a LGT passou por uma série de alterações por meio da Lei nº 14.978/2024, sancionada no terceiro governo Lula (PT, 2023–2026), que, segundo o documento oficial, “desburocratiza, aprimora e favorece uma maior integração entre o poder público e a iniciativa privada”<sup>63</sup>.

Em seu texto, a LGT estabelece a definição institucional do turismo nos seguintes termos:

[...] fenômeno social, cultural e econômico que envolve as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios, comparecimento a eventos, entre outros. (Brasil, 2008, art. 2º).

Como aponta Rodrigues (2011), a atividade do turismo é concebida na LGT primordialmente como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, capaz de promover a geração de emprego, a distribuição de renda e o aumento de receitas públicas e divisas. A concepção de desenvolvimento sustentável é norteadora da política, estabelecendo como meta a conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro. Contudo, não há um artigo que apresente uma definição formal e explícita do que se concebe como “sustentabilidade”. Outro grande desafio prático e conceitual inerente a esse discurso reside no conflito entre as metas econômicas (geração de riquezas) e as metas de conservação, evidenciado pela constante tensão entre o crescimento ilimitado e a preservação de recursos limitados.

Com relação às populações locais que vivem nas áreas priorizadas pela política, a LGT estabelece a descentralização e a regionalização do turismo. Portanto, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem planejar as atividades turísticas em seus territórios. Com a recente atualização da norma, no artigo 5º, inciso VI, foi acrescentado ainda que, além do planejamento, deve-se também ordenar e monitorar as atividades turísticas dentro de seus

<sup>62</sup> Brasil (2008, art. 4º).

<sup>63</sup> *In*: NOVA Lei Geral do Turismo visa desburocratizar e aprimorar o setor. **Governo Federal**, 18 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/09/nova-lei-geral-do-turismo-visa-desburocratizar-e-aprimorar-o-setor>. Acesso em: 29 out. 2025.

territórios “de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica” (Brasil, 2024).

Apesar de ter sido atualizada em 2024, a perspectiva da LGT praticamente desconsidera os impactos negativos às populações locais decorrentes do desenvolvimento do turismo em seus territórios, visto que as comunidades serão “beneficiadas pela atividade econômica” a partir da “adoção de condutas e práticas de mínimo impacto”. Anteriormente, era enfatizada a necessidade de “preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística”<sup>64</sup>. Com a alteração, passou-se a destacar a importância de “estimular a participação e o envolvimento das comunidades e populações tradicionais no desenvolvimento sustentável da atividade turística, para promover a melhoria de sua qualidade de vida e a preservação de sua identidade cultural”<sup>65</sup>. Nesta perspectiva, a integração das comunidades e populações tradicionais por meio do turismo é vista como instrumento potencial para a melhoria do seu bem-estar e para a preservação de sua cultura. Rodrigues (2011), ao refletir a respeito da LGT e da implantação do roteiro turístico Rota das Emoções, evidencia em seu trabalho as contradições entre o exposto na política e a efetivação das ações, devido à existência de conflitos socioambientais e fundiários resultantes da expansão do turismo na região.

Como destaca Vasconcelos (2019), a partir de 2003, durante o primeiro governo Lula (2003–2006), a questão da Inclusão Social foi um grande marco na trajetória da política brasileira. Neste contexto, surgiu o “*Plano Nacional do Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas*”, período caracterizado pela institucionalização do setor do turismo, exemplificada pela criação do MTur em janeiro de 2003. A autora aborda os principais pontos dos Planos Nacionais de Turismo apresentados durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>66</sup>. A Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) passa a focar na promoção, no marketing e no apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo. O documento reconhece que o Brasil estava “longe de ocupar um lugar no cenário turístico mundial compatível com suas potencialidades”<sup>67</sup>. Conforme o Ministério do Turismo (2003), o governo assumiu o compromisso de instituir o MTur e de reorientar a atuação da Embratur, focando-a na promoção e no apoio à comercialização internacional da atividade. Tal

---

<sup>64</sup> Brasil (2008, art. 5º, IX).

<sup>65</sup> Brasil (2004, art. 5º, IX).

<sup>66</sup> *Vide*: Vasconcelos (2019, p. 49-51)

<sup>67</sup> Ministério do Turismo (2003, p. 17).

reestruturação sinalizava que o turismo passava a ser tratado como uma prioridade estratégica na agenda governamental, com o objetivo de solucionar os entraves históricos do setor<sup>68</sup>.

De acordo com o material analisado, o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais, e estimulando e facilitando o consumo nos mercados nacional e internacional, era o pilar central do PNT 2003/2007<sup>69</sup>. Lançado em 2003 pela Embratur, o Plano Aquarela foi o primeiro planejamento turístico internacional para promover o país no exterior. De acordo com o documento, o foco era divulgar a imagem e a competitividade do país como destino turístico em mercados estrangeiros sob os lemas: sol e praia, conhecer, beleza natural, cultura viva, povo e recomendação. O documento evidencia a transformação de “recursos naturais” em ativos econômicos, alegando que “A vocação natural do nosso país deve ser transformada em fonte permanente de riqueza, através do turismo”<sup>70</sup>.

Conforme o Ministério do Turismo (2003), os principais conceitos em torno desse PNT eram: a inclusão social, a estruturação, a descentralização/regionalização, o fortalecimento institucional e a diversificação da oferta turística. O contexto foi marcado pelo esforço institucional no processo de descentralização da política do turismo, criando fóruns municipais, estaduais e o Conselho Nacional de Turismo (CNT). O documento tinha como principal meta atrair 9 milhões de turistas estrangeiros, gerar 8 bilhões de dólares norte-americanos em divisas e criar condições para a geração de 1,2 milhão de novos empregos e ocupações<sup>71</sup>. O Plano estabeleceu que todas as suas ações teriam como “pressupostos básicos a ética e a sustentabilidade”<sup>72</sup>, buscando um desenvolvimento que harmonizasse o crescimento do mercado com a distribuição da riqueza e o respeito ao meio ambiente<sup>73</sup>.

Quatro anos depois, foi divulgado o “*Plano Nacional do Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*”. De acordo com Vasconcelos (2019), o plano deu continuidade à política de inclusão social e distribuição de renda, posicionando o setor turístico como um potente impulsionador para o alcance dessas metas. O documento foi lançado no início do segundo mandato de Lula (PT, 2007–2010). Os primeiros governos Lula foram períodos de grande ênfase nas políticas de inclusão social e de crescimento econômico (Vasconcelos, 2019). O plano foi estruturado em alinhamento com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 23-31.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 19.

O PAC previa investimentos maciços em infraestrutura (logística, energética e social urbana), o que era visto como essencial para dar sustentação ao crescimento do turismo<sup>74</sup>, viabilizando o crescimento dos destinos turísticos e permitindo que o setor atuasse como ferramenta de inclusão social, conforme o título do plano sugeria.

De acordo com o Ministério do Turismo (2007, p. 16), o turismo no Brasil deve contemplar as diversidades regionais, “configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do país no cenário turístico mundial”. O documento detalha que:

A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas. (Ministério do Turismo, 2007, p. 16).

O documento evidencia que a principal tarefa do MTur era o fortalecimento do mercado interno, visando combater a baixa ocupação na baixa temporada e tornar “o lazer turístico parte da cesta de consumo da família brasileira”<sup>75</sup>. Inclusão Social (como conceito central), Gestão Descentralizada e Regionalização despontam como os conceitos mais recorrentes no texto.

As principais metas estabelecidas foram: i) gerar empregos, com a criação de 1,7 milhão de novas ocupações (diretas, formais e informais) no setor; ii) valorizar o mercado interno, alcançando a marca de 217 milhões de viagens domésticas realizadas por brasileiros; e iii) estruturar destinos, desenvolvendo 65 polos turísticos com padrão de qualidade internacional<sup>76</sup>. Um dos objetivos específicos era consolidar um sistema de informações turísticas que possibilitasse monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões e promovendo o uso da tecnologia da informação como indutora de competitividade<sup>77</sup>.

O PNT subsequente, intitulado “*Plano Nacional do Turismo 2013/2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*”, foi lançado no primeiro governo Dilma Rousseff (PT, 2011–2014). O documento insere-se em um “momento especial para o país”. A Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016 são retratados pelo Ministério do Turismo (2013) como uma ocasião de grandes desafios e de oportunidades excepcionais para o desenvolvimento do turismo brasileiro. O PNT reconhecia a ascensão de “mais de 40 milhões de pessoas à classe

---

<sup>74</sup> Ministério do Turismo (2007, p. 13).

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 50-56.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 16.

média”<sup>78</sup> na década anterior, o que, segundo o documento, aumentou o poder aquisitivo da população e criou um robusto mercado interno para o setor.

A “Visão de Futuro” estabelecida pelo plano era ambiciosa: posicionar o Brasil como uma das três maiores economias turísticas do mundo até o ano de 2022, saindo da 6ª posição ocupada em 2011<sup>79</sup>. Para alcançar essa visão, o PNT 2013–2016 foi estruturado em torno de quatro objetivos estratégicos principais: i) preparar o turismo brasileiro para os megaeventos<sup>80</sup>; ii) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros<sup>81</sup>; iii) incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil<sup>82</sup>; e iv) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro<sup>83</sup>.

Neste PNT, a “sustentabilidade” entra como eixo estratégico e é incluída como um conceito-chave que até então ocupava uma “posição periférica”. O Ministro do Turismo, Gastão Vieira (2011–2014), criticou o fato de que o Brasil, embora seja a maior potência do planeta em recursos naturais, “jamais teve uma política de turismo em áreas protegidas”<sup>84</sup>. Através de uma parceria interministerial, o MTur e o MMA tinham como objetivo mudar essa realidade, com o propósito de “preservar e divulgar a natureza do país, gerando renda para as populações que habitam os arredores dos nossos parques”<sup>85</sup>.

O documento delimita o conceito de sustentabilidade ao longo de suas diretrizes e ações, alinhando-o a três pilares: ambiental, social e econômico. O plano estabelece que a política pública de turismo deve ter como perspectiva: “[...] a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo”<sup>86</sup>. Sendo assim, essa ideia de sustentabilidade está diretamente associada à proteção e ao uso racional dos vastos “recursos naturais” do Brasil, buscando manter o equilíbrio sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades, conforme preconiza o *Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum)*. Ademais, no que concerne à inclusão, o conceito alinha-se à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Nesse documento, a erradicação da pobreza deixa de ser apenas uma questão humanitária e torna-se um “requisito indispensável” para o desenvolvimento sustentável (Rio de Janeiro, 1992). Dessa forma, no discurso oficial, o potencial do desenvolvimento turístico

---

<sup>78</sup> Ministério do Turismo (2013, p. 7).

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 65–66.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 67–68.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 52.

busca oferecer, ao mesmo tempo, o desafio e a oportunidade para executar ações de proteção ao meio ambiente e de promoção do seu “uso economicamente sustentável”, com respeito aos costumes regionais, visando viabilizar grandes avanços na inclusão social e na distribuição da riqueza.

O “*Plano Nacional do Turismo 2018/2022: Mais emprego e renda para o Brasil*”, elaborado e lançado durante o governo interino de Michel Temer (MDB, 2016–2018), foi aprovado por decreto no governo Bolsonaro em 2019<sup>87</sup>. O plano posiciona-se como um “direcionamento para o País retomar o crescimento”<sup>88</sup>. O documento foi apresentado na gestão do Ministro do Turismo, Marx Beltrão (2016–2018). A premissa desse PNT era: propor a modernização e a desburocratização do setor; ampliar os investimentos e o acesso a crédito; estimular a competitividade e a inovação; investir na promoção do destino Brasil, interna e internacionalmente; apostar na qualificação profissional e de serviços; e fortalecer a gestão descentralizada e a regionalização do turismo<sup>89</sup>.

Competitividade, modernização, desburocratização, inovação, qualificação e descentralização/regionalização eram os conceitos-chave. Com base na leitura do documento, nota-se que a inclusão social, que antes figurava como um conceito central nos PNTs anteriores, aparece agora diretamente atrelada ao eixo de Incentivo ao Turismo Responsável. Neste PNT, é estabelecida uma mudança conceitual e estratégica na forma como o governo federal concebe a inclusão social e o turismo social. O trecho a seguir indica que o MTur busca desvincular a ideia de “turismo social” da dependência exclusiva de financiamento estatal direto (subsídio):

O MTur entende, também, que as questões de subsídios e subvenções não são pressupostos para caracterizar o turismo social, apesar de entender que esses tipos de incentivo possam existir e ser uma das formas de estimular a inclusão social, mas não são prerrogativa obrigatória. (Ministério do Turismo, 2018, p. 127).

O PNT entende que a inclusão social não ocorre apenas quando o governo “paga a conta”, mas quando ele cria condições para que populações vulneráveis participem da economia do turismo, seja viajando ou trabalhando. Com isso, podemos interpretar que o governo sinaliza que as políticas de turismo social não devem depender exclusivamente do orçamento público para sua viabilidade, buscando, em vez disso, mecanismos de mercado para sua sustentação.

<sup>87</sup> BRASIL. Decreto nº 9.791, de 14 de maio de 2019. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2018-2022. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9791.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>88</sup> Ministério do Turismo (2018, p. 12)

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 15.

Segundo o PNT 2018/2022, o objetivo principal é “ordenar as ações do setor público”, orientando o uso de recursos para “consolidar o turismo como um eixo estratégico efetivo de desenvolvimento econômico do País”<sup>90</sup>. Alinhado à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015), o plano promove a ideia de sustentabilidade, entendida de forma ampla, de maneira a “garantir a preservação não apenas dos recursos naturais, mas da cultura e da integridade das comunidades visitadas”<sup>91</sup>. Todavia, é importante ficar atento à lógica da “preservação” mencionada no documento, que, muitas vezes, é utilizada de forma instrumental e subordinada à lógica de mercado. Se analisarmos os conceitos-chave listados (competitividade, desburocratização, inovação), percebemos o caráter essencialmente neoliberal dessa nova fase da política pública.

Embora a retórica da sustentabilidade esteja presente neste PNT, uma leitura crítica revela que ela é frequentemente tratada de forma instrumental ou, muitas vezes, atrelada à lógica de crescimento de mercado:

Para tornar os destinos, produtos e serviços turísticos cada vez mais competitivos e sustentáveis, em um mercado que se transforma a uma velocidade nunca vista, é imprescindível que se compreenda o processo de desenvolvimento territorial regionalizado e cooperado, assim como se observe e invista em inovações contínuas no setor, respeitando os princípios da sustentabilidade no turismo. (Ministério do Turismo, 2018, p. 54).

Embora o plano cite a Agenda 2030, o dilema entre crescimento ilimitado (a meta de aumentar exponencialmente o número de turistas) e a preservação é algo que deve ser problematizado. O PNT foca em métricas de sucesso econômico. O “sucesso” aqui não é medido pela redução de danos ou pela manutenção da biodiversidade. Como aponta Marques (2018):

[...] a razão mesma de ser da atividade econômica no capitalismo é o próprio crescimento. No capitalismo, ser é crescer. Ser e crescer são, no metabolismo celular desse sistema, uma única e mesma coisa. A locução “capitalismo sustentável” exprime, portanto, num mundo de recursos naturais finitos, uma contradição nos termos. (Marques, 2018, p. 50).

O documento detalha outros aspectos da ideia de sustentabilidade que devem ser levados em consideração: a sustentabilidade sociocultural (assegura o desenvolvimento junto com a preservação da cultura local); a econômica (equidade na distribuição dos benefícios advindos);

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 58.

e a político-institucional (assegura a solidez e a continuidade das parcerias e dos compromissos estabelecidos)<sup>92</sup>.

Na gestão Bolsonaro (2019–2022), a análise de Lopes e Panosso Netto (2023) aponta que a política de turismo não foi pautada por critérios técnicos ou pelo planejamento estatal tradicional. Ao contrário, foi moldada pela subjetividade do governante (a perspectiva do “eu”) e utilizada como instrumento ideológico para promover a desregulação ambiental. Analisando o caso da Baía de Angra, os autores constatam que a gestão promovia a ideia de que a preservação ambiental (a “natureza”) era um entrave ao desenvolvimento econômico (a “cultura/turismo”). Nesse sentido, eles introduzem a crítica da “não-regulação”, que se manifesta quando: “No percurso entre a regulação e a desregulação apresenta-se a não-regulação, na ideia defendida pelo ex-presidente de que a atividade do turismo, sozinha, seria capaz de preservar o meio-ambiente” (Lopes e Panosso Netto, 2023, p. 6). A decisão de incluir o Parna de Jericoacoara no PND em 2019 está alinhada à visão de governo de que a iniciativa privada deve explorar economicamente o ativo ambiental, validando a tese dos autores de que a política de turismo serviu para avançar a agenda neoliberal sobre áreas protegidas.

O projeto de governo era claro, com dois focos principais: “modernizar” a Embratur, que deixou de ser uma autarquia dependente do orçamento federal e tornou-se um serviço social autônomo visando à promoção internacional<sup>93</sup>, e implementar a visão de que os Parnas eram “subutilizados”. No discurso do então ministro do MMA, Ricardo Salles, o setor privado tem sempre “mais agilidade para administrar” e, portanto, tais parques deveriam estar abertos à exploração econômica:

Começou a partir de parques do Rio Grande do Sul, com o Parque Nacional Aparatos da Serra, que está em posição mais avançada; o de São Francisco de Paula e o de Canela. Também incluímos o Parque Nacional de Brasília; o de São Joaquim, na Serra catarinense; Lençóis Maranhenses; Jericoacoara [CE] e a Chapada dos Guimarães [MT]. São as unidades que entendemos ter grande potencial turístico, mas que estão subutilizados. (Ricardo Salles, 2020)<sup>94</sup>.

A afirmação de que “o setor privado tem sempre mais agilidade para administrar” pode ser interpretada como uma construção ideológica intrínseca à visão de governo. Quando um

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>93</sup> *In*: MP transforma Embratur em serviço social autônomo, com receitas próprias. **Câmara dos Deputados**, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/618476-mp-transforma-embratur-em-servico-social-autonomo-com-receitas-proprias/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>94</sup> *In*: PEDUZZI, Pedro. Ricardo Salles diz que concessões de parques poderão durar até 30 anos. **Agência Brasil**, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2020-07/ricardo-salles-diz-que-concessoes-de-parques-poderao-durar-ate-30-anos>. Acesso em: 29 out. 2025.

ministro utiliza a suposta agilidade do setor privado, ele está, na verdade, desqualificando o papel fiscalizador do Estado, cujas ações são, então, percebidas como “obstáculos” burocráticos. Esse discurso valoriza positivamente a exploração econômica imediata.

O relatório de transição de governo divulgado em dezembro de 2022 entende que a mudança no modelo jurídico-institucional da Embratur, ocorrida entre 2019 e 2020, em tese, deveria ter oferecido “maior agilidade e eficiência para sua atuação”, mas, conforme o documento, resultou em uma “instituição disfuncional e sem fonte financiadora” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 43). Conforme noticiado pelo portal *G1*, outra mudança significativa na estrutura da política de turismo foi a transferência da Secretaria Especial de Cultura (órgão criado após a extinção do Ministério da Cultura) para o Ministério do Turismo em 2019<sup>95</sup>.

No início do governo Bolsonaro, o Decreto nº 9.759/2019<sup>96</sup> extinguiu e limitou a atuação de diversos conselhos sociais e órgãos colegiados da administração pública federal. Embora o Conselho Nacional do Turismo (CNT) não tenha sido alvo direto desse decreto, a medida gerou um contexto generalizado de desmobilização dos espaços de participação social. As principais mudanças se deram na reestruturação do órgão ministerial ao qual o CNT está ligado (o MTur) e na alteração do seu escopo de atuação com a incorporação da Cultura e a reforma da Embratur.

Nesse período, houve um forte impulso na política de concessão de Parnas à iniciativa privada (como Iguaçu, Lençóis Maranhenses e Jericoacoara), sob o argumento de melhoria da infraestrutura e dos serviços turísticos. Contudo, a pandemia de covid-19 atrasou essa agenda e levou o governo a adotar uma política de socorro emergencial. No contexto da crise sanitária, o turismo global enfrentou seus piores reveses logo no primeiro ano (2020), conforme aponta o balanço realizado por Martins e Oliveira (2022). De acordo com Rodrigues e Araújo (2023), a covid-19 interrompeu abruptamente a mobilidade de pessoas ao redor do mundo. Com base em dados do *World Tourism Barometer*, as autoras indicam que o setor registrou uma queda de 72% em relação aos níveis de 2019. É também nesse panorama de retomada que, segundo

---

<sup>95</sup> In: SORANO, Vitor. Bolsonaro transfere Secretaria de Cultura para Ministério do Turismo. *G1*, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/07/bolsonaro-transfere-secretaria-de-cultura-para-ministerio-do-turismo.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>96</sup> BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 71, p. 6, 12 abr. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

matéria institucional do ICMBio, o segmento de turismo de natureza tem se consolidado como protagonista das atividades pós-pandemia<sup>97</sup>.

Consequentemente, as metas de crescimento internacional do PNT 2018–2022 não foram alcançadas. Um exemplo emblemático foi o objetivo de elevar a entrada anual de turistas estrangeiros de 6,5 para 12 milhões. Contudo, os dados de 2022 divulgados pelo MTur evidenciam que o setor permanecia distante dos níveis pré-pandemia: naquele ano, apenas 3,63 milhões de turistas internacionais visitaram o Brasil<sup>98</sup>. Até mesmo a grande reforma estrutural (a da Embratur) teve sua meta principal (a atração massiva de estrangeiros) prejudicada, tanto pela crise sanitária quanto pela imagem internacional do Brasil, fortemente afetada por questões ambientais e de saúde.

O documento mais recente é o PNT lançado no terceiro governo Lula (PT, 2023–2026), intitulado “*Plano Nacional do Turismo 2024-2027: O turismo como protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo*”. O plano sinaliza a retomada dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de inclusão social como eixos centrais da política nacional para o setor. O documento alinha-se ao lema do governo, num contexto descrito como a “reconstrução das políticas públicas” do país iniciada em 2023, após a transição governamental. Há, também, um grande esforço para o resgate da imagem do Brasil perante o mundo e o fortalecimento das relações internacionais. De acordo com o Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental (2022, p. 50), “a combinação entre o desmonte de políticas públicas, em nível interno, e o predomínio de visão isolacionista do mundo, no nível externo, afetou a imagem do país e prejudicou a capacidade brasileira de influir sobre temas da agenda global”. O PNT identifica como empecilhos da gestão anterior: o distanciamento da administração pública federal em relação ao setor turístico, conselhos e associações; a ausência de prioridade ao desenvolvimento sustentável; e a desconexão com políticas globais, sobretudo nas áreas de cooperação internacional e ações climáticas<sup>99</sup>.

Dessa forma, o novo PNT busca o retorno da escuta ativa da sociedade, o “resgate da imagem do país perante o mundo” e o fortalecimento de um compromisso com a democracia, a diversidade e a sustentabilidade. Uma ação central nesse contexto foi a reinstalação e a “recomposição” do CNT, garantindo maior participação da sociedade civil, do Congresso e do

<sup>97</sup> In: COSTA, Amanda. Ecoturismo se consolida como tendência no pós-pandemia. **Ministério do Turismo**, 3 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ecoturismo-se-consolida-como-tendencia-no-pos-pandemia>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>98</sup> In: MACIEL, Víctor. Brasil recebe mais de 3,63 milhões de turistas internacionais em 2022. **Ministério do Turismo**, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-recebe-mais-de-3-63-milhoes-de-turistas-estrangeiros-em-2022>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>99</sup> Ministério do Turismo (2024, p. 15).

meio acadêmico. Quando o governo atual menciona a “recomposição” do CNT, não se refere apenas à reabertura de um órgão fechado, mas sim a um resgate do protagonismo político e da participação social do Conselho. Embora o CNT existisse legalmente no governo anterior, o termo “recomposição” é usado para demarcar uma mudança de postura institucional.

O objetivo geral deste PNT é permitir que o Brasil se torne o “país que mais recebe turistas na América do Sul até 2027, posicionando o turismo como um vetor de desenvolvimento sustentável e gerador de trabalho e renda”. Entre outros objetivos, destacam-se: promover o ordenamento, a estruturação e a competitividade dos destinos turísticos de forma sustentável, inclusiva e com acessibilidade; proporcionar qualificação de profissionais, prestadores de serviços e destinos turísticos; aumentar o número de viagens de brasileiros pelo Brasil; ampliar a chegada de turistas internacionais; e expandir a receita gerada pelos turistas internacionais<sup>100</sup>.

A lógica interna deste PNT busca conciliar a necessidade de resultados econômicos rápidos com as diretrizes ideológicas de longo prazo do governo Lula (sustentabilidade e inclusão). Neste PNT, além de o turismo ser visto como uma atividade econômica, passa também a ser uma ferramenta de política pública social. Isso fica enfatizado, por exemplo, quando os objetivos técnicos, como a “competitividade”, vêm obrigatoriamente acompanhados dos adjetivos “sustentável, inclusiva e com acessibilidade”<sup>101</sup>. Como aponta o documento, a democratização do acesso a destinos e a inclusão de grupos vulneráveis (jovens de periferia, negros, mulheres, indígenas) na força de trabalho são a contrapartida social que legitima o plano perante a base ideológica do governo<sup>102</sup>.

O PNT 2024–2027 é fundamentado em cinco princípios que norteiam a sua implementação. O primeiro deles é a sustentabilidade, posicionando o turismo diante da “crise climática” e da necessidade de uma transição para a “sustentabilidade ecológica, climática e social”. As ações de trabalho esperadas incluem o estímulo à descarbonização do setor, à transição energética e à promoção da sociobioeconomia<sup>103</sup>. O documento enfatiza a necessidade de articulação política e a construção de alianças no âmbito do terceiro mandato do Presidente Lula. Nesse processo, o Ministro do Turismo, Celso Sabino (União Brasil), que ocupa a pasta desde agosto de 2023 e assina o novo PNT (2024–2027), desempenha um papel estratégico.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

O plano destaca a reconstrução política e a ampliação do diálogo como pilares da gestão. Durante a apresentação do documento, o ministro reiterou essa postura, afirmando que a atividade turística possibilita um “diálogo próximo e com diferentes setores do país”, permitindo “articular a superação de obstáculos”<sup>104</sup>. Tal discurso posiciona o Ministério como um ponto de equilíbrio e negociação dentro do complexo contexto político atual. Todavia, como aponta o noticiário *GI*, o ministro vem enfrentando uma crise com seu partido político, sendo alvo de um processo que pode levar à sua expulsão. Na mesma matéria, Sabino disse que a legenda tomou decisões “equivocadas” e “açodadas”, afirmando que seguirá no governo e tentará permanecer no partido por meio do diálogo<sup>105</sup>.

Conforme o plano, o Brasil é colocado como um “destino sustentável”. O documento incorpora a mesma noção evidenciada no PNT 2018–2022:

Os cinco pilares do turismo sustentável abrangem, na realidade, quatro princípios da sustentabilidade que podem ser associados ao turismo responsável. São eles: a sustentabilidade sociocultural, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade político-institucional (Ministério do Turismo, 2024, p. 46).

Cooperação e regionalização, desenvolvimento e inserção produtiva de pessoas, inovação e transformação digital, e democratização do acesso ao turismo são outros pilares deste plano. O documento estabelece algumas metas centrais a serem alcançadas: aumentar para 400 o número de municípios nas categorias A e B do Mapa do Turismo Brasileiro; alcançar 3 milhões de postos de trabalho formais no setor; ampliar para 150 milhões o número de viagens de brasileiros dentro do país por ano; atrair 8,1 milhões de turistas internacionais por ano; e aumentar a receita gerada por visitantes internacionais para US\$ 8,1 bilhões anuais<sup>106</sup>.

A respeito do turismo sustentável, a LGT enfatiza que a política deve:

[...] propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural. (Brasil, 2008, art. 5º, XVIII).

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>105</sup> *In*: LIMA, Kevin; ROUVENAT, Fernanda. Sabino resiste à pressão do União e diz que ficará no governo: 'Tenho a confiança do presidente Lula'. **G1**, 8 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/10/08/vou-permanecer-no-governo-diz-celso-sabino.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 56-61.

É importante destacar a noção de “meio ambiente natural”. Essas categorias binárias de “ambiente natural” e “ambiente construído” acabam se tornando categorias centrais e difundidas na construção dessas políticas, colocando o desenvolvimento humano e a atividade econômica (o construído) em oposição regulatória aos recursos naturais (o natural). A presença dessa dicotomia requer um olhar crítico, dado que ela reifica uma separação entre natureza e cultura, o que vem sendo constantemente questionado e problematizado na Antropologia nos estudos sobre as complexas interações socioecológicas.

Vale ressaltar que a representação em torno do termo "meio ambiente" presente nos documentos, embora aparente ser clara e inquestionável, possui um sentido implícito ao separar o ambiente e a sociedade. Retornando a Ingold (2000), é como se a natureza fosse concebida não apenas como externa à humanidade, mas “como se o mundo natural oferecesse uma base durável para a condução dos afazeres humanos” (Ingold, 2000, p. 7). Por isso, Ingold chama a atenção para estarmos sempre em alerta diante de expressões como “ambiente natural”, visto que, ao mesclar os dois termos, a imaginação nos coloca, de certa forma, para além do mundo, vendo-o como uma entidade superior ou externa que apenas observa e domina.

Em sua crítica aos modelos dominantes de conservação, Diegues (2000) pondera que o conceito de “meio ambiente” muitas vezes é reduzido a uma dimensão exclusivamente “biológica ou natural”. Reconhecer o meio ambiente como meramente “natural” e “biológico” (o que o autor critica como reducionismo metodológico na Biologia da Conservação dominante) implica ignorar as complexas inter-relações com as esferas social e cultural. Essa visão, como consequência, resulta na exclusão dos conhecimentos tradicionais, das práticas culturais, da história local, da economia e dos sistemas de manejo das populações que interagem com a natureza há séculos.

Vale ressaltar ainda que o desafio da LGT, conforme mostrou Rodrigues (2011), reside no confronto entre paradigmas opostos, sobretudo na tentativa de harmonizá-los: busca-se uma proposta de desenvolvimento que não se restrinja ao aspecto econômico, mas que tenha como meta o “bem-estar social”.



#### 4. PPP, CONCESSÃO E A GESTÃO COMPARTILHADA: OS ATORES SOCIAIS EM DIFERENTES CONTEXTOS

Este capítulo dedica-se a aprofundar a reflexão sobre os dilemas socioambientais em torno do processo de concessão do Parna de Jericoacoara. O caso é emblemático das tensões entre diferentes visões de gestão ambiental, frequentemente marcadas por mudanças abruptas no contexto político nacional e local. Dessa forma, pretende-se realizar uma análise comparativa dos diferentes cenários políticos e das propostas de gestão envolvidas: desde a discussão inicial sobre a Parceria Público-Privada (PPP) no governo Dilma, passando pela estruturação da concessão nos governos Temer e Bolsonaro e pela tentativa de articulação de uma Gestão Compartilhada, até culminar, definitivamente, na implementação do modelo de concessão plena no terceiro governo Lula.

##### 4.1. A PPP do Parna de Jericoacoara: 2013 – 2014

O debate em torno de PPPs em Parques Nacionais teve início em 2011, por meio de um acordo entre o Ministério do Planejamento (MPOG) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a criação de um grupo de estudos visando analisar a viabilidade de concessão de serviços turísticos nessas unidades<sup>107</sup>. Enquanto 2013 foi o ano em que o governo preparou os estudos técnicos, 2014 foi o ano em que tais estudos vieram à tona e o debate efetivamente começou.

A Lei nº 11.079/2004 é a norma federal que institui as regras gerais para a licitação e a contratação de PPPs no âmbito da administração pública federal, estadual e municipal. Essa lei foi citada por João Paulo de Resende, do MPOG, como a base legal para o projeto de concessão do Parna de Jericoacoara. Ele a descreveu como um “[...] tipo de uma concessão, uma forma de contratar uma empresa privada para prestar alguns serviços públicos” (Brasil, 2014, p. 6).

A discussão em torno da PPP do Parna de Jericoacoara em 2014 foi a primeira tentativa estruturada do governo federal para conceder os serviços do parque à iniciativa privada. Conforme matéria institucional do ICMBio, foi nesse ano que o instituto estruturava os estudos e os projetos que estavam sendo elaborados para auxiliar na criação e publicação do edital<sup>108</sup>. Vasconcelos (2019) aborda em seu trabalho como alguns atores sociais locais se posicionaram

<sup>107</sup> *In*: CARVALHO, Eduardo. Governo estuda privatizar serviços turísticos de parques nacionais. **G1**, 20 out. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/10/governo-estuda-privatizar-servicos-turisticos-de-parques-nacionais.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>108</sup> *In*: JERICOACOARA analisa viabilização de concessão de serviços. **ICMBio**, 19 fev. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/jericoacoara-analisa-viabilizacao-de-concessao-de-servicos>. Acesso em: 29 out 2025.

diante dessa proposta. Trata-se de uma pesquisa oriunda do projeto coordenado pela antropóloga Lea Rodrigues<sup>109</sup>.

Um documento da Câmara dos Deputados (Brasil, 2014) acerca da audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no dia 15 de maio de 2014, revela discursos, tensões e visões distintas acerca dessa proposta. Audiências públicas são, por natureza, espaços de debate social. Para alguém que não vivenciou aquele período, esse material é valioso por permitir analisar diversos aspectos, servindo como o “retrato” daquele momento específico. O documento (Brasil, 2014) permite compreender como o debate estava configurado há mais de uma década e pode ser usado para comparar com a situação atual, analisando possíveis mudanças ou permanências ao longo desse caminho. Com base nesse documento e em outros arquivos da época (como matérias jornalísticas), apresento uma análise dos atores sociais, de seus argumentos e dos conflitos de interesses que permearam o debate a respeito desse projeto.

Alguns atores sociais participaram da audiência e representam ampla gama de esferas de poder e da sociedade civil. Alguns não estavam presentes, mas foram citados:

O Governo Federal (Poder Executivo) estava sendo representado:

- i) **ICMBio:** Representado por Anna Flávia de Senna Franco (Diretoria de Planejamento, Administração e Logística), órgão gestor das UCs federais, responsável por buscar novos modelos de gestão.
- ii) **MPOG:** Representado por João Paulo de Resende (Diretor de Concessões e PPPs), órgão responsável pela estruturação do modelo.
- iii) **MMA:** Representado por Giovanna Palazzi (Diretora de Criação e Manejo de UCs), que atuou na justificção da política ambiental e da necessidade de parcerias.

O Poder Legislativo:

- i) **Âmbito Federal (Comissão de Meio Ambiente):** Presentes o então Presidente da Mesa (Dep. Márcio Macêdo, PT), o proponente (Dep. Raimundo Gomes de Matos, PSDB) e o Dep. Vicente Arruda (PR). Estes atuaram como mediadores, fiscalizadores e críticos do processo.
- ii) **Âmbito Estadual (Ceará):** Destacou-se a participação do Dep. Estadual João Jaime (PSDB), um dos principais opositores do modelo proposto, que contribuiu com um histórico da região e argumentos técnicos e sociais contra o projeto.

---

<sup>109</sup> Vide: Vasconcelos, 2019, p. 62-63, p. 65-67.

Poder Público Municipal (Jijoca de Jericoacoara):

- i) **Prefeitura:** O então prefeito Francisco Lindomar Filomeno Oliveira (PSD) foi crítico à forma como o processo foi conduzido, denunciando a falta de diálogo e defendendo a autonomia municipal.
- ii) **Câmara Municipal:** Representada pelo seu então Presidente Roberto Canuto (PMDB) e pelo vereador Valdir Belisco (PT), que se identificou como nativo e pescador.

Atores Privados (Ausentes, mas mencionados):

- i) **IDOM:** Consultoria descrita como “empresa portuguesa”, contratada pelo Governo Federal para realizar os estudos de viabilidade do modelo.

A Sociedade Civil, segmento central no conflito, cuja economia e modo de vida dependem do turismo local:

- i) **Comunidade local:** Pescadores, bugueiros, guias, donos de pousadas, restaurantes e moradores nativos.
- ii) **Conselho Consultivo do Parque:** Instância local que, segundo o Governo Federal, foi o fórum onde o projeto foi apresentado inicialmente.

Os argumentos dividiram-se claramente entre os defensores do projeto (Governo Federal) e os críticos (parlamentares e atores locais). Os argumentos a favor enfatizaram alguns pontos centrais. O primeiro foi a “incapacidade orçamentária do Estado”. O ICMBio admitiu que a dependência exclusiva de recursos orçamentários não garantia a sustentabilidade da gestão dessas unidades. Com 313 UCs no total, a autarquia afirmou haver uma grande dificuldade para promover a gestão de todas essas áreas<sup>110</sup>. O discurso institucional reforçava a necessidade de abrir os Parnas e disponibilizá-los para a sociedade. A justificativa para a PPP seria a “melhoria na qualidade dos serviços” (segurança, infraestrutura, atendimento). O discurso oficial reiterava que a parceria com o setor privado traria ganhos de tempo, estruturação e qualidade de pessoal que o governo sozinho não conseguiria suprir<sup>111</sup>.

Nas falas dos atores institucionais, era ressaltada a potencialidade das UCs como ativos econômicos que, se bem explorados, poderiam gerar renda e desenvolvimento para as comunidades do entorno, como na fala abaixo, da representante da Diretoria de Planejamento,

---

<sup>110</sup> Brasil (2014, p. 2).

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 15-16.

## Administração e Logística do ICMBio:

Nessas Unidades que eu destaquei aqui, observamos um potencial de ativos econômicos muito grande que poderiam contribuir para o desenvolvimento e para a economia, principalmente das localidades do entorno dessas unidades, que hoje a gente ainda explora muito pouco. [...] Observamos que temos um grande potencial de ativos econômicos a serem explorados e que poderiam propiciar principalmente o desenvolvimento das comunidades do entorno, gerando renda, gerando negócios e promovendo também condições para que a instituição pública possa garantir a proteção e a conservação dessas Unidades. (Fala de Anna Flávia de Senna Franco durante audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados)<sup>112</sup>.

Um ponto polêmico da proposta foram as intervenções sugeridas dentro da unidade (centros de visitante, trilhas). O MMA justificou que essas obras estariam amparadas pelo Plano de Manejo do Parque, que foi previamente discutido e aprovado.

“Não é privatização, é concessão”. O MPOG enfatizou que a PPP é um contrato de prestação de serviços (um “aluguel”), e não uma “venda” (alienação) do parque. Na fala a seguir, do representante do Ministério, há uma breve explicação institucional sobre o modelo:

Ela é um tipo de uma concessão, uma forma de contratar uma empresa privada para prestar alguns serviços públicos, o que não significa necessariamente a transferência completa desses serviços para a empresa privada e não significa naturalmente que isso seja uma alienação de ativos ou uma venda de ativos pertencentes ao Governo à iniciativa privada. Ela tem mais a cara de uma terceirização do que de uma venda. A gente costuma usar muito a analogia de que é como você alugar um imóvel ou vendê-lo. Existe essa diferença entre você privatizar ou alienar completamente um determinado ativo público ou um serviço prestado por uma entidade pública e você trazer alguém para geri-lo durante um tempo. No caso do projeto que a gente vem estudando, a gente tem tentado trabalhar com o menor prazo possível por se tratar naturalmente de uma iniciativa que ainda é experimental, que a gente vai tentar ver se funciona. (Fala de João Paulo de Resende durante audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados)<sup>113</sup>.

A Lei nº 11.079/2004 define a PPP como um contrato de concessão de serviços ou obras públicas que envolve uma parceria de longo prazo entre o setor público e um parceiro privado, criando duas modalidades de contrato: patrocinada ou administrativa:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 6.

de obra ou fornecimento e instalação de bens. (Brasil, 2004, art 2º).

Há uma disputa discursiva quanto ao uso da palavra “privatização”: enquanto o discurso institucional faz questão de se afastar dessa expressão, a sociedade civil e os políticos contrários à ideia fazem questão de incorporar o termo para criticar a proposta. Durante o levantamento de dados, foi encontrado um requerimento do gabinete do então vereador João Alfredo (PSOL), de 12 de fevereiro de 2014, enviado ao presidente da Câmara Municipal de Fortaleza, Walter Cavalcante (PMDB, na época), que dá destaque e reproduz uma coluna publicada no portal *O Povo*. Com o título “Jeri pode ser privatizada”, a nota da autoria do jornalista Eliomar de Lima comenta a visita de ministros a Jericoacoara para apresentar à população uma ideia polêmica: a privatização do Parque Nacional de Jericoacoara. A coluna ainda destaca que a empresa “[...] teria direito de construir hotéis e restaurantes em diversas localidades, incluindo a famosa duna do pôr do sol” (Fortaleza, 2014, não paginado). Como ressalta Gomes (2024), ao se tratar de concessões dos Parnas, a utilização do termo privatização tem um peso político, pois “[...] uma vez que, ao conceder a gestão de uma área protegida até então pública, compreendemos que houve privatização de diversos âmbitos, como do controle de acesso, da renda adquirida com visitação e da maneira de gerir o local” (Gomes, 2024, p. 10).

O projeto que estava sendo pensado não era exclusivo de Jericoacoara, mas formava um “bloco” que incluía outros quatro parques (como o de Ubajara, no Ceará, e outros no Piauí). A receita de Jericoacoara, por ser mais rentável, ajudaria a financiar a estruturação dos demais em um modelo de subsídio cruzado<sup>114</sup>. Dos argumentos contrários à PPP, a “falta absoluta de diálogo” desponta como o ponto central da crítica à proposta. A maior insatisfação residia no fato de que o projeto foi formulado “de cima para baixo”, sem consultar as instâncias locais<sup>115</sup>. Uma audiência que ocorreu em Jijoca foi descrita como “desrespeitosa”, sob a afirmação de que o prefeito sequer teve a palavra:

O mais grave de tudo isso: a autoridade maior no Estado é o Governador do Estado, a autoridade maior no Município é o Prefeito Municipal, e nem sequer concederam a palavra ao Prefeito para ele falar, no dia em que os senhores e as senhoras estiveram lá, apresentando uma proposta. E nem um documento entregaram ao Parlamento Estadual. Isso é gravíssimo! Como é que se vai propor uma PPP às escuras? (Fala do Dep. Raimundo Gomes durante audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados)<sup>116</sup>

Além disso, há o argumento de ameaça à economia local. As falas destacavam que a

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 35-37.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 22.

localidade já possuía uma estrutura turística (mais de 200 pousadas, bugueiros, guias, restaurantes). O projeto foi visto como uma ameaça que iria “tirar o ganha-pão” dessas pessoas por criar uma concorrência privada nos serviços. O Dep. João Jaime enfatizou que os estudos da IDOM propunham intervenções (hotéis, lanchonetes) em Áreas de Preservação Permanente (APP), como dunas e próximo à Pedra Furada, o que violaria o Código Florestal. No site da IDOM, não foi encontrado o projeto desenvolvido, mas sim uma descrição do objetivo do estudo, que foi: “promover o ecoturismo por meio da implementação de infraestrutura sustentável, respeitando e protegendo o valioso patrimônio natural dessas áreas protegidas e, ao mesmo tempo, fomentando um modelo de desenvolvimento inclusivo e resiliente”<sup>117</sup>.

A notícia de que a arrecadação, estimada em R\$ 60 milhões por ano, seria usada para financiar outros parques causou profunda indignação. A reivindicação dos atores locais era de que a receita deveria ficar no município, visando sanar déficits em saúde, educação e gestão de lixo. A proposta alternativa seria o modelo de gestão participativa (com um Conselho formado pela Prefeitura, pela comunidade e pelo ICMBio) ou uma parceria direta com o Município e o Estado, e não com uma empresa privada.

[...] o Estado do Ceará, através da Secretaria de Meio Ambiente, já disponibilizou recursos; disse que tem recursos para fazer a cerca e fazer os pórticos —, que se cobre e que essa arrecadação seja administrada por um conselho formado pela comunidade, pela Prefeitura e pelo ICMBio. Pode haver uma participação do Estado, seja como for, mas todo recurso oriundo dessa arrecadação deve ser destinado ao Município, alocado para melhorar saúde, alocado para melhorar educação, para melhorar a questão do lixo de Jericoacoara. (Fala do Dep. João Jaime durante audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados)<sup>118</sup>.

O prefeito também enfatizou que o desejo maior da população era a parceria entre o Município e o Estado: “Nós somos capazes de conduzir esse projeto, de conduzir essa nova experiência. Vale a pena a gente experimentar”<sup>119</sup>.

A leitura da transcrição da audiência pública expõe tensões profundas em múltiplas frentes. Em primeiro lugar, há o conflito federativo (União *versus* Município), com o Governo Federal (ICMBio/MPOG) agindo de forma unilateral em um território, e o poder municipal (prefeito e vereadores) exigindo respeito ao pacto federativo e à autonomia local. Em segundo lugar, evidencia-se o conflito entre o ICMBio e os nativos, revelando uma tensão direta entre a

<sup>117</sup> *In*: INTERVENTION in National Parks in Brazil. IDOM, [s.d]. Disponível em: <https://www.idom.com/en/project/intervention-in-national-parks-brazil/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 20.

gestão local (personificada na figura de Wagner Cardoso) e a comunidade (pescadores e bugueiros).

O conflito econômico centrou-se na disputa pelas receitas: o Governo Federal via a arrecadação do Parna de Jericoacoara como um ativo da União que financiaria o sistema nacional de UCs. Os atores locais, por sua vez, viam a receita como um recurso que pertence ao município, gerado por ativos locais. Tendo em vista o interesse na retenção da receita local, Vasconcelos (2019) aponta que a prefeitura tomou a iniciativa, em conjunto com o Governo do Estado, de implementar medidas concretas, como a cobrança da Taxa de Turismo Sustentável (TTS), a regulamentação dos transportes e dos vendedores ambulantes, e a proibição de estacionamento.

Em meio às disputas, a audiência evidenciou os vários interesses em jogo:

- i) **Instância Federal (ICMBio/MPOG/MMA):** Tinha como principal interesse validar o modelo da PPP como solução para a gestão de UCs, otimizar recursos (via subsídio cruzado) e melhorar os padrões de visitação pública.
- ii) **Atores Políticos Locais (prefeitos, vereadores, deputados estaduais):** Almejavam manter o controle político sobre o território e garantir que a receita do turismo fosse reinvestida localmente, protegendo a base econômica de seus eleitores.
- iii) **Comunidade Local:** Almejava manter seu modo de vida e suas fontes de renda (turismo, pesca), fortemente ameaçados pela concorrência privada e pelas restrições de gestão da época.
- iv) **Parlamentares Federais (Comissão):** Objetivavam garantir a transparência do processo e assegurar que o pacto federativo fosse respeitado.

Nenhum estudo ou projeto realizado à época encontra-se disponível *online*, apesar de terem sido concluídos há mais de uma década. A percepção de descaso e a frustração com a falta de transparência e acesso aos estudos foram o estopim para a realização da própria audiência. A ausência de documentos oficiais ou a dificuldade em acessá-los, como foi relatado historicamente em relação aos estudos da PPP, é um forte indicativo de falhas no processo de transparência e participação pública. O fato de documentos cruciais não serem amplamente divulgados para a discussão pública levanta suspeitas sobre a legalidade e a legitimidade das decisões tomadas. A justificativa oficial para não ter disponibilizado tudo foi a de que os estudos ainda não estavam concluídos.

A ausência de informações é, por si só, um dado valioso para quem pesquisa: a informação está sendo omitida. Isso dificulta o trabalho de órgãos de controle (como o Ministério Público, que fez recomendações em processos relacionados) e impede que a

sociedade civil e os gestores locais possam realizar uma análise e um contraponto adequados ao projeto. O caso de Jericoacoara é emblemático, pois envolve um Parque Nacional e um histórico de resistência da comunidade, que frequentemente alega a falta de diálogo e o acesso negado a informações sobre o projeto de concessão.

Em 2014, por exemplo, gestores locais e deputados já criticavam a falta de transparência na proposta, e a comunidade chegou a ter um pedido de acesso ao estudo prévio negado. A ausência de documentação referente aos estudos realizados reforça a narrativa de que o processo não foi claro. Na posição de pesquisador, considero que o vazio documental neste caso não pode ser ignorado. Ele é um achado que exige análise: por que o dado não existe? Ele não foi produzido, foi destruído ou está oculto? A resposta a essa pergunta é fundamental para entender a dinâmica de poder e as falhas institucionais no processo.

Nessas disputas, a sustentação financeira da gestão é o que garante a conservação a longo prazo. A natureza é vista como um recurso que precisa de infraestrutura e serviços de qualidade (como controle de acesso, centros de visitantes, etc.) para ser devidamente usufruída e, também, conservada. Nota-se que o ambiente é um conceito disputado e usado como argumento central. Sendo visto como um “ativo econômico” ou um “sistema frágil”, a preocupação ambiental está presente em ambos os lados, mas parte de diagnósticos e soluções opostos. Para o governo federal, a preocupação é com a gestão da conservação: poucos funcionários, guaritas mínimas e acesso descontrolado são empecilhos para esse trabalho. A PPP é vista como a solução para implementar o Plano de Manejo, controlar o fluxo de pessoas e garantir a conservação alinhada ao desenvolvimento. Para os atores locais, a preocupação é com a proteção física e legal do ecossistema. Eles temem que o modelo de PPP, ao focar no “negócio” e na “arrecadação”, seja justamente a ameaça à conservação. A preocupação é que a empresa concessionária promova construções ilegais em áreas frágeis (dunas) e descaracterize a paisagem em troca de lucro, destruindo a “beleza primitiva” do local.

Após as audiências públicas, os gestores não chegaram a um consenso. Por não atender aos anseios de setores políticos e da comunidade local, o edital foi cancelado ainda na fase de consulta pública. Vasconcelos (2019), ao entrevistar gestores do ICMBio em 2017, obteve a informação de que a proposta de PPP foi formalmente engavetada no final de 2015, durante o fórum da Rota das Emoções.

#### 4.2. A concessão do Parna de Jericoacoara: 2016 – 2022

Em 2016, o Parna de Jericoacoara foi mencionado em um documento estratégico do ICMBio. Trata-se de uma cartilha que lançou as diretrizes e as prioridades do Instituto para a delegação de serviços de apoio à visitação (concessões) em UCs federais para o período de 2016 a 2018. A medida é justificada como uma ferramenta essencial para cumprir a missão do ICMBio, a qual consiste em:

[...] proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental. Numa primeira impressão tais objetivos parecem divergir como promover o desenvolvimento socioambiental e ao mesmo tempo proteger o patrimônio natural? Acreditamos que uma das importantes ferramentas para atingir esse objetivo seja por meio do uso público. A visitação quando desenvolvida de maneira responsável, permite ao visitante conhecer as áreas naturais, apreciar as belezas cênicas e as manifestações culturais e estimular o desenvolvimento econômico local. (ICMBio, 2016, não paginado)

O texto tenta anular a contradição com a frase “quando desenvolvida de maneira responsável”, mas não aborda o fato de que o próprio volume de visitantes (o “fluxo desejado”) é o maior desafio à responsabilidade. O próprio “uso público” em larga escala é, frequentemente, a causa principal da degradação desse patrimônio e da desarticulação socioambiental.

O ano de 2016 foi marcado pelo planejamento de uma nova e ampla agenda de concessões no Brasil, impulsionada principalmente pela criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Oficializado pela Lei nº 13.334/2016, durante o governo interino de Michel Temer, o programa caracterizou-se por seu forte alinhamento às demandas do mercado. A finalidade era “destravar” investimentos em infraestrutura e em outros setores por meio de contratos de parceria (como concessões e PPPs), além de outras medidas de desestatização. Embora muito focado em infraestrutura tradicional (aeroportos, portos, rodovias e energia), o programa também abriu caminho para a inclusão de projetos em outras áreas, como a concessão de Parques Nacionais e Florestas.

Posteriormente, a Lei n.º 13.502/2017 reformulou o PPI, promovendo mudanças estruturais em sua composição. Essa reestruturação incluiu no Conselho do Programa os presidentes do Banco do Brasil e do BNDES, ao lado do Ministro do Meio Ambiente. Segundo Gomes (2024), tal inserção evidencia a centralidade da dimensão ambiental nas políticas de neoliberalização e na agenda nacional de concessões.

Em junho de 2018, o governo federal lançou o projeto de concessão de serviços de apoio à visitação em sete UCs, os quais seriam delegados à iniciativa privada<sup>120</sup>. Nesse mesmo evento,

<sup>120</sup> *In*: GOVERNO lança concessões em sete parques. **Ministério do Meio Ambiente**, 18 jun. 2018. Disponível

foi noticiado que o Parna de Jericoacoara seria objeto de novas consultas públicas. Ainda naquele ano, o ICMBio promoveu uma série de reuniões com diferentes setores e atores da localidade para apresentar um novo projeto, mas a investida também não logrou sucesso. Enquanto a esfera federal (MMA/ICMBio) discutia a concessão dos serviços de visitação, Vasconcelos (2019) mostra que a esfera local (PMJJ e Governo do Estado) tomou a iniciativa de implementar medidas próprias, como a cobrança da Taxa de Turismo Sustentável (TTS), a proibição de estacionamento e a regulação dos trabalhadores ambulantes e dos transportes que circulam dentro da vila.

Uma matéria veiculada no site da PMJJ informou que o então prefeito, Lindbergh Martins (SD), reuniu-se com o Secretário de Turismo do Estado, Arialdo Pinho, acompanhado dos deputados estaduais Sérgio Aguiar (PDT) e João Jaime (PSDB). O objetivo central do encontro era discutir a proposta do ICMBio de “privatizar” o Parna de Jericoacoara, termo empregado pela própria prefeitura no comunicado oficial. A proposta de concessão havia sido apresentada em uma audiência pública realizada pelo ICMBio em 21 de junho. De acordo com a PMJJ, a iniciativa federal foi “rechaçada pela população local”, a qual chegou a promover manifestações nas ruas em sinal de profundo descontentamento.

Os argumentos centrais do prefeito contra o modelo proposto pelo ICMBio concentraram-se em dois pontos principais:

- i) **Sobreposição de taxas:** o prefeito argumentou que a proposta federal implicaria a cobrança de mais uma taxa dos turistas, sobrepondo-se à TTS já implementada e arrecadada pelo município.
- ii) **Repasse de recursos:** o modelo do ICMBio foi criticado por destinar “apenas 10% dos recursos arrecadados” para a manutenção do parque. Em contrapartida, o prefeito destacou que a TTS municipal já era revertida para a Vila de Jericoacoara (70%) e para a sede de Jijoca (30%), demonstrando um maior retorno local dos recursos já existentes.

Em vez de “entregar o parque para a iniciativa privada”, a PMJJ sugeriu uma alternativa baseada na cooperação: a criação de uma parceria entre o Município e o ICMBio. Nessa proposta, a prefeitura destinaria uma parte dos recursos da TTS (já vigente) diretamente para a manutenção do Parna de Jericoacoara<sup>121</sup>.

---

em: <https://antigo.mma.gov.br/informmma/item/14832-noticia-acom-2018-06-3061.html>. Acesos em: 29 out. 2025.  
<sup>121</sup> In: O PREFEITO LINDBERGH MARTINS, ESTEVE NA MANHÃ DESTA SEGUNDA-FEIRA (25/06) NA SECRETARIA DO TURISMO DO ESTADO. **Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara**, 25 jun. 2018 <https://jijocadejericoacoara.ce.gov.br/informa/48/o-prefeito-lindbergh-martins-esteve-na-manh-desta->. Acesso em: 29 out. 2025.

Com a ascensão do novo governo (Jair Bolsonaro, PSL) ao poder, a política de desestatização foi intensificada e mantida. A inclusão subsequente do Parna de Jericoacoara no PND, em 2019, recolocou a unidade novamente no cenário de disputas em torno de seu modelo de gerenciamento, configurando a terceira investida no sentido de conceder o parque à exploração privada. Dessa vez, a estratégia incluiu a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para conduzir a estruturação técnica e financeira do processo de desestatização dos parques nacionais.

“Toma que o filho é teu” foi a expressão usada pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles (2019–2021), para definir o modelo de concessões (Borges, 2019)<sup>122</sup>. Nesse contexto político, Bronz, Zhouri e Castro (2020) descrevem o ataque sistemático aos órgãos ambientais, citando como os governantes rotularam o ICMBio e o Ibama de “fábricas de multas” e promoveram a desestruturação desses órgãos. A ocupação dos cargos executivos por militares ou por representantes da ala ideológica do governo configurou um grande retrocesso em relação aos objetivos e aos pressupostos dos direitos socioambientais (Bronz, Zhouri e Castro, 2020). O ambientalista Adalberto Eberhard renunciou ao cargo de presidente do ICMBio após pouco mais de três meses à frente da instituição<sup>123</sup>. A saída ocorreu em meio à ameaça de Salles de abrir processo administrativo contra servidores do instituto. Embora tenha afirmado em nota que deixou o cargo por “motivos pessoais”, o portal *((o))eco* apurou com fontes internas do MMA que a saída foi motivada por um evento com produtores rurais no Rio Grande do Sul, durante o qual o ministro ameaçou processar administrativamente os fiscais do órgão<sup>124</sup>. Vale destacar que, nesse mesmo período, Salles cogitava a fusão entre o ICMBio e o Ibama, proposta da qual Eberhard era um crítico, reforçando o cenário de profunda divergência na gestão ambiental federal.

Com a saída de Eberhard, a diretoria do ICMBio foi substituída por policiais militares, conforme apuração do jornal *O Globo*<sup>125</sup>. O coronel Homero de Giorge Cerqueira (2019–2020) foi o primeiro militar a presidir o instituto em seus doze anos de história. De acordo com o

<sup>122</sup> In: BORGES, André. Governo quer conceder 20 parques nacionais à iniciativa privada este ano. **UOL**, 11 maio 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/05/11/governo-quer-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>123</sup> In: PRESIDENTE do ICMBio é exonerado. **G1**, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/16/presidente-do-icmbio-e-exonerado.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>124</sup> In: WENZEL, Fernanda. Após ministro ameaçar servidores, presidente do ICMBio pede demissão. **((o))eco**, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/apos-ministro-ameacar-servidores-presidente-do-icmbio-pede-demissao/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>125</sup> In: BORGES, Helena. Toda a diretoria do ICMBio é substituída por policiais militares. **O Globo**, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/toda-diretoria-do-icmbio-substituida-por-policiais-militares-23618874>. Acesso em: 29 out. 2025.

portal *GI*, foi durante a sua gestão que as onze coordenações da instituição, responsáveis pela atenção às 334 UCs no Brasil, foram reduzidas e substituídas por apenas cinco gerências regionais, das quais militares assumiram três postos de liderança<sup>126</sup>. Posteriormente, o Decreto nº 10.234<sup>127</sup>, assinado por Jair Bolsonaro em 11 de fevereiro de 2020, alterou a estrutura do ICMBio e permitiu que as UCs pudessem ser chefiadas por pessoas sem vínculo efetivo com a autarquia. Essa mudança foi duramente criticada por associações e entidades ambientalistas, pois viabilizou a entrega da maioria dos cargos de chefia das UCs a ocupantes externos ao quadro de servidores de carreira, mediante nomeação para cargos comissionados. Após a saída de Cerqueira, o instituto ainda teve outros dois coronéis à frente da presidência: Fernando Lorencini (2020–2021) e Marcos de Castro Simanovic (2021–2022). Em suma, a entidade passou por um severo processo de militarização desde a chegada de Ricardo Salles ao MMA.

O enfraquecimento orçamentário e técnico do ICMBio constitui a principal justificativa para a política de concessão das UCs. A narrativa central (e transversal aos diferentes governos federais) é a de que “o Estado não tem dinheiro para gerir o Parna de Jericoacoara, logo, a iniciativa privada deve assumir”. Bronz, Zhouri e Castro (2020) ajudam a entender que essa “incompetência” estatal não é acidental, mas sim parte de um projeto de desmonte para abrir caminho às parcerias com a iniciativa privada. O conceito central de “passar a boiada” utilizado pelas autoras no artigo refere-se ao uso de “reformas infralegais” (pareceres, portarias, canetadas) para mudar regras sem passar pelo debate legislativo, aproveitando momentos de distração pública<sup>128</sup>. O uso de decretos para incluir o Parna de Jericoacoara no PPI e no PND, e a modelagem rápida do edital, seguem a lógica da “simplificação regulatória” defendida por Ricardo Salles para “dar de baciada”.

Bronz, Zhouri e Castro (2020) discutem que, mesmo antes do governo Bolsonaro, havia uma “violência lenta” através de processos participativos que eram apenas performáticos ou “tutelados”, desenhados para criar uma aceitação (soluções *win-win*) e domesticar conflitos. As críticas da comunidade local e do Conselho do Parque sobre a falta de escuta efetiva durante a

---

<sup>126</sup> *In*: GOVERNO oficializa mudanças no ICMBio; associação critica troca de 11 coordenadores por 5 gerentes. **GI**, 12 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/05/12/governo-oficializa-mudancas-no-icmbio-associacao-critica-troca-de-11-coordenadores-por-5-gerentes.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>127</sup> BRASIL. Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 30, p. 2, 12 fev. 2020.

<sup>128</sup> A expressão foi proferida durante uma reunião ministerial em 22 de abril de 2020. No vídeo, Ricardo Salles defendeu que o governo deveria aproveitar o fato de a atenção da mídia e da sociedade estar voltada para a pandemia de Covid-19 para “passar a boiada” e “dar de baciada a simplificação” de regulamentos em diversas áreas, incluindo o meio ambiente, a agricultura e o patrimônio histórico (IPHAN).

modelagem da concessão situam-se nessa análise. O artigo sugere que esses processos muitas vezes servem para legitimar decisões já tomadas em “bastidores” por elites empresariais e estatais, em vez de serem espaços reais de construção democrática. Embora o texto fale de mineração, ele descreve um modelo de desenvolvimento que condena o país à predação do patrimônio ambiental para a geração de riqueza abstrata. Na ecologia política, o turismo de massa em áreas protegidas é frequentemente analisado como uma forma de extrativismo (uso intensivo da paisagem até a exaustão). A concessão, focada em grandes obras de infraestrutura e no aumento da visitação, pode ser lida através da lente da “modernização ecológica” criticada por Zhouri (2008) e Bronz, Zhouri e Castro (2020): focada em soluções de mercado e eficiência técnica, mas ignorando a justiça socioambiental para as populações locais.

Ao analisar os casos dos povos Potiguara (PB) e Xukuru (PE), Palitot e Oliveira (2020) cunham o conceito de “regressão estatal”. Os autores definem regressões estatais como “as ideologias, aparatos e processos internos ao aparelho do Estado que atuam de forma a limitar, impedir ou paralisar a efetivação das demarcações, mostrando-se suscetíveis aos interesses de grupos sociais opostos aos marcos constitucionais vigentes” (Palitot; Oliveira, 2020, p. 164). O conceito é muito relevante para discutir como as políticas estatais podem atuar contra os direitos garantidos, um tema que pode ser análogo às disputas em torno do Parna de Jericoacoara. Partindo dessa concepção, podemos compreender que a revogação do edital de 2022 não foi apenas um ato administrativo, mas uma tentativa de “frear” um mecanismo de desmanche institucional. No entanto, o novo modelo de 2024 pode ser lido como um retorno ao paradigma da “modernização ecológica” (Bronz, Zhouri e Castro, 2020), no qual a participação social retorna, mas o fim último (a mercantilização) permanece.

O edital lançado apressadamente no final de 2022 (gestão Bolsonaro) é um exemplo da regressão estatal, cujo processo foi marcado pela unilateralidade. Ao lançar o documento sem consulta prévia adequada ao Governo do Ceará (que detém parte das terras) e sem a escuta efetiva da comunidade, a instância federal atuou para “paralisar” o rito democrático e impor uma “simplificação regulatória”. A suspensão e a posterior revogação do edital em 2023, no início do governo Lula, a pedido do novo governo estadual, representam uma interrupção da regressão estatal. A revogação serviu para tornar o Estado “legível” novamente, reabrindo os canais institucionais de negociação com o estado do Ceará.

O novo contrato de concessão, vencido pelo Consórcio Dunas, trouxe avanços como a isenção de ingresso para moradores e inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e atendeu a algumas reivindicações socioambientais. O novo modelo sai da “regressão estatal” (arbitrariedade) e entra no campo da “modernização ecológica”. Todavia, o objetivo final

continua sendo a inserção do parque na lógica de mercado e a transferência de gestão para a iniciativa privada.

As isenções e o conselho de gestão funcionam como os mecanismos de “consenso” citados no texto, que pacificam o dissenso sem alterar a estrutura central do projeto (a gestão com a iniciativa privada). Essa interpretação sugere que, embora a ameaça mais grave (a regressão total) tenha sido afastada, o novo modelo ainda exige vigilância para não cair na “violência lenta” (Bronz, Zhouri e Castro, 2020; Zhouri, 2022), processo no qual a exclusão da população local ocorre não por decreto, mas gradualmente, por decisões unilaterais, como a cobrança de ingressos por dia, ocasionando a elitização do turismo gerido pela lógica empresarial<sup>129</sup>. Zhouri (2022) realiza uma análise crítica da política ambiental brasileira, traçando uma linha histórica desde a redemocratização (anos 1980) até o governo Bolsonaro (2019–2022). A autora argumenta que o desmonte ambiental agressivo e explícito dos anos recentes (chamado por ela de “violência nua”) não surgiu de repente; ele foi pavimentado durante décadas de uma “violência lenta”, caracterizada pela desregulação burocrática e por um ambientalismo liberal focado apenas em mitigar impactos para permitir o avanço do capital.

Antes da publicação do edital de concessão do Parna de Jericoacoara, em dezembro de 2022, ocorreram duas audiências públicas para debater a proposta: a primeira foi realizada em 25 de abril de 2022, na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara<sup>130</sup>, e a segunda ocorreu no dia 26 de abril, na Associação Comunitária do Preá<sup>131</sup>. As gravações de ambas as audiências estão disponíveis no canal oficial do ICMBio no YouTube. A transcrição desses eventos, assim como a coleta das atas disponibilizadas pelo Instituto (ICMBio, 2022a; 2022b), serviram como suporte para a compreensão de como o processo foi debatido, revelando discursos, tensões, conflitos de interesses e visões distintas acerca dessa proposta.

As audiências públicas tiveram como objetivo apresentar o modelo de concessão e foram conduzidas por Robson Eneas, técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a mediação de Kelly Cottens, chefe do Parna de Jericoacoara. As atas divulgadas pelo ICMBio (2022a; 2022b) registram os atores sociais que participaram dos debates, evidenciando a heterogeneidade e a divisão entre os interesses

<sup>129</sup> Como apontava Rodrigues (2019), o processo já vinha indicando a crescente elitização do turismo na região. Nesse contexto, os trabalhadores ambulantes, pequenos comerciantes e prestadores de serviços turísticos têm sido os atores sociais mais vulneráveis frente aos interesses do capital turístico e da gestão do parque.

<sup>130</sup> ICMBIO. **Audiência Pública da Concessão do Parque Nacional de Jericoacoara 25/04**. 25 abr. 2022. 1 vídeo (3h36min). Publicado pelo canal Instituto Chico Mendes. Disponível em: [https://www.youtube.com/live/x8aNVhfEEuw?si=mXIm1\\_LtfrF-IAtk](https://www.youtube.com/live/x8aNVhfEEuw?si=mXIm1_LtfrF-IAtk). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>131</sup> ICMBIO. **Audiência Pública da Concessão do Parque Nacional de Jericoacoara 26/04**. 26 abr. 2022. 1 vídeo (3h02min). Publicado pelo canal Instituto Chico Mendes. Disponível em: [https://www.youtube.com/live/\\_Z9wu-f3NNI?si=OERWWmY7sYVhQ2RZ](https://www.youtube.com/live/_Z9wu-f3NNI?si=OERWWmY7sYVhQ2RZ). Acesso em: 29 out. 2025.

divergentes do corpo técnico-governamental e os da sociedade civil local.

Em ambas as audiências, o Governo Federal foi representado por:

- i) **ICMBio:** Luiz Gustavo Biagioni (Diretor de Criação e Manejo) e Kelly Cottens (Chefe do Parna de Jericoacoara). Ambos defenderam o projeto de concessão como meio de garantir a fiscalização e a sustentabilidade. Kelly atuou como mediadora direta das dúvidas operacionais locais.
- ii) **BNDES:** Representado por Robson Eneas (técnico), que foi o condutor da audiência. Seu foco esteve na viabilidade econômica, na distinção jurídica entre concessão e privatização e nos investimentos previstos, sendo o responsável pela modelagem econômica e técnica do projeto.
- iii) **Ministério do Turismo (MTur) e Ministério da Economia (ME):** Ronei Alcantara (MTur) e Leandro Ávila (assessor do ME), focados no desenvolvimento econômico e na infraestrutura dos destinos turísticos.

Na audiência realizada na Câmara de Jijoca de Jericoacoara, o governo municipal foi representado por Ary Leite (Procurador do Município) e Igor Pinho (Secretário de Desenvolvimento Econômico), que atuaram para garantir a isenção de ingressos para munícipes e proteger o setor de transporte local. Na ata institucional (ICMBio, 2022a), justifica-se que o prefeito não estava presente pois se encontrava em Brasília negociando isenções referentes à concessão. O legislativo municipal esteve representado pelos vereadores Everardo Diogo (PSD), Jair Silva (PT) e Reginaldo Vasconcelos (PSC).

Na audiência realizada no Preá, o governo municipal de Cruz esteve representado por Marcelo Brandão (Secretário de Meio Ambiente, Turismo, Indústria e Comércio), Carlos Dias (vereador pelo PDT) e Dra. Cláudia (Procuradora do Município). Especificamente nessa audiência, houve a participação da representação municipal de Camocim, na figura de Ricardo Vasconcelos (Secretário de Turismo e Desenvolvimento Econômico). A ata (ICMBio, 2022b) realça a postura crítica de Ricardo quanto à distribuição dos possíveis benefícios advindos da proposta de concessão. Conforme o documento, o secretário evidenciou o fato de o município de Camocim ter uma das maiores extensões de praia do estado, o que deveria ser considerado nas discussões, já que o Parna engloba três municípios que deveriam ser ouvidos para entender melhor a proposta e tirar dúvidas.

Por fim, as audiências públicas contaram com a participação de diversos atores da sociedade civil e da comunidade local, constituindo um grupo heterogêneo. O público foi composto por lideranças comunitárias, representantes do setor empresarial local, associações de classe, professores e pesquisadores. Alguns desses segmentos estão descritos a seguir:

- i) **Comunidade e Associações:** Lucimar Marques (Representante do Conselho Comunitário de Jericoacoara - CCJ), Sandra Maria (Associação É Hora de Reciclar e Associação dos Empresários da Lagoa de Jijoca – ASSEL), Francisco Manoel Barbosa, o “Manelim” (pescador e nativo de Jericoacoara), Júlio Cesar e Micael Silva (moradores locais), Francisco Teixeira Brandão e Marcellus Melo (Proprietários de terras e moradores do entorno).
- ii) **Setor de Transportes e Turismo:** Virgílio Baia (Setor de transportes), Carlos Evaldo (Setor de transporte do Preá), Andrea Rovere (Representante do serviço de Esportes Náuticos), Gustavo Passos (Operadores da Rota das Emoções), José Maria Brandão (Condutores de turismo de Cruz) e Rodrigo Tafarel (Condutores de Jijoca).

O material coletado durante a pesquisa trouxe elementos fundamentais para a reflexão sobre a dinâmica local durante o processo de consulta pública, evidenciando o momento em que o discurso institucional (norteado pela modelagem do BNDES) colide com os modos de vida locais. As audiências revelaram diversos pontos de tensão e preocupação da comunidade em relação à concessão do Parna de Jericoacoara. Nesse contexto, o futuro do transporte local emergiu como a pauta central em ambas as sessões: os condutores e os trabalhadores do setor temiam a substituição de suas atividades por serviços prestados pela futura concessionária. A fala de Virgílio Baia, presidente de uma cooperativa de turismo na localidade, realça a relevância e o papel do transporte alternativo na dinâmica econômica do turismo:

[...] Então, assim, para vocês que estão aqui, hoje, o capital que chega do turismo a Jericoacoara, ele é infiltrado dentro dos municípios e localidades pelo transporte turístico. Não é só caminhonete. Mas o dinheiro que circula no município de Jijoca, basicamente é o transporte turístico que traz para cá. Guias, camioneteiros, bugueiros, quadricicleiros, são as pessoas que moram aqui, que levam o turista. O transporte também é responsável por divulgar Jericoacoara, em Instagram, em sites, em fazer essa divulgação, em chamar as pessoas. Nós, do transporte, somos os primeiros que temos contato com o turista, que tentamos puxar uma *feedback* do que é que o turista tá gostando, entendeu? E muitas vezes nós somos até, eh..., marginalizados. Eu sei que nada está perfeito, mas nós, nosso compromisso é melhorar. (Fala de Virgílio Baia durante a audiência pública realizada na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara).

Durante os debates, o principal argumento dos trabalhadores do setor era a ameaça de competição desleal. Virgílio também criticou o fato de um plano de transporte para trabalhadores e moradores (usando ônibus) estar sendo discutido sem a participação das cooperativas locais, vendo isso como uma “porta de entrada” para a substituição do transporte turístico. A população exigia garantias legais de que seus trabalhos estariam protegidos durante os 30 anos da concessão. A representante do ICMBio, Kelly Cottens, afirmou na audiência que “é vedado ao concessionário prestar os serviços autorizados hoje ou semelhantes”, indicando,

verbalmente, que o transporte local estaria resguardado. Robson (BNDES) reforçou que o plano de ônibus para trabalhadores era uma proposta teórica para o município, separada da concessão.

A solução legal encontrada para o projeto de concessão foi incluir no contrato “obrigações socioambientais” (chamadas de “macrotemas”), forçando a concessionária a investir um valor determinado em projetos de conservação, pesquisa e integração com o entorno, sendo essa a única forma de garantir o reinvestimento local.

Contudo, há diversas críticas dos atores sociais a respeito da legitimidade das audiências públicas e da sensação de silenciamento da comunidade local. Um dos pontos levantados pelos participantes foi a exclusão de uma parcela da população: a fala de Enos de Lima, por exemplo, fez uma crítica contundente ao formato da audiência, afirmando que a exigência de “inscrição” prévia (*online*) serviu como uma barreira que impediu a participação de moradores mais velhos, considerados por ele como “quase leigos”, que foram os construtores históricos da fama de Jericoacoara. A fala de Lucimar Marques, representante do CCJ, ilustra o descontentamento em relação à participação da população no processo:

E muito me entristece estar aqui numa audiência pública, uma concessão com 30 anos aí pela frente, sem saber o que é que vai vir de bom para nós ou não, com a minoria representada hoje nessa Câmara Municipal. Porque foi vetada a vinda de pessoas para cá. Muita gente tentou entrar lá no site para fazer suas inscrição, não tinha mais vaga. Uma concessão pública não existe limite de vaga. Isso é uma falta de respeito por quem está organizando esse evento de uma tamanho importância dessa. (Fala de Lucimar Marques durante a audiência pública realizada na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara).

A escolha da Câmara Municipal de Jijoca como local da audiência também foi motivo de críticas por parte de alguns setores da sociedade civil, devido à limitação de público do espaço. Esses elementos suscitam uma reflexão sobre como mecanismos técnicos, como a exigência de inscrição *online*, podem atuar como barreiras de exclusão em processos participativos, distanciando determinados grupos sociais dos espaços de conversação aberta. A fala de Ângela Cristina é útil para a reflexão em torno da legitimidade do evento diante da sensação de silenciamento de grande parte da comunidade:

O início da fala do Robson (BNDES) foi: fizemos estudos com nativos. Quem foi esse corpo? O senhor Francisco, que é presidente da, de, dos pescadores, não foi consultado. Ele conhece o detalhe de cada rua, onde pode ou não entrar, e nós não sabemos quem foram essas pessoas. Quem foram esses nativos? (Fala de Ângela Cristina durante a audiência pública realizada na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara).

Com base na reflexão em torno das audiências públicas, os principais indicativos que

emergem são:

- i) **O abismo de confiança e comunicação:** Há uma ruptura entre a lógica técnico-burocrática do Estado (representado pelo ICMBio e pelos estruturadores do projeto) e a realidade socioeconômica da comunidade local (bugueiros, moradores, pescadores). Enquanto o governo oferece garantias contratuais, os trabalhadores locais operam na lógica da desconfiança histórica (“venho sempre vendo prometimento e as coisas não vêm acontecendo”).
- ii) **A exclusão burocrática e a “barreira digital”:** A exigência de inscrição prévia via internet foi descrita como um mecanismo de exclusão dos moradores mais antigos e menos escolarizados (os “fundadores” da comunidade). A limitação *online* foi justificada oficialmente pela capacidade física restrita da Câmara de Vereadores.
- iii) **A narrativa da degradação como justificativa:** No discurso oficial, o ICMBio utiliza a degradação ambiental causada pelo excesso de visitantes como o argumento central para legitimar a entrada do ente privado (o “parceiro”) como salvador do território.

#### 4.3. Uma gestão compartilhada? A consolidação da concessão do Parna de Jericoacoara (2023 – 2024)

Em novembro de 2023, atendendo a uma solicitação conjunta do MMA e do ICMBio, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) emitiu a Resolução CPPI n.º 293/2023<sup>132</sup>. O documento recomendou à Presidência da República a exclusão das UCs do Plano Nacional de Desestatização (PND), mantendo-as, contudo, qualificadas no PPI. Em termos práticos, essa resolução levou à edição do Decreto Federal n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024, que oficializou as mudanças. Conforme a coluna do portal *UOL*<sup>133</sup>, o principal efeito prático para as UCs foi duplo: a manutenção no PPI, sendo assim, algumas unidades permanecem qualificadas no programa, o que garante a continuidade dos projetos de concessão de serviços de apoio à visitação (como trilhas, alimentação, hospedagem e infraestrutura turística) à iniciativa privada; e a exclusão do PND, Retira-se a possibilidade de uma

<sup>132</sup> BRASIL. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI). Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023. Opina pela manutenção da qualificação de unidades de conservação apenas no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 230, p. 6, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cppi-n-293-de-22-de-novembro-de-2023-527802082>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>133</sup> *In*: LULA retira 17 parques e duas florestas de programa de privatização. **UOL**, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2024/02/07/governo-lula-retira-17-parques-e-duas-florestas-de-programa-de-privatizacao.htm>. Acesso em: 29 out. 2025.

desestatização mais ampla (venda) da gestão dessas unidades, limitando a parceria privada apenas aos serviços de apoio ao uso público. A reportagem também destaca que o decreto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva revogou quatro decretos do ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), editados entre 2019 e 2022, período no qual a concessão dessas áreas nos moldes do PND era prioridade do MMA, então chefiado por Ricardo Salles. O Parna de Jericoacoara, no entanto, foi uma das unidades de conservação que teve sua qualificação mantida no âmbito do PPI<sup>134</sup>.

Embora o leilão do Parna de Jericoacoara tenha sido concretizado no terceiro governo Lula, todo o arcabouço jurídico, a modelagem técnica e o edital que o viabilizaram foram concebidos e estruturados durante a gestão Bolsonaro. Todavia, o edital passou por mudanças significativas. O texto incorporou cláusulas de gestão compartilhada, assegurou a isenção de ingressos para moradores locais e cidadãos inscritos no CadÚnico, e estabeleceu a garantia de recursos para projetos socioambientais nas comunidades do entorno. Foi esse novo edital (Concorrência nº 02/2023) revisado que foi a leilão em janeiro de 2024. Ao contrário do que ocorreria antes, em um cenário no qual o ente federal (ICMBio) tomaria todas as decisões sozinho ou delegaria tudo à empresa, houve um acordo político.

Em dezembro de 2023, o Governo do Ceará e a União assinaram um acordo de gestão compartilhada. Em matéria institucional divulgada pelo ICMBio<sup>135</sup>, é enfatizado que as discussões com os atores locais e com o Governo do Estado do Ceará foram fundamentais para o desenvolvimento e o aprimoramento do projeto do Parna de Jericoacoara. Ainda segundo o instituto, o novo edital ampliava os impactos positivos do projeto ao referir-se à porcentagem de 5% das receitas brutas da concessionária a ser destinada a projetos na UC e na região. Essa espécie de comissão a ser paga pela concessionária será compartilhada entre as demais UCs próximas a Jericoacoara. A publicação também destaca a proposta de criação do “Mosaico de UCs de Jericoacoara”. Além disso, esses recursos da concessão serão direcionados para a implementação do Distrito Turístico de Jijoca de Jericoacoara (Lei Estadual nº 16.949, de 19 de julho de 2019) e da Estação Científica Marinha de Jericoacoara, em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), o Instituto de Ciências do Mar (Labomar/UFC) e o

---

<sup>134</sup> Além do Parna de Jericoacoara, o governo manteve outros oito Parnas e duas Florestas Nacionais no PPI: Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (Mato Grosso); Parque Nacional de Brasília (Distrito Federal); Floresta Nacional de Brasília (Distrito Federal); Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Rio de Janeiro); Floresta Nacional de Ipanema (São Paulo); Parque Nacional de Anavilhanas (Amazonas); Parque Nacional do Jaú (Amazonas); Parque Nacional do Caparaó (Minas Gerais e Espírito Santo); Parque Nacional da Serra da Bodoquena (Mato Grosso do Sul); e Parque Nacional do Iguaçu (Paraná).

<sup>135</sup> *In*: ACORDO entre ICMBio e o governo do Ceará viabilizará criação do mosaico de unidades de conservação. **ICMBio**, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/acordo-entre-icmbio-e-o-governo-do-ceara-viabilizara-criacao-do-mosaico-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 29 out. 2025.

Ministério da Educação.

O “modelo” financeiro da concessão veio da gestão passada, mas alguns pontos, como a criação de um conselho envolvendo o Estado, os municípios e a concessionária, a garantia de recursos para a comunidade do entorno e a isenção de ingressos para moradores locais e inscritos no Cadastro Único, foram inseridos na gestão atual para viabilizar o acordo político com o Ceará. O edital lançado na gestão Bolsonaro (2018–2022) refere-se à Concorrência nº 02/2022 (ICMBio, 2022d), publicada em dezembro de 2022. Já a Concorrência nº 02/2023 (ICMBio, 2023) foi publicada em setembro de 2023, após intenso diálogo entre os governos estadual e federal.

De acordo com a cláusula 9.2.1 da minuta de contrato do edital de consulta pública<sup>136</sup>, estabelecia-se que moradores de Camocim, Jijoca de Jericoacoara e Cruz pagariam o equivalente a 20% do valor do ingresso, o que gerou muita controvérsia durante as audiências. Quando o edital final foi publicado, a cláusula 9.2.1 (ICMBio, 2022e) alterou o texto para: “É vedada a cobrança de ingresso para MORADORES, FREQUENTADORES e TRABALHADORES da VILA DE JERICOACOARA e MORADORES dos municípios de Camocim, Jijoca de Jericoacoara e Cruz, desde que devidamente cadastrados e identificados” (ICMBio, 2022e, p. 8). Vale ressaltar que esse documento foi assinado em 28 de dezembro de 2022 (três dias antes do fim do mandato presidencial), indicando um ato administrativo realizado no “apagar das luzes” da gestão Bolsonaro.

O contrato assinado e redigido pelo ICMBio garante à concessionária a cobrança de ingressos para acesso ao Parna de Jericoacoara durante o primeiro ano de concessão, com o valor inicial de até R\$ 50,00 (cinquenta reais). Em novembro de 2024, o órgão concedeu autorização para a concessionária Urbia + Cataratas Jeri iniciar as primeiras intervenções na unidade, inclusive a cobrança de ingressos. A previsão inicial era de que os bilhetes começassem a ser cobrados a partir de 20 de dezembro. Esse acontecimento acabou gerando conflitos diretos entre a concessionária, a prefeitura municipal e a comunidade local. Ocorreu uma série de manifestações na localidade, amplamente noticiadas nos meios de comunicação<sup>137</sup> contra as construções que estavam sendo feitas no parque. Um vídeo publicado pelo CCJ, em sua página

<sup>136</sup> *In*: ICMBio. **Anexo I: minuta de contrato**. Concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara. Brasília, DF, 2022c. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/editais-diversos/editais-diversos-2022/minuta\\_de\\_contrato\\_concorrancia.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/editais-diversos/editais-diversos-2022/minuta_de_contrato_concorrancia.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>137</sup> *In*: VIEIRA, Alexia. Guias de turismo protestam contra nova taxa para acessar Parque Nacional de Jericoacoara. **O Povo Online**, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/jijoca-de-jericoacoara/2024/11/28/guias-de-turismo-protestam-contr-nova-taxa-para-acessar-parque-nacional-de-jericoacoara.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

no Instagram, mostra registros das reformas que estavam ocorrendo no Parna de Jericoacoara<sup>138</sup>. De acordo com o parecer do Ministério Público Federal (MPF), emitido pela Procuradoria Regional da República (PRR) da 5ª Região, as obras da concessionária referem-se a um estacionamento no município de Cruz, a um Centro de Visitantes e à estrada entre a Praia do Preá e a Vila de Jericoacoara (Brasil, 2025).

Conforme matéria publicada no portal *GI*, a comunidade local e a PMJJ posicionaram-se veementemente contra a cobrança de ingresso, reivindicando o acesso municipal livre<sup>139</sup>. Esse entrave ocorre devido a uma particularidade geográfica: o vilarejo não faz parte da área da União, sendo um núcleo urbano pertencente ao município de Jijoca de Jericoacoara; contudo, a vila encontra-se “ilhada”. Para chegar até ela, é obrigatório atravessar o Parque Nacional, que possui jurisdição federal e agora está concedido à iniciativa privada. Por esse motivo, a população rejeita o pagamento de ingresso para quem deseja apenas acessar a localidade. Após uma série de manifestações, o ICMBio prorrogou por 90 dias o início da cobrança pela concessionária.

Acontece que, durante o período de audiências públicas, o discurso institucional, personificado por Robson Eneas (Chefe do Departamento de Estruturação de Projetos de Infraestrutura Socioambiental do BNDES), garantiu que o direito de “ir e vir” da população para a Vila de Jericoacoara estava assegurado:

Só um ponto que ela falou aqui sobre entrar no parque e entrar na vila, tá, isso aqui é para usufruir dos serviços do Parque, do Parque! Então vamos supor, tem uma situação que claramente é possível: a pessoa não quer usar o Parque, ela não paga isso aqui, ela vai só na vila, ela paga só a taxa (TTS). [...] É, mas isso aqui é para entrar e usufruir os serviços do parque. Se a pessoa vai só na vila, ela não paga. [...] Apesar de ela estar usufruindo do Parque porque ela tem que entrar no Parque para usar as vias para chegar na vila, a gente tá entendendo aqui em níveis de projeto que são coisas distintas [...] (Fala de Robson Eneas durante a audiência pública realizada na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara).

Isso aqui é uma complexidade grande para o concessionário ordenar isso, né, porque a dinâmica aqui é supercomplexa e ele vai ter que criar um instrumento, é risco dele. No final das contas, o que significa? É risco dele. Controlar a evasão, é isso. Se alguém quiser fugir e não pagar ingresso, ele vai ter que dar o jeito dele de fazer isso aí, mas o direito de ir e vir das pessoas tá garantido, a gente não pode mexer nisso. (Fala de Robson Eneas durante a audiência pública realizada na Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara).

<sup>138</sup> *In*: CONSELHO COMUNITÁRIO JERICOACOARA. [Sem título]. Jijoca de Jericoacoara, CE. 12 dez. 2024. Instagram: @conselhocomunitariojери. Disponível em <https://www.instagram.com/p/DDezu82R29n/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

<sup>139</sup> *In*: MORADORES protestam contra cobrança de acesso à Vila de Jericoacoara. **G1 Ceará**, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/02/12/moradores-protestam-contr-a-cobranca-de-acesso-a-vila-de-jericoacoara.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

Robson Eneas assume que o “risco” de controlar o acesso diante dessa complexidade territorial seria exclusivo da empresa privada. O item 9.2 do contrato (ICMBio, 2024) estabelece a cobrança de ingresso “para acesso à totalidade da área de concessão”, ou seja, não isenta o transeunte que deseja acessar apenas a área urbana da vila. Essa demanda vital da população não foi resguardada no contrato assinado, e surpreendentemente, o próprio documento de Gestão Compartilhada (Ceará, 2023) também omite essa especificidade, embora alegue ter sido elaborado com a comunidade. Além disso, em relação à tarifa, o Governo do Estado havia proposto que o cálculo fosse feito por dias de permanência, considerando um valor diário de R\$ 15,00 que não excedesse o teto de R\$ 90,00 (Ceará, 2023), sugestão que foi sumariamente ignorada na redação final do contrato.

A falta de clareza quanto à cobrança de ingressos, que deveria incidir apenas sobre os visitantes dos atrativos do Parna, isentando o acesso à vila, evidencia uma arbitrariedade na tomada de decisões. Notam-se divergências entre o que foi acordado nas audiências públicas anteriores à concessão e o que foi de fato implementado e concretizado no território. Essa ruptura expõe a população local a uma condição de extrema vulnerabilidade frente às deliberações impostas. Torna-se necessária, portanto, a vigilância constante sobre o novo modelo, levando em conta a dinâmica de “violência lenta”, analisada por Bronz, Zhouri e Castro (2020) e Zhouri (2022), na qual a exclusão da população nativa ocorre de forma gradativa, por meio de decisões unilaterais.

Com relação às construções realizadas pela concessionária, o parecer do Ministério Público Federal (Brasil, 2025) recomendou a suspensão das obras até que os devidos Estudos de Impacto Ambiental fossem concluídos. O documento enfatiza os riscos associados às intervenções, destacando: “Menciona-se, por exemplo, espécies que se reproduzem no solo ou em arbustos e que podem vir a ser atingidas pelo soterramento de ninhos, em virtude da grande movimentação de terra pelo maquinário” (Brasil, 2025, p. 6). Por meio de nota institucional<sup>140</sup>, o ICMBio declarou que as obras foram autorizadas em conformidade com a Instrução Normativa (IN) nº 03/2023<sup>141</sup>, estabelecida entre o próprio Instituto e o Ibama. A referida

---

<sup>140</sup> *In*: NOTA 08/2024 - Início de operação de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara é adiado por 90 dias. **ICMBio**, 24 dez. 2024. 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-gericoacoara-sao-adiados-por-90-dias](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-gericoacoara-sao-adiados-por-90-dias). Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>141</sup> IBAMA; ICMBIO. Instrução Normativa Conjunta nº 3, de 10 de março de 2023. Disciplina a modalidade de autorização a ser concedida pelo ICMBio, com anuência do IBAMA, para a execução de serviços, atividades, obras e edificações concedidos a terceiros no interior de unidades de conservação federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 56, p. 59, 22 mar. 2023. Disponível em [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/normas-e-orientacoes/copy\\_of\\_instrucao-normativa-conjunta-no-3-de-1.pdf/view](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/normas-e-orientacoes/copy_of_instrucao-normativa-conjunta-no-3-de-1.pdf/view). Acesso em: 29 out. 2025.

normativa regula e autoriza a execução de obras e serviços por concessionárias em UCs, conforme estabelece o seu artigo 2º:

Fica dispensada licença ambiental de competência do IBAMA, bem como outros atos autorizativos sob competência das duas autarquias, quando o próprio ICMBio realizar diretamente as mesmas atividades e obras arroladas no art. 14-C, parágrafo 4º da Lei 11.516/07, tendo em vista sua competência para gestão ambiental da área.” (ICMBio; IBAMA, 2023).

Dessa forma, a IN visa desburocratizar a instância administrativa para favorecer a eficiência econômica da concessão em Parques Nacionais. Conforme noticiado pelo jornal *O Globo*, o ICMBio declarou que há “fundamentos fáticos e jurídicos que dispensam a apresentação de licenças e estudos específicos para as intervenções”<sup>142</sup>. Ainda segundo a matéria, por meio de nota informativa, a concessionária Urbia + Cataratas Jeri argumentou que todas as intervenções na unidade são autorizadas pelo ICMBio e que os estudos ambientais necessários foram conduzidos pelo próprio instituto.

O ano de 2025 foi marcado por intensas disputas judiciais em torno do processo de concessão. Conforme matéria publicada no portal *G1*, a Justiça Federal determinou, logo em janeiro, a suspensão por tempo indeterminado da cobrança de ingressos para os visitantes do Parna de Jericoacoara<sup>143</sup>, após a Prefeitura Municipal (PMJJ) ajuizar uma Ação Civil Pública (ACP) contestando a tarifa.

A 18ª Vara Federal do Ceará, em Sobral, reuniu as partes interessadas em uma audiência pública em abril de 2025, na qual o Ministério Público Federal (MPF) posicionou-se favoravelmente à manutenção da suspensão da cobrança. A ACP impetrada pelo município ocorreu após graves indefinições sobre o cadastramento de moradores e trabalhadores da Praia de Jericoacoara. Segundo o contrato de concessão, esses grupos não poderiam ser cobrados, assim como os frequentadores da vila; contudo, a indefinição das regras gerou insegurança.

O item 9.2.1 do contrato estabelece que “é vedada a cobrança de ingresso para moradores, frequentadores e trabalhadores do vilarejo, bem como a moradores dos municípios que fazem parte do Parque, desde que devidamente cadastrados e identificados” (ICMBio, 2024). Outra reivindicação central da base local é a de que parentes de moradores não sejam

---

<sup>142</sup> In: DIAS, Pâmela. ICMBio nega necessidade de estudos ambientais após MP suspender obras no Parque Nacional de Jericoacoara. **O Globo**, 29 maio. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2025/05/29/icmbio-nega-necessidade-de-estudos-ambientais-apos-mp-suspender-obras-no-parque-nacional-de-gericoacoara.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>143</sup> In: JUSTIÇA suspende cobrança de ingresso em Parque de Jericoacoara até apresentação de plano. **G1 Ceará**, 20 jan. 2025. <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/01/20/justica-suspende-cobranca-de-ingresso-em-parque-de-gericoacoara-ate-apresentacao-de-plano.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

tarifados ao visitarem seus familiares no vilarejo. No entanto, tanto o contrato oficial quanto o documento de Gestão Compartilhada (Ceará, 2023) omitem completamente os familiares da lista de isenção, gerando forte indignação na comunidade.

Em maio de 2025, conforme noticiado pelo portal da Justiça Federal no Ceará, o juiz titular da 18ª Vara Federal proibiu a cobrança de ingressos para acesso à vila, entendendo que condicionar a entrada no vilarejo a uma tarifa viola o direito de ir e vir, indo de encontro à autonomia municipal<sup>144</sup>. A matéria ressalta que a decisão levou em conta os impactos econômicos locais e os direitos fundamentais da comunidade. A liminar permitiu que a cobrança permanecesse restrita apenas a quem desejasse acessar os atrativos turísticos específicos dentro do Parna de Jericoacoara.

Historicamente, diante do aumento no número de visitas e das dificuldades na gestão da unidade devido a problemas ambientais, o Governo Federal viu na parceria com a iniciativa privada uma maneira de “salvar” a administração da UC. Como esse processo já se estendia há mais de uma década, a nova proposta conseguiu alinhar alguns interesses da Prefeitura e do Governo do Estado aos da União. Um dos aspectos cruciais para a aprovação do projeto de concessão foi a determinação de que 5% da receita bruta da concessionária seria destinada ao ICMBio para investimentos em ações socioambientais. Durante o acordo entre Governo do Ceará e Federal, foi assinado um acordo de cooperação técnica para a criação do “Mosaico de UCs”, abrangendo o Parna de Jericoacoara e as duas APAs do seu entorno: a APA Estadual da Lagoa de Jijoca e a APA Municipal de Tatajuba. A fala de Kelly Cottens, chefe do Parna, durante a apresentação do projeto para a comunidade na sede do CCJ, enfatizou esse acordo:

[...] Lá em 2021 a prefeitura municipal de Jijoca de Jericoacoara, durante as reuniões ela pediu que a gente fizesse um investimento no transporte dos trabalhadores da Vila de Jericoacoara, pois aqui vai ficar por 25% daqueles 5%. E em dezembro do ano passado, na assinatura do acordo de cooperação técnica com o governo do estado, a gente definiu que [...] 20% daquele total vai ser feito investimentos na integração com o entorno. Então a gente pretende criar um mosaico de unidades de conservação que vai unir o Parque Nacional, a APA da Jijoca e a APA da Tatajuba. (Fala de Kelly Cottens durante reunião sobre a concessão do Parna de Jericoacoara na sede do CCJ)<sup>145</sup>

Embora a fala a seguir de Cottens esteja tecnicamente correta ao diferenciar “concessão

<sup>144</sup> *In*: DECISÃO do Juízo da 18ª Vara Federal proíbe cobrança de ingresso para acesso à Vila de Jericoacoara. **Justiça Federal no Ceará**, 8 maio 2025. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/decisao-do-juizo-da-18a-vara-federal-proibe-cobranca-de-ingresso-para-acesso-a-vila-de-jericoacoara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>145</sup> A reunião foi transmitida por meio da página do CCJ no Instagram. *In*: Reunião concessão do Parque Nacional de Jericoacoara. Apresentação e tira-dúvidas. Parte 1. Instagram: [@conselhocomunitariojeri](https://www.instagram.com/p/C3YqUYmJf92/). 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C3YqUYmJf92/>. Acesso em: 22 jun. 2024. Acesso em: 29 out. 2025.

de serviço público” (apoio à visitação) de “venda de propriedade” (privatização), o processo levanta questões sociais, econômicas e ambientais complexas que vão muito além da mera transferência de domínio territorial:

Quando a gente vende alguma coisa, a gente passa para o outro a propriedade, o governo não vendeu o parque, não privatizou o parque. Ele concessionou os serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara. Ao final desse prazo e durante todo o prazo, nada aqui é do concessionário. O que ele ganhou com aquele lance lá? O direito de investir e lucrar em cima, porque é uma sociedade privada, eles vão prestar um serviço pro visitante, vai ter banheiro, vai ter segurança, vai ter mobilidade, vai ter acessibilidade e ele vai cobrar o ingresso. Mas nada aqui é dele. O que é seu continua sendo seu e o que é do governo federal continua sendo governo federal. Então, o parque e as unidades de conservação elas são um patrimônio de todos os brasileiros. Não há transferência de propriedade, por isso não foi nada vendido. (Fala de Kelly Cottens durante reunião sobre a concessão do Parna de Jericoacoara na sede do CCJ)<sup>146</sup>

O maior conflito vem do impacto direto sobre a população local, especialmente sobre os caminhoneiros e guias turísticos que já atuavam no parque. O novo modelo impõe uma tarifa de ingresso e outros custos operacionais que tendem a ser repassados ao visitante. Essa dinâmica pode levar a um aumento generalizado dos custos de visitação, transformando um patrimônio público em um bem elitizado. Deve-se, portanto, compreender que a consolidação da concessão refletirá profundas consequências socioeconômicas e ambientais sobre o território.

Em outubro de 2025, conforme matéria publicada pelo portal *G1*, a Justiça barrou integralmente a autorização para a cobrança de ingressos dos visitantes do Parna, pauta que motivou intensas manifestações na vila, como mostram as figuras 5 e 6. Segundo a reportagem, por meio de decisão unânime do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), a concessionária Urbia + Cataratas Jeri foi impedida de cobrar a tarifa de R\$ 50,00 de qualquer pessoa que quisesse ingressar no parque<sup>147</sup>. Ao *Diário do Nordeste*, a presidenta do CCJ, Lucimar Vasconcelos, enfatizou que os desembargadores “entenderam o drama pelo qual a vila vem passando”<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> *In*: Reunião concessão do Parque Nacional de Jericoacoara. Apresentação e tira-dúvidas. Parte 5. Instagram: @conselhocomunitariojери. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C3Yxz-RJUuI/>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>147</sup> *In*: JUSTIÇA barra cobrança de ingresso para entrada de turistas em Jericoacoara. *G1*, 21 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/10/21/justica-nega-cobranca-de-ingresso-para-entrada-de-turistas-em-gericoacoara.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2025.

<sup>148</sup> *In*: SEVERO, Luana. Justiça barra cobrança de ingresso e mantém acesso livre à Vila de Jericoacoara. *Diário do Nordeste*, 21 out. 2025. <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/justica-barra-cobranca-de-ingresso-e-mantem-acesso-livre-a-vila-de-gericoacoara-1.3701767>. Acesso em: 29 out. 2025.

**Figura 5 -** Concentração de manifestantes na Praça Principal da vila.



Fonte: @conselhocomunitariojeri (Reprodução/Instagram).

**Figura 6 -** Cartazes utilizados durante manifestação contrária à concessão.



Fonte: @conselhocomunitariojeri (Reprodução/Instagram).

O documento “Parques naturais e parcerias: perguntas e respostas para a sociedade”<sup>149</sup> (Instituto Semeia, 2023), lançado durante o terceiro governo Lula (PT), sob a gestão de Marina Silva no MMA, reflete o momento político em que o governo federal manteve

<sup>149</sup> INSTITUTO SEMEIA. **Parques naturais e parcerias: perguntas e respostas para a sociedade**. [S.l.]: Instituto Semeia; ICMBio; BNDES, 2023. 20 p. Disponível em: [https://semeia.org.br/wp-content/uploads/docs/2023/09/CARTILHA\\_Parques\\_Naturais\\_e\\_Parcerias\\_web2.pdf](https://semeia.org.br/wp-content/uploads/docs/2023/09/CARTILHA_Parques_Naturais_e_Parcerias_web2.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

parte da agenda de concessões de parques iniciada em gestões anteriores, mas buscou legitimar socialmente esse processo. A cartilha foi estruturada para criar uma comunicação comum entre o governo e a sociedade. A estratégia utilizada pelo Estado foi trazer o BNDES e o Instituto Semeia para explicar o modelo como uma ferramenta de desenvolvimento sustentável, e não apenas econômico.

No documento (Instituto Semeia, 2023), é dedicada uma seção inteira para explicar que a concessão é apenas a transferência temporária da gestão de serviços (bilheteria, restaurantes), enquanto a terra e a proteção ambiental permanecem públicas e sob responsabilidade do Estado. A cartilha pode ser interpretada como uma estratégia institucional no combate à narrativa de que conceder um Parna equivale a “vender a natureza”. Há um nítido esforço no texto para reduzir a resistência ideológica contra a entrada da iniciativa privada na gestão pública. O documento enfatiza que: “Dois mecanismos importantes ajudam a garantir que a construção dos projetos de parceria seja democrática e colaborativa: as consultas e audiências públicas” (Instituto Semeia, 2023, p. 14).

A realidade, no caso do Parna de Jericoacoara, elucida a profunda contradição desse discurso. O edital, publicado no final do governo anterior, foi suspenso pelo governo Lula em 2023 justamente pela “falta de diálogo” e pela arbitrariedade na modelagem. Mesmo após novas rodadas de negociação em 2024 e 2025, a comunidade local e a prefeitura foram às ruas protestar, alegando que suas vozes sobre o impacto econômico e o direito de ir e vir não foram plenamente atendidas.

A mudança de governo (Bolsonaro para Lula) resultou em uma remodelagem significativa do contrato, que tentou mitigar críticas sociais anteriores, mas acabou gerando novos focos de conflito jurídico e institucional em 2025. A insatisfação da população local com o processo contrasta diretamente com o artigo 4º do SNUC no que diz respeito às populações tradicionais que vivem nesses territórios, pois um dos objetivos da Lei é justamente: “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (Brasil, 2000, art. 4º, XIII).

No caso do turismo em Jericoacoara, inúmeros estudos empíricos demonstram os profundos impactos das atividades turísticas no cotidiano da população local e nas questões ambientais. É ao constatar essas contradições, entre o que está sendo proposto em editais, leis e documentos e o que os dados empíricos vêm apontando, que compreendemos a real complexidade deste assunto. O que se nota é que, durante a apresentação de programas, projetos e leis, os atores políticos institucionais ressaltam os aspectos positivos recorrendo a termos e

noções como “turismo sustentável”, “desenvolvimento sustentável”, “turismo verde”, “turismo de natureza” e “preservação da identidade cultural”.

Com relação ao conceito de turismo sustentável, Rabinovici (2009) adota uma postura crítica e pragmática em relação à sua definição. A autora não tenta criar um conceito rígido, mas sim problematizar a terminologia existente, destacando a dificuldade em distinguir termos como Ecoturismo, Turismo de Base Comunitária, Turismo Solidário e Turismo Responsável. Ela argumenta que essas categorias frequentemente se sobrepõem e que “quem adota um determinado rótulo nem sempre reflete seus significados teóricos na prática” (Rabinovici, 2009, p. 28). O discurso que justifica a concessão do Parna de Jericoacoara frequentemente utiliza rótulos como “Turismo Sustentável” e “Turismo de Natureza” para legitimar a entrada de parceiros privados, alegando que eles trarão ordem e sustentabilidade. No entanto, sob a perspectiva de Rabinovici (2009), é possível questionar se isso não seria apenas um rótulo “verde” para o que, na realidade, é a gestão de um turismo de massa, totalmente desconectado dos ideais de um “Turismo Alternativo” sob controle comunitário.

A trajetória do turismo em Jericoacoara revela a transição de um destino “alternativo” (na década de 1980) para um contexto de turismo de massa (a partir do início dos anos 2000). A atual necessidade de regulamentar a atividade e de rotulá-la como “sustentável” (através de planos de gestão e concessões) evidencia que a exploração turística ali já se tornou predatória e insustentável. A concessão surge, discursivamente, como a tentativa de corrigir essa “insustentabilidade”. Contudo, o trabalho de Rabinovici (2009) sobre as nuances desse conceito nos alerta para o uso crítico do rótulo “sustentável”. Aplicada ao dilema da concessão, essa terminologia serve, muitas vezes, como uma ferramenta para mascarar a continuidade da lógica do turismo de massa, potencialmente excluindo a comunidade local sob o falso pretexto da proteção ambiental.

Nesse atual projeto, a gestão ambiental compartilhada entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) surgiu como uma ferramenta de cooperação institucional, permitindo o compartilhamento das responsabilidades e competências que conduzem e controlam os usos dos recursos naturais e os riscos ambientais. O documento Ceará (2023) retrata o Parna de Jericoacoara como um ecossistema frágil que requer proteção rigorosa, ao mesmo tempo que reconhece o seu protagonismo como destino turístico, alegando a necessidade de uma gestão equilibrada. A cooperação entre diferentes níveis de governo e a participação da comunidade foram apontadas como elementos-chave na criação dessa proposta. Já o contrato de concessão, por sua vez, não reconhece que a população sofrerá impactos negativos. Pelo contrário, o documento estabelece uma série de obrigações para a

concessionária que, em teoria, visariam beneficiar exclusivamente a comunidade local e o meio ambiente.

## 5. CONSIDERAÇÕES

Este estudo tomou como norte a abordagem teórico-metodológica desenvolvida pela Antropologia Social e pela Ecologia Política (Little, 2006; Rodrigues, 2008; 2019), concentrando-se na análise das políticas, dos processos e dos contextos que culminaram na concessão do Parna de Jericoacoara. A pesquisa voltou-se para a reflexão em torno do material institucional encontrado ao longo desse processo, com enfoque na análise de conteúdo da política, desde suas bases conceituais e teórico-metodológicas até sua formulação, com atenção à coerência interna da política pública (Rodrigues, 2008; 2019).

Ao longo desta dissertação, buscou-se compreender como a questão socioambiental é representada nos editais e documentos elaborados no decorrer do processo de concessão. Os dados indicam que o ambiente é, predominantemente, representado sob uma visão de cunho neoliberal e, outras vezes, desenvolvimentista, na qual se atribui ao mercado o poder quase mágico de resolução dos problemas ambientais. Além disso, a alternância entre governos de orientações ideológicas distintas, com visões divergentes sobre meio ambiente e desenvolvimento, gerou entraves e descontinuidades que persistiram ao longo de todo o processo.

Esta dissertação insere-se no contexto global em que o turismo em Parques Nacionais vem sendo promovido como vetor de “desenvolvimento local”. Todavia, observa-se um impasse crítico entre a conservação dos ecossistemas e a prática potencialmente desenfreada do turismo. Conforme abordado, o caso de Jericoacoara evidencia a complexidade do dilema dessa política de desenvolvimento. O trabalho enfatizou a importância de refletir de forma crítica a respeito de como se deu o processo que culminou na concessão do Parna. Faz-se necessário observar e refletir sobre os verdadeiros beneficiários das mudanças propostas no espaço da vila. Quem serão os principais beneficiários da concessão? A população local terá direito a voto na tomada de decisões? Quais serão os estudos ambientais propostos pela concessionária e quais serão os critérios de escolha para eles? Estas são questões que deverão orientar todos aqueles que se voltem ao estudo do turismo na localidade aqui estudada, constituindo-se também em indagações válidas para os demais processos de concessão recém-concluídos ou em andamento no país.

Em vista desses questionamentos, as noções de sustentabilidade, ecoturismo e turismo de natureza devem ser profundamente problematizadas por aqueles que se dedicam ao estudo do turismo em Unidades de Conservação (UCs). Ademais, as populações locais não podem ser excluídas desse processo, pois, para que o turismo almeje, de fato, a sustentabilidade, é

inegociável a inclusão dos conhecimentos tradicionais e a garantia de sua participação efetiva na tomada de decisões.

Esta pesquisa também buscou evidenciar o potencial da antropologia para a reflexão em torno do turismo e o seu papel na alteração da dinâmica social, cultural, política e demográfica em ambientes frágeis do ponto de vista socioambiental. A temática proposta neste estudo tem, portanto, grande relevância antropológica e social, além de contribuir para os estudos contemporâneos sobre políticas públicas. Ao abordar o processo que levou à concessão do Parna Jericoacoara, foi necessário o cruzamento analítico de três políticas: a de Turismo, a de Meio Ambiente e a de Concessões e Parcerias Público-Privadas.

O que se vem identificando ao longo da coleta dos documentos referentes a esse processo é a inexistência de mecanismos que protejam integralmente as populações locais, tendo em vista serem os atores sociais mais desfavorecidos frente às disputas e aos interesses envolvidos em torno do desenvolvimento turístico. Apesar de ter sido atualizada em 2024, a perspectiva da Lei Geral do Turismo (LGT) ainda opera sob a visão de que as comunidades serão automaticamente “beneficiadas pela atividade econômica”, condicionando a sustentabilidade apenas à “adoção de condutas e práticas de mínimo impacto”. A lei praticamente desconsidera os impactos negativos e estruturais decorrentes do desenvolvimento do turismo nos territórios. A população local de Jericoacoara, principal alvo de danos e riscos socioambientais, congrega os atores mais vulneráveis frente aos interesses do capital turístico e da gestão do Parna.

A escolha de Ailton Krenak para a epígrafe desta dissertação é, portanto, intencional. O contato com sua obra ao longo da pesquisa é um convite à reflexão a respeito das visões de mundo e do modelo de civilização vigente. O cotidiano global é incessantemente permeado por notícias alarmantes sobre colapsos socioambientais, evidenciando a manifestação da crise atual, conhecida como “emergência climática”. Tais manifestações, seja através das chamas que se alastram pelo Brasil e pelo mundo, da degradação das florestas tropicais ou da aceleração do aquecimento planetário, não são meros eventos isolados. Longe disso, denotam o problema profundo do desajuste entre as práticas socioculturais humanas e os limites biofísicos do planeta, revelando a urgência de reavaliar as formas pelas quais sustentamos a nossa relação predatória com o meio ambiente.

Para Krenak (2019), a humanidade se descolou da Terra: “A ideia de nós, os humanos, nos descolarmos da terra, vivendo numa abstração civilizatória, é absurda. Ela suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, de existência e de hábitos” (Krenak, 2019, p. 22-23). Talvez o “primeiro passo” seja voltarmos a nos colar à Terra; e isso exige, segundo o

autor, abandonar a pretensão civilizatória que nos faz pensar que a Terra é uma coisa e nós somos outra.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Maria. Gomes Cartaxo de. **Parque Nacional de Jericoacoara: zoneamento para gestão e uso público**. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2007.

BETTI, Patrícia. **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) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Curitiba, PR, 2024.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7.557, 28 abr. 1981a. Disponível em: [Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16902.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16902.htm). Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 119, n. 167, p. 16553, 2 set. 1981b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Decreto n. 90.379, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a implantação da Área de Proteção Ambiental Jericoacoara. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15.353, 30 out. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d90379.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d90379.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 79, p. 1-2, 28 abr. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 138, p. 1-6, 19 jul. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Decreto s/nº, de 4 de fevereiro de 2002. Cria o Parque Nacional de Jericoacoara, redefine os limites da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, no Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 25, p. 11, 5 fev. 2002a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2002/Dnn9492imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2002/Dnn9492imprensa.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA nº 306, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 19 jul. 2002b. Disponível em: <https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=271>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da**

**União:** seção 1, Brasília, DF, n. 252, p. 2, 31 dez. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007. Altera os limites originais do Parque Nacional de Jericoacoara, situado nos Municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no Estado do Ceará; revoga o Decreto no 90.379, de 29 de outubro de 1984, e o Decreto s/no de 4 de fevereiro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 1, 15 jun. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11486-15-junho-2007-555350-publicacaooriginal-74557-pl.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 set. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:** Debate em torno da concessão de serviços públicos na forma de PPPs no Parque Nacional de Jericoacoara/CE. Notas Taquigráficas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/apresentacoes-em-eventos/eventos-2014/15-5-14-concessao-de-servicos-publicos-na-forma-de-ppps-no-parque-nacional-de-jericoacoara-ce/notas-taquigraficas/view>. Acesso em: 29 out. 2025.

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. **Diário Oficial da União:** seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 1, 13 set. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

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). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113668.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113668.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.978, de 18 de setembro de 2024. Altera as Leis nºs 7.064, de 6 de dezembro de 1982, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo), 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 182, p. 2, 19 set. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14978.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14978.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Regional da República da 5ª Região. **Parecer no Agravo Interno no Agravo de Instrumento nº 0808796-91.2025.4.05.0000**. Agravante: Município de Jijoca de Jericoacoara. Agravado: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e outros. Relator: Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. Procurador Regional da República: Duciran Van Marsen Farena. Recife, 4 ago. 2025. Disponível em: [https://a80b996915.clvaw-cdnwnd.com/30c8062af552c8c52e3fa17d299710a4/200002406-309d9309da/Parecer%20MPF\\_Lic%20Ambiental.pdf?ph=a80b996915](https://a80b996915.clvaw-cdnwnd.com/30c8062af552c8c52e3fa17d299710a4/200002406-309d9309da/Parecer%20MPF_Lic%20Ambiental.pdf?ph=a80b996915). Acesso em: 29 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BRONZ, Débora; ZHOURI, Andréa; CASTRO, Edna. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia**, [S. l.], n. 49, 2020. DOI: [10.22409/antropolitica2020.i49.a44533](https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a44533). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44533>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso futuro comum. Relatório Brundtland. **Our Common Future**. [s.l.], United Nations, 1987.

CEARÁ. **Proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara**. Governo do Ceará, [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/l/proposta-de-gestao-compartilhada-pnj-e-estado-do-ceara/>. Acesso em: 29 out. 2025.

CLERC-RENAUD, Agnès. **L'ici-bas et l'au-delà dans un village du nord Ceará (Brésil): ébauche d'un système cosmogonique et changement social**. 2002. Thèse (Docteur en Anthropologie Sociale et Ethnologie) – École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portaleducacaoambiental/sites/11/2024/05/Nosso-Futuro-Comum.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana. Etnoconservação da Natureza: Enfoques Alternativos. *In*: DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Editora Hucitec, 2000. p. 1-46.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec NUPAUB/USP, 2008.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. *In*: GANEM, Roseli Sena (Org.). **Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas**. Brasília: Editora Câmara, 2010. p. 341-385.

FONTELES, José Osmar. **Jericoacoara: Turismo e Sociedade**. Sobral, CE: Edições UVA, 2000.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. Requerimento Nº 0855, de 18 de fevereiro de

2014. Requerem a transcrição nos Anais desta Casa Legislativa do trecho da Coluna Vertical do jornal O Povo de 15/02/2014, com o título: “Jeri” pode ser privatizada. **Requerimento**. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2014. Disponível em: [https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2014/17251/17251\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2014/17251/17251_texto_integral.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**. Brasília, dez. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

GOMES, Johana Maiy Alecrim Alves. Novas formas de acumulação via natureza: privatização de parques nacionais no Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 44, 2024. DOI: 10.12957/geouerj.2024.79787. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/79787>. Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara**. Encarte 1. Brasília, DF: ICMBio, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/contextualizacao.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara**: Encarte 4: Planejamento da UC. Brasília, DF: ICMBio, 2011b. Documento alterado pela Portaria ICMBio nº 377, de 21 de julho de 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/copy3\\_of\\_encarte\\_4\\_PN\\_de\\_Jericoacoara\\_revisto\\_final.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/copy3_of_encarte_4_PN_de_Jericoacoara_revisto_final.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Concessões**: prioridades de execução 2016-2018. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios. Brasília, DF: ICMBio, 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom\\_cartilha\\_concessoes\\_2016\\_ICMBio.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Anexo A**: caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara. Divisão de Negócios, Planejamento e Licitações. Brasília, DF, 2020. 18 p. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/ANEXO\\_I\\_A\\_AREA\\_DA\\_CONCESSAO.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/ANEXO_I_A_AREA_DA_CONCESSAO.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. Portaria nº 377, de 21 de julho de 2021. Altera parte do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara, situado no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 139, p. 126, 26 jul. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/portaria\\_377\\_de\\_21\\_de\\_julho\\_2021.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/portaria_377_de_21_de_julho_2021.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Ata da 1ª Audiência Pública** relativa à disponibilização de informações sobre o 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. Jijoca de Jericoacoara, CE, 25 abr. 2022a. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom\\_ata\\_audiencia\\_publica\\_1a\\_jijoca\\_de\\_jericoacoara\\_2022a.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_ata_audiencia_publica_1a_jijoca_de_jericoacoara_2022a.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

de-conteudo/publicacoes/editais-diversos/editais-diversos-2022/AUDIENCIA PUBLICA DIA 25 04 22 Jijoca Lista de Presenca.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Ata da 2ª Audiência Pública** relativa à disponibilização de informações sobre o 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. Cruz, CE, 26 abr. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/editais-diversos/editais-diversos-2022/AUDIENCIA PUBLICA DIA 26 04 22 Prea Lista de Presenca.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Edital de licitação:** concorrência nº 02/2022. Processo Administrativo nº 02070.003311/2022-46. Objeto: Concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara. Brasília, DF, 28 dez. 2022c. 28 p. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2022/arquivos/editalcel\\_jericoacoara.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2022/arquivos/editalcel_jericoacoara.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Minuta de contrato.** Processo SEI nº 02070.003311/2022-46. Documento nº 13192718. Objeto: Concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara. Brasília, DF, 28 dez. 2022d. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2022/ContratoCEL\\_Jericoacoara.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2022/ContratoCEL_Jericoacoara.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Edital de licitação:** concorrência nº 02/2023. Processo Administrativo nº 02070.003311/2022-46. Objeto: Concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara. Brasília, DF, 14 set. 2023. 27 p. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/SEI\\_ICMBio16072700Edital.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/SEI_ICMBio16072700Edital.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

ICMBIO. **Contrato de concessão Nº 02/2024.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/copy2\\_of\\_SEI\\_ICMBio18933041Contrato.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/copy2_of_SEI_ICMBio18933041Contrato.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

INGOLD, Tim. Culture, nature and environment: steps to an ecology of life. *In*: INGOLD, Tim. **The perception of the Environment.** Essays on livelihood, dwelling and skill. London and New York: Routledge, 2000. p. 1-12. Tradução de Silvio Carvalho.

INGOLD, Tim. **Estar vivo:** ensaios sobre movimento, conhecimento e descrição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. Tradução de Fábio Creder.

JIOCA DE JERICOACOARA. Lei Complementar nº 107/2015, de 16 de outubro de 2015. Altera a Lei nº 113/2000 (Código Tributário do Município de Jericoacoara) e dá outras

providências. **Leis Municipais**. Jijoca de Jericoacoara: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <https://jijocadejericoacoara.ce.gov.br/leis.php?id=361>. Acesso em: 29 out. 2025.

JJOCA DE JERICOACOARA. Decreto nº 044/2017, de 21 de agosto de 2017. Regulamenta o Art. 180 da Lei Complementar nº 107/2015, que trata da Taxa de Turismo Sustentável. **Decretos Municipais**. Jijoca de Jericoacoara: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <https://jijocadejericoacoara.ce.gov.br/decretos.php?id=132>. Acesso em: 29 out. 2025.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Introdução. In: LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 2006. p. 17-22. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo\\_Rio\\_Joanesburgo.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994. Tradução de Carlos Irineu da Costa.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza: Como fazer ciência na democracia**. Bauru, SP: Edusc, 2004. Tradução de Carlos Aurélio Mota de Souza.

LIMA, Luis Cruz; SILVA, Ângela Maria Falcão da. **O local globalizado pelo turismo: Jeri e Canoa no final do século XX**. 1. ed. Fortaleza, CE: EDUECE, 2004.

LITTLE, Paul Elliott. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, v. 28, n. 1, p. 251-290, 2003.

LITTLE, Paul Elliott. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, n. 25, p. 85-103, jan. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a05v1225.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

LOPES, Mariana Manzano; PANOSSO NETTO, Alexandre. O turismo no governo de Jair Bolsonaro: políticas públicas e discursos ideológicos. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 17, p. 2777, 2023. DOI: 10.7784/rbtur.v17.2777. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/2777>. Acesso em: 29 out. 2025.

LÓPEZ SANTILLÁN, Ángeles A.; MARÍN GUARDADO, Gustavo. Turismo, capitalismo y producción de lo exótico: una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura. **Relaciones Estudios de Historia y Sociedad**, Zamora, v. 31, n. 123, p. 219-260, ene. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-39292010000300008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292010000300008&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 29 out. 2025.

MARÍN GUARDADO, Gustavo. Turismo: espacios y culturas en transformación. **Desacatos**, Ciudad de México, n. 47, p. 6-15, abr. 2015.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental**. 3. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2018.

MARTINS, Helenita Maria Teixeira Marques. **Turismo e práticas artesanais: efeitos da expansão turística**. 2019. 81 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

MARTINS, Helenita Maria Teixeira Marques. **Encontros e desencontros no paraíso: etnografia de relações afetivo-sexuais entre pessoas locais e turistas estrangeiras(os) em Jericoacoara-Ceará, Brasil**. 2024. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Associado de Pós-Graduação em Antropologia da UNILAB/UFC, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

MARTINS, Helenita Maria Teixeira Marques; OLIVEIRA, Lucas da Silva. Fazendo antropologia no extremo-oeste cearense: um estudo etnográfico da expansão turística na Vila de Jericoacoara. **Reunião Brasileira de Antropologia: ABA**, [S. l.], n. 33, p. 1-15, 2022.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: [https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planos/plano-nacional-do-turismo/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planos/plano-nacional-do-turismo/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planos/plano-nacional-do-turismo/plano-nacional-de-turismo-2007-2010.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2013/2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2018/2022: Mais emprego e renda para o Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo 2024-2027: O turismo como protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planos/plano-nacional-do-turismo/PLANONACIONALDETURISMOV431.10PORTAL.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

MOLINA, Fabio Silveira. **Turismo e produção do espaço - o caso de Jericoacoara, CE**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal do Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 13-44.

NEGRÃO, João José de Oliveira. O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 1, p. 103-111, 1996.

NÚCLEO DE GEOGRAFIA APLICADA. **Área de proteção ambiental Jericoacoara:** Contribuição ao estudo de bases e perspectivas para o desenvolvimento integrado. Fortaleza, CE: UECE, 1985. 127 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Tradução: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Rio de Janeiro: **UNIC Rio**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

PALITOT, Estevão; OLIVEIRA, Kelly Emanuelle. Toda força à ré: territorializações indígenas e regressões estatais no nordeste do Brasil. **Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia**, [S. l.], n. 49, 2020. DOI: [10.22409/antropolitica2020.i49.a42134](https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a42134). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/42134>. Acesso em: 29 out. 2025.

POMPERMAIER, Valentina Calado. **Público, privado e estatal nas parcerias em torno das UCs:** a quem se destinam as unidades de conservação? 2023. 170 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2023.

RABINOVICI, Andrea. **Organizações não governamentais e turismo sustentável:** trilhando conceitos de participação e conflitos. 2009. 311 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

RIBEIRO, Tiago; SOUZA, Rafael de; SAMPAIO, Carmen Sanches (Org.). **Conversa como metodologia de pesquisa:** por que não? Rio de Janeiro: Ayvu, 2018. 255 p.

RIO DE JANEIRO. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos\\_fluxos/doc\\_principais\\_ecopolitica/Declaracao\\_rio\\_1992.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaracao_rio_1992.pdf). Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Diretrizes da política nacional de turismo e subsídios para sua avaliação. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. 2, n. 3, p. 62-78, jun. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21348>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe Mexicano. **RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo**, [S. l.], v. 5, p. 81-104, 2015. Disponível em: <https://seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/1603>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893/18057>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, v. 2, n. 16, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/49874>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo, conflitos sociais e os direitos das populações tradicionais. **Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 170-195, 2023. DOI: 10.26512/abya-yala.v7i1.48585. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/48585>. Acesso em: 29 out. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho; ARAÚJO, Antônia Gabriela Pereira. Turismo e conflitos de terras no Brasil e no México: uma proposta comparativa. **Áltera: Revista de Antropologia**, João Pessoa, v. 1, n. 15, p. 1-26, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/altera/article/view/65707/38294>. Acesso em: 29 out. 2025.

SEPTANIL, Moema Pauline Barão. **Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil**: inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental. 2023. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2023.

SILVA, Grislayne Guedes Lopes da; RAIMUNDO, Sidnei. Modelos de concessão de serviços em Parques Nacionais brasileiros. **Turismo e Sociedade**, [S. l.], v. 14, n. 2, 2021. DOI: 10.5380/ts.v14i2.77618. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/77618>. Acesso em: 29 out. 2025.

SILVA, Tarcísio Augusto Alves da. Entrevista - Andréa Zhouri. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, [S. l.], v. 1, n. 16, p. 08-18, 2020. Disponível em: <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciasociais/article/view/3693>. Acesso em: 29 out. 2025.

SOARES, Isabelle Carolina Mangoni. **A privatização dos parques urbanos**: neoliberalismo e produção do espaço público. 2024. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2024.

STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Diferentes aportes no âmbito da antropologia fenomenológica: diálogos com Tim Ingold. *In*: STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura (Orgs.). **Cultura, percepção e ambiente**: diálogos com Tim Ingold. São Paulo: Terceiro Nome, 2012. p. 31-47.

VASCONCELOS, Taciane Silva. **Legislação ambiental em Parques Nacionais**: abordagem antropológica do conflito socioambiental no parque nacional de Jericoacoara – Ceará. 2019. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

VILHENA, Cecília Fernandes. **Parcerias público-privadas (PPPs) na gestão dos parques no Brasil**: perspectivas e desafios na implementação do Programa de Concessão dos Parques Estaduais. 2022. 187 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, 2022.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a

governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 97-107, 2008.

ZHOURI, Andréa. Belo Monte: crise do sistema ambiental e da democracia. *In*: ZHOURI, Andréa (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília, DF: ABA, 2012. p. 45-65.

ZHOURI, Andréa. O anti-ambientalismo no Brasil: da violência lenta à violência nua. *In*: ZUCARELLI, Marcos Cristiano et al. (Orgs.). **Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados: efeitos e danos da implantação de “grandes projetos de desenvolvimento” em territórios sociais**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2022. p. 105-145.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens Augustinus. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. *In*: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens Augustinus (Orgs.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 11-33.