

ECOTURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: LIMITES JURÍDICOS E DESAFIOS DE EFETIVIDADE NO BRASIL

ECOTOURISM IN STRICT PROTECTION CONSERVATION UNITS: LEGAL LIMITS
AND EFFECTIVENESS CHALLENGES IN BRAZIL

ECOTURISMO EN UNIDADES DE CONSERVACIÓN DE PROTECCIÓN INTEGRAL:
LÍMITES JURÍDICOS Y DESAFÍOS DE EFECTIVIDAD EN BRASIL

Ronaldo da Silva Rogeri¹
Vanuza Pires Costa²

1

RESUMO: Esse artigo buscou analisar os limites e as possibilidades jurídicas para a prática do ecoturismo em áreas de preservação ambiental, a partir da Constituição Federal de 1988, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000). A metodologia empregada baseou-se em uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, com estudo de caso múltiplo no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), Parque Nacional do Iguaçu (PR) e Parque Estadual do Jalapão (TO), orientada pela análise de conteúdo. Os principais resultados demonstram que os casos estudados apresentam diferentes condições de implementação em relação ao uso público, à regularização fundiária e à capacidade institucional. Conclui-se que o principal desafio identificado não reside na ausência de instrumentos jurídicos, mas nas condições concretas de sua implementação, evidenciando a necessidade de fortalecimento da gestão, da fiscalização e do planejamento ambiental.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Unidades de Conservação. Ecoturismo.

¹ Graduando em Direito, Universidade de Gurupi-TO - UNIRG.

² Mestra em Direito. Docente do curso de Direito da Universidade de Gurupi-UNIRG e Universidade Estadual do Tocantins-UNITINS.

ABSTRACT: This article aims to analyze the legal limits and possibilities for ecotourism in protected areas, based on the 1988 Federal Constitution, the National Environmental Policy (Law No. 6,938/1981), and the National System of Conservation Units (Law No. 9,985/2000). The methodology was based on a qualitative, exploratory, and descriptive approach, supported by bibliographic and documentary research, with a multiple case study of Chapada dos Veadeiros National Park (GO), Iguazu National Park (PR), and Jalapão State Park (TO), guided by content analysis. The main results demonstrate that the cases studied present different implementation conditions regarding public use, land tenure regularization, and institutional capacity. It is concluded that the main challenge lies not in the absence of legal instruments, but in the concrete conditions for their implementation, highlighting the need to strengthen environmental management, enforcement, and planning.

Keywords: Environmental Law. Protected Areas. Ecotourism.

RESUMEN: Este artículo pretende analizar los límites y las posibilidades jurídicas para la práctica del ecoturismo en áreas de preservación ambiental, a partir de la Constitución Federal de 1988, la Política Nacional del Medio Ambiente (Ley nº 6.938/1981) y el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (Ley nº 9.985/2000). La metodología empleada se basó en un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, fundamentado en investigación bibliográfica y documental, con estudio de caso múltiple en el Parque Nacional Chapada dos Veadeiros (GO), Parque Nacional Iguazú (PR) y Parque Estatal Jalapão (TO), guiado por el análisis de contenido. Los principales resultados demuestran que los casos estudiados presentan diferentes condiciones de implementación con respecto al uso público, la regularización de la tenencia de la tierra y la capacidad institucional. Se concluye que el principal desafío no radica en la ausencia de instrumentos jurídicos, sino en las condiciones concretas de su implementación, evidenciando la necesidad de fortalecer la gestión, la fiscalización y la planificación ambiental.

2

Palabras clave: Derecho Ambiental. Unidades de Conservación. Ecoturismo.

INTRODUÇÃO

A intensificação das pressões antrópicas sobre os ecossistemas naturais nas últimas décadas tem reposicionado a temática ambiental como eixo central das discussões jurídicas contemporâneas, especialmente no que se refere à conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Nesse contexto, o ecoturismo emerge como atividade potencialmente compatível com a sustentabilidade, ao propor o uso ordenado dos recursos naturais aliado à educação ambiental e à valorização dos territórios.

Conforme o Ministério do Turismo (2010), o ecoturismo consiste no segmento turístico que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, promovendo sua conservação e contribuindo para a sensibilização ambiental e para o desenvolvimento das comunidades

loais. Todavia, sua implementação em áreas sensíveis revela uma tensão estrutural entre exploração econômica e proteção ecológica, exigindo análise jurídica criteriosa acerca de seus limites normativos e institucionais.

As Unidades de Conservação constituem o principal instrumento da política ambiental brasileira voltado à proteção de espaços territorialmente delimitados de relevância ecológica. Instituídas no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), essas áreas desempenham funções ambientais essenciais, como a preservação da biodiversidade, a manutenção de serviços ecossistêmicos e a proteção de recursos hídricos estratégicos, além de contribuírem para a regulação climática e a conservação da paisagem natural.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro admita a visitação pública em determinadas categorias de Unidades de Conservação, a efetividade dessa previsão depende da existência de instrumentos de gestão adequados, especialmente dos planos de manejo e da capacidade institucional de fiscalização. Nesse sentido, a doutrina ambiental destaca que a proteção jurídica do meio ambiente não se esgota na previsão normativa, exigindo sua efetiva implementação administrativa (Milaré, 2018).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 225, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de sua defesa e preservação. A partir desse comando constitucional, foram estruturadas normas infraconstitucionais relevantes, com destaque para a Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Apesar da existência desse arcabouço normativo, observa-se que a expansão do ecoturismo em áreas protegidas tem gerado desafios relacionados à capacidade de controle estatal, à pressão sobre os ecossistemas e à efetividade dos instrumentos de gestão ambiental. Nesse sentido, o problema de pesquisa consiste em analisar de que forma o ordenamento jurídico brasileiro estabelece limites e possibilidades para a prática do ecoturismo em áreas de preservação ambiental.

Parte-se da hipótese de que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos normativos suficientes para disciplinar o ecoturismo, mas sua efetividade depende diretamente da implementação adequada dos mecanismos de gestão, especialmente dos planos de manejo e da atuação fiscalizatória do Estado.

O objetivo geral da pesquisa é analisar de que forma a legislação ambiental brasileira estabelece limites e possibilidades para a prática do ecoturismo em áreas de preservação ambiental, considerando os instrumentos jurídicos voltados à proteção dos ecossistemas e à promoção do uso sustentável das Unidades de Conservação.

MÉTODOS

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com abordagem hipotético-dedutiva, partindo-se da premissa geral de que a legislação ambiental brasileira, notadamente a Lei nº 9.985/2000, estabelece um arcabouço normativo suficiente para ordenar a visitação sustentável em áreas protegidas, para, em seguida, testar essa hipótese à luz da realidade normativa e gerencial de Unidades de Conservação concretamente selecionadas. Trata-se de estudo bibliográfico e documental, complementado por estudo de casos múltiplos, voltado à análise da interface entre o regime jurídico das Unidades de Conservação e a prática do ecoturismo no Brasil.

A análise empreendida compreende o período histórico-jurídico posterior à promulgação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estendendo-se até o contexto atual do ano de 2026. Este recorte temporal justifica-se por representar o marco regulatório fundante da gestão de áreas protegidas no Brasil, abarcando todo o processo de consolidação das políticas públicas voltadas à visitação, à concessão de serviços turísticos e ao fomento do ecoturismo no país.

Para fins de ancoragem empírica e aplicação contextualizada das normas, foram selecionadas três Unidades de Conservação que possuem atividades de ecoturismo formalmente regulamentadas, constituindo um corpus de estudo de casos múltiplos que permite ilustrar e contrastar diferentes realidades de gestão. O primeiro caso corresponde ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, localizado no estado de Goiás, unidade de Proteção Integral administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), representativa do bioma Cerrado e reconhecida pelo forte apelo ao turismo de natureza e contemplação. O segundo caso refere-se ao Parque Nacional do Iguaçu, situado no estado do Paraná, igualmente uma Unidade de Proteção Integral sob gestão federal, que se destaca como modelo pioneiro e paradigmático de concessão de serviços de apoio à visitação no Brasil, inserido no bioma Mata Atlântica. O terceiro e último caso contemplado é o Parque Estadual

do Jalapão, localizado no estado do Tocantins, Unidade de Proteção Integral gerida pelo Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), representativa do ecoturismo praticado em áreas de transição entre os biomas Cerrado e Caatinga, com notória participação de comunidades locais na cadeia produtiva do turismo. A seleção destas três unidades fundamentou-se em critérios objetivos previamente estabelecidos, quais sejam: a relevância ecológica e turística em âmbito nacional, a diversidade de esferas administrativas envolvendo tanto a gestão federal quanto a estadual, e a existência de instrumentos de gestão formalmente instituídos, como Planos de Manejo e normativas específicas de visitação, passíveis de análise documental aprofundada.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica em bases como SciELO, CAPES e Google Scholar, além de análise documental da legislação ambiental, planos de manejo, portarias e relatórios institucionais.

A análise foi conduzida por meio da técnica de Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011). Para orientar a leitura, a interpretação e a sistematização dos documentos, foram estabelecidas a priori duas categorias analíticas transversais, aplicáveis indistintamente aos três casos examinados. A primeira categoria, denominada Possibilidades Legais e Institucionais, destinou-se a identificar os instrumentos normativos que viabilizam, fomentam e ordenam a prática do ecoturismo, tais como autorizações para a implantação de trilhas e atrativos, concessão de serviços de hospedagem e alimentação, e mecanismos de cobrança de ingressos e autorizações especiais. A segunda categoria, intitulada Limites e Entraves Jurídico-Administrativos, voltou-se a mapear as restrições legais expressamente consignadas nos diplomas normativos, a exemplo do zoneamento que estabelece áreas intangíveis e zonas de uso restrito, bem como as lacunas normativas que eventualmente geram insegurança jurídica e os gargalos de gestão que decorrem da aplicação prática da lei, como a morosidade na revisão e atualização dos Planos de Manejo e os conflitos fundiários não equacionados que impactam diretamente a plena fruição turística das áreas protegidas.

A triangulação dos dados foi realizada por meio da comparação sistemática entre o disposto na norma geral instituída pelo SNUC e as normas específicas consubstanciadas nos Planos de Manejo e Portarias de cada uma das três Unidades de Conservação analisadas, buscando-se identificar padrões de convergência que indiquem uma aplicação uniforme da

legislação, bem como eventuais divergências que evidenciem particularidades regionais ou administrativas na implementação da política pública de ecoturismo.

RESULTADOS

O arcabouço jurídico-normativo da proteção ambiental e do ecoturismo no Brasil

A análise dos limites e das possibilidades legais para a prática do ecoturismo em áreas de preservação ambiental exige, preliminarmente, a compreensão do arcabouço normativo que rege a matéria no ordenamento jurídico brasileiro. Esse sistema dedica-se a examinar, em níveis hierárquicos e complementares, os diplomas que estabelecem as bases para a conservação da natureza e a regulamentação do uso público. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, é compreendido pela doutrina como um direito fundamental de natureza difusa, cuja titularidade pertence à coletividade. A Constituição elevou a proteção ambiental a um patamar que vincula a atuação do Estado e da sociedade a uma ética de responsabilidade ecológica, superando a visão meramente utilitarista dos recursos naturais (Silva, 2017).

Para assegurar a efetividade desse direito, o texto constitucional atribui ao Poder Público a incumbência de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Segundo Fiorillo (2020), o inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 estabelece uma verdadeira reserva legal qualificada, na medida em que condiciona qualquer alteração ou supressão desses espaços à edição de lei em sentido formal, conferindo-lhes um regime jurídico de proteção reforçada. Milaré (2018) ressalta que essa expressão possui amplo sentido, abrangendo não apenas as Unidades de Conservação, mas também outras áreas de interesse ambiental como as de preservação permanente e reserva legal.

Anterior à própria Constituição, a Lei nº 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, representa o marco inaugural da sistematização da gestão ambiental no país. Ao estabelecer instrumentos como o licenciamento, a avaliação de impactos e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, essa lei consolidou uma racionalidade administrativa voltada à prevenção de danos ambientais (Benjamin, 2001). A Política Nacional do Meio Ambiente já previa, em seu artigo nono, a criação de espaços territorialmente protegidos,

demonstrando a coerência e a progressividade do ordenamento jurídico pátrio que culminaria na regulamentação exaustiva do sistema atual.

A sistematização definitiva ocorreu com a Lei nº 9.985 de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Este diploma organiza as áreas protegidas em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável. Nas Unidades de Proteção Integral, categoria na qual se inserem os Parques objeto deste estudo, o objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Machado (2022) esclarece que o uso indireto compreende atividades que não envolvem consumo ou dano, englobando a contemplação, a pesquisa científica e o turismo ecológico, desde que realizados em conformidade com as normas vigentes.

O plano de manejo surge nesse cenário como o principal instrumento técnico de gestão, responsável por estabelecer o zoneamento e as diretrizes de manejo dos recursos naturais. Para Édis Milaré, trata-se do mecanismo central de efetivação da política ambiental, pois materializa a transição entre a proteção formal e a gestão concreta do território. Contudo, a literatura crítica aponta a existência de um déficit de implementação dessas unidades, especialmente no que se refere à fiscalização e à efetividade dos planos. Evidencia-se uma tensão estrutural entre a previsão legal e a realidade institucional, de modo que a eficácia do ecoturismo permanece condicionada à capacidade do Estado em executar as normas de zoneamento e monitorar a capacidade de carga dos atrativos.

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros

Criado em 1961 pelo então presidente Juscelino Kubitschek, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV) passou por diversas alterações territoriais ao longo das décadas, consolidando-se em 2017 com uma área de aproximadamente 240 mil hectares. Localizada em uma região de geologia antiga e complexa no estado de Goiás, a unidade protege o cerrado de maior altitude do Brasil, apresentando um relevo diversificado composto por chapadas, escarpas e superfícies aplainadas. Seu clima é o tropical semiúmido, marcado por um verão chuvoso e um inverno rigorosamente seco, o que influencia diretamente sua hidrografia, inserida na bacia do Alto Tocantins, e sua rica pedologia.

A biodiversidade do parque é um de seus maiores patrimônios, abrigando fitofisionomias variadas, como matas de galeria e campos rupestres, além de espécies da flora e

fauna ameaçadas de extinção, a exemplo da sempre-viva, da onça-pintada e do pato-mergulhão. Socioeconomicamente, o parque tornou-se um polo de turismo ecológico, registrando um aumento expressivo no número de visitantes nos últimos anos. Contudo, a integridade do PNCV enfrenta ameaças constantes, sendo a principal delas a recorrência de incêndios florestais no auge da seca. Outros desafios incluem o avanço de espécies exóticas, o desmatamento ilegal e a ocupação irregular do entorno, exigindo estratégias contínuas de fiscalização e manejo integrado do fogo (ICMBio, 2021).

Nesse contexto, a gestão do uso público no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros revela-se elemento central para a conciliação entre a conservação ambiental e a prática do ecoturismo, sendo disciplinada de forma detalhada pelo Plano de Manejo, instrumento previsto na Lei nº 9.985/2000.

No que se refere às possibilidades legais e institucionais, verifica-se que o ecoturismo é admitido como atividade compatível com os objetivos da unidade, desde que submetido ao zoneamento ambiental e às diretrizes de uso público sustentável. O Plano de Manejo estabelece diferentes zonas de uso, nas quais a visitação é permitida sob condições específicas destacando-se as zonas nas quais a visitação é admitida, observadas as condições e restrições estabelecidas pelo Plano de Manejo vigente. Nessas áreas, admite-se a utilização de trilhas, a realização de acampamentos primitivos e a instalação de infraestrutura mínima voltada ao atendimento dos visitantes, evidenciando a existência de instrumentos normativos que viabilizam a prática do ecoturismo de forma organizada e compatível com a conservação ambiental.

Por outro lado, o Plano de Manejo também evidencia a imposição de restrições rigorosas à atividade turística, reafirmando a primazia da preservação ambiental. As zonas destinadas à maior proteção ambiental, por exemplo, restringem ou vedam a visitação conforme as regras estabelecidas no Plano de Manejo, restringindo-se a atividades de pesquisa e monitoramento ambiental. Ademais, mesmo nas zonas em que a visitação é permitida, são impostas condicionantes estritas, como a limitação do impacto ambiental, o controle da abertura de trilhas, a proibição do uso de fogo, a restrição ao trânsito motorizado e a necessidade de proteção de espécies sensíveis, como o pato-mergulhão, especialmente durante seu período reprodutivo.

Observa-se, ainda, que a regulamentação da visitação envolve um conjunto detalhado de normas relativas à conduta dos visitantes, à gestão de resíduos, à instalação de infraestrutura e à realização de atividades específicas, demonstrando um elevado grau de normatização da

atividade turística no interior da unidade. Tal complexidade normativa evidencia que o ecoturismo, no contexto do PNCV, não se configura como atividade livre, mas como prática condicionada e rigidamente regulada, subordinada à lógica da conservação ambiental.

A análise comparativa entre o arcabouço normativo instituído pela Lei nº 9.985/2000 e sua aplicação concreta no caso do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros permite inferir que há significativa coerência entre a norma geral e a gestão da unidade. O Plano de Manejo operacionaliza, em nível local, os instrumentos previstos pelo SNUC, especialmente por meio do zoneamento ambiental e da regulamentação do uso público.

Entretanto, verifica-se que a rigidez das normas e a multiplicidade de restrições impostas ao uso turístico evidenciam que a prioridade conferida à preservação ambiental pode limitar, em certa medida, a expansão do ecoturismo, sobretudo em áreas de maior sensibilidade ecológica. Assim, constata-se que, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de mecanismos adequados para disciplinar a atividade, sua efetividade depende diretamente da capacidade de gestão, fiscalização e implementação das diretrizes estabelecidas, revelando que o principal desafio reside menos na ausência de normas e mais na sua concretização prática.

Parque Nacional do Iguaçu

9

A trajetória do Parque Nacional do Iguaçu revela que a proteção ambiental no Brasil, antes mesmo de se tornar um imperativo constitucional, nasceu de um ideal de utilidade pública e soberania nacional. Desde a visão precursora de André Rebouças no século XIX, inspirado no modelo estadunidense de Yellowstone, até a intervenção direta de Santos Dumont em 1916, a criação da unidade em 1939 por Getúlio Vargas (Decreto nº 1.035) estabeleceu um marco de transição da propriedade privada para o domínio público em prol do interesse coletivo. Sob a égide atual da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), o parque integra o grupo de Proteção Integral, admitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais, inclusive atividades de recreação e turismo ecológico, quando compatíveis com seus objetivos e regras de manejo.

Essa proteção jurídica justifica-se pela excepcionalidade físico-natural da região. O complexo das Cataratas do Iguaçu, assentado sobre rochas ígneas do período Cretáceo, abriga uma biodiversidade que transita entre a Floresta Estacional Semidecidual e a Floresta Ombrófila Mista. A relevância biológica é atestada pela presença de espécies críticas como a peroba-rosa e o palmito-juçara, além de predadores de topo como a onça-pintada e a onça-parda.

Todavia, a análise do Plano de Manejo (ICMBio, 2018) revela que a manutenção desse banco genético depende de um equilíbrio delicado: segundo o documento, a visitação concentra-se nas áreas destinadas ao uso público, enquanto parcela significativa da unidade permanece submetida a regimes de maior restrição de uso. Essa estratégia de zoneamento permite que a pressão turística nas Cataratas seja direcionada para áreas já antropizadas, por meio da exploração de serviços de apoio à visitação, observados o art. 33 da Lei nº 9.985/2000 e os instrumentos específicos de delegação aplicáveis, resguardando habitats críticos como o da bacia do rio Floriano, onde a visitação é terminantemente proibida.

Entretanto, a robustez do arcabouço normativo brasileiro encontra limitações severas na implementação prática. Um dos principais obstáculos jurídico-administrativos reside na ausência de uma Zona de Amortecimento oficialmente constituída para o Parque Nacional do Iguaçu. A definição e a disciplina da zona de amortecimento constituem desafio relevante à efetividade da proteção do entorno da unidade, nos termos do art. 25 da Lei nº 9.985/2000. Essa lacuna torna a unidade vulnerável a pressões externas como a expansão agropecuária, usinas hidrelétricas e atividades ilegais de caça e extração. Essa vulnerabilidade demonstra que o modelo jurídico baseado em delimitações territoriais rígidas é insuficiente se não houver uma integração efetiva entre as políticas ambientais e o desenvolvimento regional dos municípios paranaenses vizinhos.

10

O verdadeiro limite jurídico ao ecoturismo no Iguaçu não reside na proibição da atividade, mas na capacidade do Estado em ordenar o território e monitorar a capacidade de suporte dos atrativos. A exploração de serviços turísticos por concessão deve ser compatibilizada com os objetivos de conservação da unidade, mediante prevenção e monitoramento dos impactos ambientais. Sem a resolução dos conflitos socioambientais com comunidades tradicionais e sem o fortalecimento da fiscalização contra ameaças externas, a "possibilidade" econômica do turismo corre o risco de sobrepujar o "limite" ecológico da unidade, comprometendo os serviços ambientais que o próprio Direito se propôs a proteger.

Parque Estadual do Jalapão

A configuração jurídica e territorial do Parque Estadual do Jalapão evidencia um modelo de conservação que, embora robusto em sua formulação normativa, revela tensões estruturais relevantes entre proteção ambiental, ordenamento territorial e justiça socioambiental.

Instituído pela Lei Estadual nº 1.203/2001, o parque integra o grupo de Unidades de Conservação de Proteção Integral, submetendo-se às diretrizes da Lei nº 9.985/2000, que restringem o uso direto dos recursos naturais e impõem a prevalência da preservação dos ecossistemas.

Do ponto de vista ecológico, o PEJ assume papel estratégico na dinâmica ambiental do centro-norte brasileiro, funcionando como divisor de águas responsável por alimentar importantes tributários do rio Tocantins, a exemplo dos rios Sono e Novo. Essa função hidrológica, associada à presença de aquíferos vinculados às formações sedimentares do período Cretáceo, confere à unidade relevância regional. Ao mesmo tempo, a base geológica que sustenta suas formações paisagísticas, como dunas e veredas, implica elevada sensibilidade ambiental. Os solos arenosos e pouco consolidados intensificam processos erosivos, tornando a paisagem dinâmica, porém altamente vulnerável à intervenção antrópica, especialmente diante da expansão do turismo e da abertura de vias de acesso.

No campo da biodiversidade, o Parque Estadual do Jalapão está inserido predominantemente no bioma Cerrado e apresenta características de ecótono, especialmente pela transição entre o Cerrado e a Caatinga. Essa condição favorece a ocorrência de espécies ameaçadas de extinção, como a onça-pintada, o lobo-guará e o pato-mergulhão, além de consolidar a região como espaço estratégico para pesquisas científicas. Não obstante, a efetividade dessa proteção encontra limites na persistência de pressões antrópicas, como a caça, o uso inadequado do fogo e a introdução de espécies exóticas, fatores que permanecem como desafios recorrentes à gestão ambiental.

Sob a perspectiva institucional, o parque exerce função relevante na articulação de um corredor ecológico mais amplo, ao lado da APA do Jalapão e da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. Tal integração amplia o potencial de conservação em escala regional, mas exige coordenação interinstitucional que nem sempre se concretiza de forma eficaz. A indefinição quanto aos limites territoriais e à zona de amortecimento, somada à fragilidade da regularização fundiária, compromete a segurança jurídica da unidade e intensifica conflitos com as comunidades locais.

A análise do Plano de Manejo (Naturatins, 2003) explicita, de maneira mais concreta, os limites dessa estrutura normativa. O documento registrava 25 localidades e aproximadamente 565 habitantes no interior da unidade, dado que não deve ser tomado como retrato demográfico atual. Ainda assim, o registro histórico evidencia a existência de ocupação humana no território

e permite compreender a complexidade da gestão de uma unidade classificada juridicamente como parque. Nesse contexto, observa-se uma situação de conflito entre as ocupações existentes e o regime jurídico de proteção integral da unidade. Nesse cenário, a indefinição fundiária emerge como importante entrave à gestão, ao gerar insegurança para as comunidades e dificultar a compatibilização entre os objetivos de conservação da unidade e a realidade socioeconômica existente no território.

Além disso, o plano identifica o turismo desordenado como uma das principais atividades conflitantes no interior da unidade, responsável por impactos como degradação da vegetação, erosão do solo e deposição inadequada de resíduos em áreas sensíveis. Tal constatação evidencia que a autorização legal para a visitação pública em unidades de proteção integral não é suficiente para assegurar a sustentabilidade da atividade. Na ausência de instrumentos efetivos de gestão, como planejamento do uso público, definição de capacidade de carga e fiscalização contínua, o ecoturismo deixa de operar como ferramenta de conservação e passa a constituir vetor de degradação ambiental.

Por outro lado, o próprio plano de manejo aponta iniciativas que demonstram possibilidades de conciliação entre conservação e desenvolvimento local, como o manejo sustentável do capim dourado e do buriti para a produção de artesanato, apoiado por políticas públicas federais. Essas experiências indicam que a integração das comunidades locais à gestão pode reduzir pressões sobre os recursos naturais e fortalecer estratégias de conservação. Ainda assim, tais iniciativas permanecem pontuais e insuficientes diante da ausência de uma política estruturada de regularização fundiária e inclusão socioeconômica.

Diante desse quadro, o caso do Jalapão evidencia que os limites jurídicos ao ecoturismo e à conservação ambiental não decorrem da ausência de normas permissivas, mas da fragilidade institucional em implementá-las de forma eficaz. A consolidação do parque como instrumento de proteção depende, portanto, não apenas da rigidez normativa, mas da capacidade estatal de articular governança territorial, infraestrutura adequada e participação social, sob pena de que as possibilidades previstas no plano legal permaneçam dissociadas da realidade concreta.

Contrastes na efetividade do SNUC: análise comparada dos casos estudados

A análise comparativa entre o Parque Nacional do Iguaçu, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e o Parque Estadual do Jalapão evidencia que a Lei nº 9.985/2000

apresenta capacidade normativa suficiente para sustentar distintos modelos de uso público e conservação ambiental. No entanto, os casos analisados demonstram que a efetividade desse arcabouço jurídico não se explica pela norma em si, mas pelas condições institucionais e territoriais de sua implementação.

A análise comparativa dos três casos evidencia diferentes condições de implementação das políticas de conservação e uso público, especialmente quanto à organização da visitação, à regularização fundiária e à capacidade institucional de gestão. No Parque Nacional do Iguaçu, observa-se uma estrutura de uso público marcada pela concentração da visitação em áreas específicas e pela utilização de concessões para a prestação de serviços turísticos. Na Chapada dos Veadeiros, a gestão do uso público é acompanhada por instrumentos de zoneamento e regulamentação da visitação, ao mesmo tempo em que persistem desafios relacionados à fiscalização, aos incêndios florestais e às pressões no entorno. No Parque Estadual do Jalapão, por sua vez, a situação fundiária e a necessidade de estruturação das condições de gestão assumem maior relevância para a implementação dos objetivos de conservação e para o ordenamento da atividade turística. Dessa forma, os casos demonstram que a aplicação das normas do SNUC ocorre de maneira diferenciada conforme as condições territoriais e institucionais de cada unidade.

Tabela 1: Comparação entre as Unidades de Conservação em estudo

Característica	Chapada dos Veadeiros (GO)	Parque Nacional do Iguaçu (PR)	Parque Estadual do Jalapão (TO)
Principal limite	Vulnerabilidade do Cerrado.	Elevada intensidade de visitação nas Cataratas.	Insegurança fundiária.
Principal possibilidade	Visitação de baixo impacto.	Concessão de serviços.	Manejo sustentável.
Desafio central de gestão	Controle de incêndios florestais e fiscalização em áreas extensas e de difícil acesso.	Manutenção do equilíbrio entre exploração turística intensiva e integridade ecológica.	Regularização fundiária e consolidação da UC.

Fonte: elaboração própria a partir de NATURATINS (2003), ICMBio (2021) e Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu (2018)

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que o ordenamento jurídico ambiental brasileiro, estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 6.938/1981 e, de forma mais específica, da Lei nº 9.985/2000, oferece um arcabouço normativo consistente para a proteção dos ecossistemas e para a regulamentação do ecoturismo em Unidades de Conservação de Proteção Integral. Em termos formais, observa-se que o sistema jurídico estabelece instrumentos adequados à conciliação entre conservação ambiental e uso público sustentável, especialmente por meio do SNUC e dos planos de manejo.

Contudo, os casos analisados demonstram que a existência de um aparato normativo robusto não se traduz automaticamente em efetividade ambiental. Os três casos analisados apresentam diferentes condições de implementação, especialmente quanto ao uso público, à regularização fundiária e à capacidade institucional. O Parque Nacional do Iguaçu apresenta uso público intensivo, associado à concessão de serviços; a Chapada dos Veadeiros apresenta visitação regulamentada e desafios relacionados à fiscalização; e o Jalapão enfrenta questões relacionadas à regularização fundiária e à estruturação da atividade turística.

Nesse sentido, nos três casos analisados, os resultados obtidos nos três casos analisados corroboram a hipótese de que o principal desafio identificado não está na ausência de instrumentos jurídicos, mas nas condições concretas de sua implementação. A distância entre a previsão legal e a realidade administrativa das unidades de conservação evidencia a importância da capacidade institucional, da fiscalização e do planejamento para a efetividade dos objetivos estabelecidos pelo SNUC.

Além disso, observa-se que o ecoturismo, embora possa contribuir para a valorização e conservação ambiental, pode assumir efeitos ambivalentes quando não acompanhado de planejamento adequado, fiscalização eficiente e definição clara de limites para a visitação. Assim, sua sustentabilidade depende da articulação entre conservação ambiental, gestão territorial, organização do uso público e integração com as comunidades relacionadas ao território das unidades.

Dessa forma, conclui-se, a partir dos três casos analisados, que a efetividade do ecoturismo em Unidades de Conservação de Proteção Integral está menos relacionada à ausência de instrumentos jurídicos e mais às condições concretas de implementação daqueles já

existentes. O fortalecimento da gestão, da fiscalização, da regularização fundiária e do planejamento do uso público mostra-se fundamental para compatibilizar a atividade turística com os objetivos de conservação ambiental previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

REFERÊNCIAS

- 1- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- 2- BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 45-82, abr./jun. 1999.
- 3- BENJAMIN, Antônio Herman V. O regime brasileiro de unidades de conservação. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 41-65, jan./mar. 2001.
- 4- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 5- BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 6- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 7- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 8- 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 9- BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

- 10- BRASIL. Ministério do Turismo. Ecoturismo: orientações básicas. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.
- 11- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- 12- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 5. ed. São Paulo: Foco, 2019.
- 13- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Plano de Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Brasília: ICMBio, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-chapada-dos-veadeiros/plano-de-manejo>. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 14- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu. Brasília: ICMBio, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-do-iguacu/plano-de-manejo>. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 15- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Relatório de Gestão do Uso Público em Unidades de Conservação Federais. Brasília: ICMBio, 2026.
- 16- INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS (NATURATINS). Plano de Manejo do Parque Estadual do Jalapão. Palmas: NATURATINS, 2003. Disponível em: <https://jbb.ibict.br/bitstream/1/271/1/Plano%20de%20Manejo%20do%20Parque%20Estadual%20do%20Jalap%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.
- 17- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/1277>. Acesso em: 15 abr. 2026.
- 18- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- 19- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.
- 20- MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- 21- SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- 22- SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.