

CONCESSÃO DE USO E O ECOTURISMO EM UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃOEduardo dos Anjos Saes<sup>1</sup>

## RESUMO

**Objetivo:** O artigo analisa a viabilidade jurídica e prática da concessão de uso para exploração do ecoturismo em Unidades de Conservação (UCs) de posse e domínio públicos, especialmente nos Parques integrantes do grupo de Proteção Integral do SNUC, destacando fundamentos normativos, possibilidades de exploração e benefícios ambientais, sociais e econômicos.

**Método:** Utilizou-se abordagem qualitativa com método indutivo e hermenêutica jurídica, baseada em revisão legislativa, documental e doutrinária, considerando diplomas como a Lei nº 9.985/2000 (SNUC), o Decreto nº 4.340/2002 e a Lei nº 11.516/2007, além de diretrizes relacionadas ao ecoturismo no Brasil.

**Resultados:** Os achados evidenciam que o ordenamento jurídico brasileiro não apenas permite, como estimula o ecoturismo como atividade sustentável e de educação ambiental, desde que observados os limites protetivos das UCs. Verificou-se que a concessão de uso é mecanismo legítimo para permitir a participação da iniciativa privada na gestão e exploração econômica das áreas protegidas, promovendo investimentos, ampliando o acesso público e reduzindo o ônus financeiro estatal.

**Conclusões:** Conclui-se que a concessão de uso para ecoturismo é juridicamente possível, ambientalmente adequada e socialmente desejável, fortalecendo o tripé da sustentabilidade. Quando bem estruturada, representa instrumento eficaz de gestão ambiental, capaz de conciliar conservação, participação social e desenvolvimento econômico sustentável.

**Palavras-chave:** Concessão de uso; Ecoturismo; Unidades de Conservação; Sustentabilidade.

Artigo submetido em: 09 de outubro. 2025

Aceito em: 25 de novembro. 2025

Diretora da Revista Eletrônica e Publicações da ESA OAB/SC

Profa. Dra. Elizete Lanzoni Alves

Escola Superior De Advocacia (ESA-OAB/SC), Santa Catarina.

DOI: <https://doi.org/10.37497/rev.jur.oab-sc.v5iEspecial.117>

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão Territorial pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Santa Catarina, Brasil, e pós-graduando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), Santa Catarina, Brasil. Atua como advogado no Saes Advogados, onde iniciou sua carreira. É Secretário Adjunto da Comissão de Infraestrutura, PPPs e Concessões da OAB/SC e membro das Comissões de Direito Ambiental e de Direito Processual Civil, com foco na interseção entre sustentabilidade e projetos de infraestrutura. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-0020-383X>  
Email: [eduardo@saesadvogados.com.br](mailto:eduardo@saesadvogados.com.br)

*PUBLIC USE CONCESSIONS AND ECOTOURISM IN CONSERVATION UNITS***ABSTRACT**

**Objective:** This article examines the legal and practical feasibility of granting public use concessions for ecotourism in Conservation Units (CUs) owned and managed by the government, particularly Parks belonging to the Integral Protection group of the National System of Nature Conservation Units (SNUC). It highlights the normative framework, possibilities for ecotourism development, and resulting environmental, social, and economic benefits.

**Method:** A qualitative approach was used, combining the inductive method and legal hermeneutics through legislative, doctrinal, and documentary review, including analysis of Law No. 9,985/2000 (SNUC), Decree No. 4,340/2002, and Law No. 11,516/2007, as well as national ecotourism guidelines.

**Results:** Findings show that Brazilian law not only permits but encourages ecotourism as a sustainable activity and as a tool for environmental education, provided that it complies with the protective limits of CUs. Public use concessions emerge as a legitimate mechanism enabling private sector participation in the management and economic use of protected areas, fostering investment, expanding public access, and reducing maintenance costs for the government.

**Conclusions:** The study concludes that granting public use concessions for ecotourism is legally viable, environmentally compatible, and socially beneficial, reinforcing the sustainability tripod. When properly structured, this instrument effectively supports environmental management by aligning conservation, social engagement, and sustainable economic development.

**Keywords:** *Public use concession; Ecotourism; Conservation Units; Sustainability.*

**INTRODUÇÃO**

Unidades de Conservação (UCs) são espaços territoriais que, em razão dos seus recursos ambientais e características naturais relevantes, foram legalmente definidos pelo Poder Público com o objetivo de conservação. Este é o conceito trazido pelo art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

À primeira vista, a instituição de uma UC em determinado local pode parecer uma limitação completa à sua utilização, com o esvaziamento do potencial econômico da área. No entanto, esse nem sempre é o caso. Algumas Unidades de Conservação permitem a exploração direta, pela utilização sustentável de parcela dos seus recursos naturais, enquanto outras podem permitir a utilização indireta da área protegida, por meio de atividades que possibilitem o contato das pessoas com a natureza, sem a descaracterização

das funções ambientais que justificaram a criação da UC. Um exemplo dessa forma de exploração é o ecoturismo.

O termo “ecoturismo” passou a ser adotado no Brasil em 1994, com a publicação do documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, em substituição à terminologia “turismo ecológico” que era até então utilizada. O referido documento também trouxe o conceito de ecoturismo, classificando-o como

[...] um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas (Brasil, 1994).

Nos termos do documento mencionado, o ecoturismo deve abranger “a dimensão do conhecimento da natureza, a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais locais e a promoção do desenvolvimento sustentável” (Brasil, 1994). Ou seja, a definição e a importância do ecoturismo são reconhecidas há tempos no Brasil, com reforços ao longo dos anos. Exemplo disso é o documento “ECOTURISMO: Orientações Básicas”, cuja 2ª Edição foi publicada em 2010 pelo Ministério do Turismo, afirmando que o “Ecoturismo assenta-se no tripé: interpretação, conservação e sustentabilidade” (Brasil, 2010).

Isso porque, ainda nos termos do documento, o ecoturismo é caracterizado “pelo contato com ambientes naturais, pela realização de atividades que possam proporcionar a vivência e o conhecimento da natureza e pela proteção das áreas onde ocorre” (Brasil, 2010). Dessa forma, “o Ecoturismo pode ser entendido como as atividades turísticas baseadas na relação sustentável com a natureza e as comunidades receptoras, comprometidas com a conservação, a educação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico” (Brasil, 2010).

As Unidades de Conservação se subdividem em 12 categorias, previstas nos arts. 8º e 14 do SNUC. Dentre elas, com foco no ecoturismo, destaca-se a categoria de “Parque”, que apesar de integrar o grupo das Unidades de Proteção Integral, prevê expressamente a possibilidade de realização de ecoturismo, ou turismo ecológico, nos termos do artigo 11.

As UCs dessa categoria, no entanto, são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, conforme previsto no art. 11, §1º, do SNUC. Ou seja, em regra, caberia ao poder público a exploração do ecoturismo nessas áreas.

Apesar da possibilidade, o potencial ecoturístico dos Parques nem sempre é explorado. Seja por falta de condições ou de interesse do Poder Público, essa falta de exploração configura um espaço a ser ocupado. E esse espaço pode ser ocupado por particulares, por meio da concessão do uso dessas áreas.

No presente artigo, por meio do método indutivo e da hermenêutica jurídica, foi feita uma análise do conjunto de leis que regem a matéria, a fim de identificar a possibilidade jurídica de um particular explorar o ecoturismo em uma Unidade de Conservação de posse e domínio públicos, por meio de uma concessão de uso.

Ademais, a possibilidade identificada foi correlacionada ao cenário prático, a fim de identificar não apenas a viabilidade, mas os motivos e as formas pelos quais isso pode e deve ser feito. O objetivo é apontar os benefícios que podem advir da adoção dessa prática, como reflexos positivos ao meio ambiente, o fator social envolvido e a possibilidade de ganhos econômicos pelo concessionário particular.

## **1. Unidades de Conservação e as possibilidades de exploração econômica**

A importância do meio ambiente é amplamente reconhecida no ordenamento jurídico brasileiro, que conta com uma vasta gama de atos normativos tratando do tema. A Constituição Federal, em seu art. 225, garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conceituado como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Para assegurar a efetividade desse direito, o Poder Público deve definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, por meio da criação de Unidades de Conservação (UCs), conforme definido pela Constituição (art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII).

As UCs são regidas pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs. Nos termos da Lei, as Unidades de Conservação são divididas em dois grupos.

O primeiro, envolve as Unidades de Proteção Integral (arts. 8º a 13), com o objetivo principal de garantir a preservação do meio ambiente. Nas Unidades deste grupo, em regra, admite-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, por meio de atividades como a pesquisa científica ou o ecoturismo, que dependem de autorização prévia do órgão responsável pela administração da UC.

Para algumas UCs deste grupo<sup>2</sup>, ocorre necessariamente a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, enquanto para outras<sup>3</sup>, a desapropriação pode ocorrer caso haja incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas.

Já o segundo grupo diz respeito às Unidades de Uso Sustentável (arts. 14 a 21). Nessas UCs, o objetivo é a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Em algumas UCs pertencentes a esse grupo<sup>4</sup>, não ocorrerá a desapropriação das áreas particulares inseridas em seus limites, pois o proprietário ainda poderá ocupar a área e tirar proveito econômico, respeitando as limitações impostas. No entanto, cumpre ressaltar que esse não é o caso para todas as UCs de Uso Sustentável. Em alguns casos<sup>5</sup>, por mais que seja permitido o uso sustentável dos recursos, há a perda da propriedade particular da área, tornando-a de posse e domínio públicos. Nesses casos, ocorre a desapropriação das áreas particulares.

Dentre os objetivos gerais do SNUC, está previsto o favorecimento e promoção do turismo ecológico (Lei nº 9.985/2000, art. 4º, XII). Além disso, o art. 5º da Lei dispõe sobre as diretrizes que regem o SNUC, citando que deve ser buscado o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento do turismo ecológico, entre outras práticas.

Da mesma forma, o artigo 25 do Decreto nº 4.340/2002 - que regulamenta a Lei nº 9.985/2000 - prevê a possibilidade de autorização para exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, com a implementação de atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo (parágrafo único, inciso I), desde que esteja de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

<sup>2</sup> Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque Nacional.

<sup>3</sup> Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>4</sup> Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

<sup>5</sup> Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

O ordenamento jurídico brasileiro não apenas permite o ecoturismo em Unidades de Conservação, mas o incentiva. E isso não está restrito às UCs, estando previsto também pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs), sua proteção e as raras exceções em que se admite a intervenção.

As APPs são retratadas no segundo capítulo do Código (arts. 4º a 9º), que se subdivide em duas seções. A primeira, composta pelos artigos 4º a 6º, delimita o que é considerado como Área de Preservação Permanente, enquanto a segunda seção (artigos 7º a 9º) estabelece o regime de proteção dessas áreas. O artigo 8º define que a intervenção em APP somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, todas essas devidamente previstas na própria Lei. Com relação ao tema tratado, destaca-se a terceira hipótese.

As atividades de baixo impacto ambiental estão previstas no inciso X do artigo 3º do Código e, dentre elas, está a implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo (alínea c). Além disso, o artigo 9º também prevê expressamente que é permitido o acesso às Áreas de Preservação Permanente para realização de atividades de baixo impacto ambiental, como é o caso do ecoturismo. Ou seja, da mesma forma que é permitida a sua realização em Unidades de Conservação, o ecoturismo também está previsto entre as possibilidades de intervenção em Áreas de Preservação Permanente, reforçando a consonância entre a atividade e a preservação ambiental.

Voltando a tratar das Unidades de Conservação e especificamente com foco no ecoturismo, duas categorias de UCs se destacam.

Com relação às Unidades de Conservação pertencentes ao grupo de Uso Sustentável, destaca-se a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Essa categoria de UC, prevista pelo art. 21 da Lei, é composta integralmente por área privada e sua criação se dá por requerimento do proprietário da área, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Nas RPPNs, será permitida a realização de pesquisas científicas e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais. Essa categoria permite a exploração do ecoturismo por particulares, desde que essa atividade esteja prevista no Termo de Compromisso e/ou no seu plano de manejo, nos termos dos artigos 14, 15 e 16 do Decreto nº 5.746/2006.

Do grupo de Proteção Integral, destaca-se o Parque Nacional<sup>6</sup>. Essa categoria está prevista no artigo 11 da Lei e tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Apesar de seu caráter de Proteção Integral, o mesmo artigo prevê a possibilidade de realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A limitação a essa atividade, bem como às demais intervenções na UC, serão regulamentadas no Plano de Manejo.

De toda forma, é importante ter em mente que essa categoria de UC é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, nos termos do parágrafo 1º do artigo 11. Assim, em regra, cabe ao Poder Público definir e explorar o ecoturismo nas UCs dessa categoria.

Ou seja, uma RPPN seria uma forma de um particular explorar o ecoturismo. No entanto, a criação de uma RPPN demanda uma área com potencial ecoturístico, que pode não estar à disposição desse particular. Paralelamente a isso, também existem Unidades de Conservação da categoria Parque, já criadas pelo Poder Público em áreas com potencial ecoturístico, mas que podem não estar sendo exploradas para estes fins.

Uma forma de conciliar o interesse privado pela exploração do ecoturismo com a disponibilidade de áreas do Poder público é pela concessão de uso dessas Unidades de Conservação. Algo que, se feito corretamente, pode trazer benefícios a todos os envolvidos.

## 2. Concessão de uso em Unidades de Conservação

A concessão de uso pode ser definida como “uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, firmado por órgão ou entidade da Administração Pública, cujo objetivo é o uso privativo de bem público” (Luft, 2017).

A natureza jurídica da concessão de uso é obrigacional, sem caráter precário como na autorização de uso e na permissão de uso, e pode ser onerosa ou gratuita,

---

<sup>6</sup> As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal, nos termos do art. 11, §4º, da Lei nº 9.985/2000.

devendo ser precedida de licitação, excetuadas as hipóteses legais que admitem contratação direta (Luft, 2017).

Conforme antecipado, apesar de integrarem o grupo das Unidades de Proteção Integral, os Parques são uma categoria de UC que permite a exploração do ecoturismo dentro dos seus limites. No entanto, essas UCs são de posse e domínio públicos. Ou seja, não podem existir áreas privadas no seu interior. Dessa forma, em regra, a exploração do ecoturismo nessas UCs caberia ao Poder Público.

Existe, contudo, previsão legal pela possibilidade de concessão de 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 8.987/1995.

Trata-se de previsão contida no caput do art. 14-C da Lei nº 11.516/2007, dispositivo legal incluído pela Lei nº 13.668/2018. Para além da previsão contida no caput, os parágrafos do art. 14-C dispõem sobre a forma e condições dessas concessões.

Nos termos do § 1º, o edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido. Ou seja, o edital pode prever as medidas necessárias a serem adotadas pelo particular para garantir não apenas a manutenção, mas também a melhoria das condições ambientais da área.

Ademais, o § 2º prevê que as gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação. Com isso, é possível perceber também a preocupação com o aspecto social, em consonância com o aspecto ambiental abordado no parágrafo anterior, garantindo à sociedade o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que conforme previsto pela Constituição, é um direito de todos, além de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Ainda, cumpre ressaltar o § 4º, no qual é estabelecido que o ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.

Por fim, menciona-se o art. 14-D, que traz previsão no sentido de que as concessões em unidades de conservação poderão contemplar em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais, revelando outras possibilidades de proveito econômico além do ecoturismo, de forma paralela à esta atividade.

### 3. Ecoturismo no Brasil

O turismo é uma atividade cuja relevância econômica já é amplamente reconhecida, com tendências de crescimento contínuo. Em 2024, foi registrado um total de 1,4 bilhão de visitantes internacionais ao redor do mundo. O turismo demonstrou boa recuperação após os impactos sofridos pela pandemia da COVID-19, praticamente atingindo os níveis pré-pandêmicos (99%), com um acréscimo de aproximadamente 140 milhões de chegadas em relação a 2023 (ONU, 2025).

No cenário nacional, as principais “portas de entrada” para os turistas são os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, somando 5.598.982 visitantes ao longo do ano. De acordo com o Ministério do Turismo, alguns estados registraram um crescimento significativo na chegada de estrangeiros, com destaque para Santa Catarina (71,79%), Bahia (56,7%) e Pará (53,21%) (Brasil, 2025).

Voltando o foco ao ecoturismo, que se entende como uma viagem responsável a áreas naturais, que preserva o meio ambiente, sustenta o bem-estar da população local e envolve interpretação e educação (TIES, 2025), o Brasil apresenta um crescimento significativo, com um aumento de 30% ao ano. O setor representa 60% do faturamento da cadeia produtiva, sendo que os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul se destacam como as unidades da federação mais atuantes no ecoturismo, concentrando 85,9% das empresas envolvidas com o produto (Brasil, 2024a).

O ecoturismo revela-se como uma atividade estratégica, capaz de integrar conservação e preservação ambiental, valorização cultural e desenvolvimento local, com vistas a melhorias nos meios de subsistência das populações autóctones, além de contribuir para o atingimento das metas globais de desenvolvimento sustentável (Martínez e Poveda, 2024).

Considerando a predominância das populações que vivem em aglomerações urbanas, não é de se surpreender o crescente interesse por experiências de lazer em ambientes naturais (Junior *et al.*, 2024). Nesse cenário, o ecoturismo em Unidades de Conservação surge como uma opção ideal, não apenas pela relevância paisagística e ecológica dessas áreas, mas também pelos benefícios que proporciona à saúde humana e ao meio ambiente.

Ademais, conforme afirmam Cruz *et al.* (2025), o ecoturismo não deve ser compreendido exclusivamente sob os aspectos ambientais, uma vez que também impacta dimensões econômicas e sociais. Como atividade turística, ele contribui para a preservação das Unidades de Conservação, funcionando como ferramenta eficaz no combate a problemas ambientais, tais como a descaracterização das paisagens, a compactação do solo e as interferências nas funções ecológicas essenciais, incluindo a regulação do clima e a provisão de recursos naturais (Santos, 2025).

No entanto, apesar de serem espaços territoriais protegidos, legalmente instituídos pelo Poder Público para a conservação ambiental e a promoção da educação ecológica, essas Unidades de Conservação podem sofrer pressões humanas significativas. Junior *et al.* (2024) alertam que essas pressões colocam em risco a biogeodiversidade paisagística dessas áreas, e, segundo Liu *et al.* (2024), estudos indicam que até 2035 o nível médio dessas interferências deve aumentar em 11%, reforçando a necessidade urgente de estratégias eficazes para garantir a integridade desses ecossistemas, que envolve também problemas de gestão de ordem econômica, social e política que, de acordo com Brito (2008), desencadeiam graves conflitos entre as populações locais e as tomadas de decisões de seus gestores.

A participação comunitária, o uso de novas tecnologias, a educação ambiental, as parcerias institucionais e a implementação de políticas públicas que contemplem essas boas práticas podem contribuir para a manutenção da biodiversidade e para o desenvolvimento do ecoturismo nas Unidades de Conservação.

A atual Política Nacional de Turismo consiste na Lei nº 11.771/2008, que define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Nos termos do artigo 2º da lei:

[...] considera-se turismo o 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.

E, conforme previsto pelo Parágrafo único do artigo 2º da Lei, essas viagens e estadas “devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade”. Além disso, entre os objetivos da Política Nacional do Turismo, consta expressamente:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

[...]

VIII - 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;

Dessa forma, é possível perceber que a preservação da biodiversidade e o incentivo ao ecoturismo (ou “turismo sustentável”, como disposto na Lei) já estão previstos no atual regramento sobre a matéria.

É evidente que o “eco” em “ecoturismo” se refere à ecologia, mostrando o foco na preservação ambiental e contato com a natureza. No entanto, também é importante ressaltar a relevância econômica dessa atividade para o cenário turístico em geral.

De acordo com o “Boletim do TURISMO DOMÉSTICO BRASILEIRO 2021”, elaborado pelo Ministério do Turismo, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 25,6% das viagens de lazer foram motivadas pelo ecoturismo ou pelo turismo de aventura (Brasil, 2021). Tal constatação se deu com base nos resultados do Módulo de Turismo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, realizada em 2021 em 71,5 milhões de domicílios no Brasil. A pesquisa apontou que

Das viagens realizadas por motivo de lazer, em 2021, 48,7% foram em busca de turismo de sol e praia e 25,6% ocorreram para aproveitar destinos de natureza, ecoturismo ou aventura. Destaca-se também que 16,0% das viagens ocorreram com finalidade cultural e gastronômica. (Brasil, 2021)

Ou seja, a pesquisa apontou que uma em cada quatro viagens turísticas de lazer tem por motivação o ecoturismo ou o turismo de aventura, apontando a relevância dessas modalidades turísticas também para o desenvolvimento econômico do turismo brasileiro. Ressalta-se que o Turismo de Natureza e o Ecoturismo já representam 60% do faturamento do setor, com 65,9% das empresas da indústria de viagens oferecendo o ecoturismo como um de seus serviços (Brasil, 2024a). Além disso, uma pesquisa realizada pelo Ministério do Turismo, em parceria com o Instituto de Pesquisa de Reputação e Imagem, apontou fortes tendências do ecoturismo para 2024:

**ATRATIVOS** - Destinos que oferecem opções de sol e praia, natureza/ecoturismo e saúde/bem-estar largam na frente da corrida pela atenção do turista. Sol e praia é a atração turística preferida de 59% dos entrevistados. Natureza/ecoturismo ocupa o segundo lugar, sendo citado por 27% dos participantes. Saúde/bem-estar vem em seguida, com 20%; turismo de aventura é o eleito de 16% e o religioso/espiritual é a preferência de 14% dos que participaram da pesquisa.

Os locais que oferecem belezas naturais para atrair visitantes também saem na frente. Isso porque 31% consideram esse fator na escolha de uma viagem. Preço baixo/favorável é o eleito por 25%, possibilidade de reencontro com familiares/amigos, por 23% e boas avaliações é um critério relevante para 15% dos entrevistados. (Brasil, 2024b)

É evidente que para um particular ter interesse em explorar uma atividade, seja ela qual for, um dos principais fatores, se não o principal, é o retorno financeiro que será recebido. E, conforme demonstrado, o ecoturismo já possui grande relevância econômica, com tendências de ainda mais crescimento. Dessa forma, a concessão de uso das Unidades de Conservação se mostra uma forma de permitir a exploração da atividade ecoturística por particulares, em áreas de posse e domínio públicos.

#### **4. Pontos positivos**

É evidente que determinada medida não será adotada apenas por ser possível. A viabilidade legal da concessão de uso das Unidades de Conservação deve estar

acompanhada de outros aspectos que tragam benefícios aos envolvidos e justifiquem a adoção dessa prática.

Ao tratar sobre práticas sustentáveis, muito se fala no conceito do tripé da sustentabilidade, no qual os três “pés” seriam os aspectos ambientais, sociais e econômicos. Não se pode priorizar um desses pés, sob o risco de que todo o tripé desabe. Essa analogia ressalta a importância de conciliar esses três aspectos. Sustentabilidade não é “apenas” a preservação da natureza, mas sim uma forma de conciliar essa preservação com os interesses sociais e a necessidade de desenvolvimento econômico. E entende-se que a concessão de uso de Unidades de Conservação para a exploração do ecoturismo se encaixa nesse tripé.

Primeiramente, cumpre ressaltar o aspecto ambiental. Afinal, trata-se de Unidades de Conservação da Natureza, ou seja, de espaços cuja preservação já foi determinada pelo Poder Público. É evidente que o ecoturismo, assim como qualquer outra atividade a ser realizada em uma UC, deve ser compatível com seus limites protetivos e garantir a preservação dos aspectos ambientais que justificaram a sua criação.

A visitação pública estará sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento, nos termos do § 2º do art. 11 da Lei nº 9.985/2000. Ou seja, no mínimo será garantida a preservação das condições ambientais da área.

Além disso, para as concessões de uso, o edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da UC (Lei nº 11.516/2007, art. 14-C, § 1º). Dessa forma, além de preservar as condições originais, a concessão pode garantir a implantação de melhorias e trazer investimentos particulares que promovam ganhos ambientais.

Da mesma forma, a concessão de uso de uma UC para exploração do ecoturismo permite o contato da sociedade com o meio ambiente. Como mencionado anteriormente, não se pode focar em um dos “pés” do tripé da sustentabilidade em detrimento dos outros. Não se mostra benéfico, sob o ponto de vista social, a preservação de uma UC “fechada” para visitação.

A preservação ambiental não pode ser uma justificativa para impedir o contato das pessoas com o meio ambiente, de forma ordenada e garantindo a ausência de danos ao meio ambiente em decorrência desse contato.

Por meio da concessão de uso e da exploração do ecoturismo de forma adequada, será oportunizado à sociedade o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que conforme previsto pela Constituição, é um direito de todos, além de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Ainda, é necessário ressaltar que essa prática ainda leva em consideração o aspecto econômico, sem deixar de lado as questões sociais e ambientais. Conforme mencionado anteriormente, o ecoturismo é uma atividade econômica já consolidada e com fortes tendências de crescimento.

A exploração do ecoturismo, por meio da concessão de uso de UCs, pode ser rentável ao concessionário particular, com retorno financeiro pela cobrança de ingressos, passeios, atividades e outras fontes de renda que se apresentarem nos casos concretos, além de ser uma forma de explorar financeiramente um bem e uma área que anteriormente estava sendo deixada de lado, trazendo apenas gastos aos cofres públicos para manutenção dessa Unidade de Conservação.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se, inicialmente, pela possibilidade de exploração do ecoturismo em Unidades de Conservação. Mesmo em UCs de Proteção Integral, como no caso dos Parques, a legislação autoriza a realização do ecoturismo, de forma compatível com os limites protetivos da UC (art. 11 da Lei nº 9.985/2000).

Também é possível que essa atividade seja realizada por particulares, ainda que se trate de UC de posse e domínio público, por meio da cessão de uso, prevista no art. 14-C da Lei nº 11.516/2007 e mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987/1995.

Além de possível, percebe-se que a exploração do ecoturismo por meio da concessão de uso de UCs pode trazer muitos benefícios aos envolvidos e à sociedade, se comunicando com cada um dos “pés” do tripé da sustentabilidade.

A atividade não apenas garantirá a manutenção das condições ambientais da área, que é exigido por lei, mas também pode trazer melhorias e ganhos ambientais, por meio dos investimentos particulares que irão preceder as atividades ecoturísticas.

O ecoturismo também permite o contato da sociedade com o meio ambiente em Unidades de Conservação, trazendo benefícios também do ponto de vista social.

Da mesma forma, essa atividade traz benefícios econômicos. E não apenas ao concessionário, que poderá ter proveito econômico com a exploração do ecoturismo, mas também aos cofres públicos, que deixarão de gastar com a manutenção da área e preservação da Unidade de Conservação.

Assim, a concessão de uso para exploração do ecoturismo em Unidades de Conservação se mostra uma medida sustentável e que, se for bem executada, trará benefícios à toda coletividade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 out. 2025.

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: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006** Regulamenta o art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5746.htm). Acesso em: 05 out. 2025.

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: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: 05 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 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: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357,

de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm). Acesso em: 05 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm). Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em: 05 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). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 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: 05 out. 2025.

BRASIL. MICT. **Diretrizes para uma Política Nacional do Ecoturismo.** Brasília: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT; Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1994. Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S8D00001.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Boletim do TURISMO DOMÉSTICO BRASILEIRO 2021.** Brasília: Ministério do Turismo, 2021. Disponível em [https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/demanda-turistica/demanda-turistica-domestica/BoletimdoTurismoDomsticoBrasileiro2021\\_DIVULGAO.pdf](https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/demanda-turistica/demanda-turistica-domestica/BoletimdoTurismoDomsticoBrasileiro2021_DIVULGAO.pdf). Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Brasil encerra 2024 com mais de 6,7 milhões de turistas estrangeiros, alta de 14,6%.** 2025. Disponível em

<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-encerra-2024-com-mais-de-6-65-milhoes-de-turistas-estrangeiros-alta-de-12-6>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **ECOTURISMO: Orientações Básicas**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2010. 2 ed. Disponível em <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/segmentacao-do-turismo/ecoturismo-orientacoes-basicas.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Pesquisa aponta turismo de natureza e ecoturismo como responsáveis por 60% do faturamento no setor**. 2024a. Disponível em <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-aponta-turismo-de-natureza-e-ecoturismo-como-responsaveis-por-60-do-faturamento-no-setor>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Pesquisa MTur: SP, RJ e Bahia são o top 3 dos entrevistados que querem realizar viagens em 2024**. 2024b. Disponível em <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-mtur-sp-rj-e-bahia-sao-o-top-3-dos-entrevistados-que-querem-realizar-viagens-em-2024>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRITO, Daguinete Maria Chaves. Conflitos em Unidades de Conservação. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais**. v. 1, p. 1-12, 2008.

CRUZ, S. H. R; SILVA SANTOS, K. P. W; SOUZA LIMA, V. G; NUNES, J. R. Ecoturismo e objetivos do desenvolvimento sustentável na Ilha de João Pilatos em Ananindeua-PA: o papel da gestão pública municipal. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 18, n.3, mai-jul 2025, pp. 485-506.

JUNIOR, Johannes de Oliveira Lima, et al. Experiências de ecoturismo em Unidades de Conservação: análise de relatos de visita ao Parque Nacional de Sete Cidades (Piauí). **Confin** 65, 2024.

LIU, Q., TANG, X., HANG, T. *et al.* Explorando o desempenho de áreas protegidas no alívio da pressão humana futura. **Ambio**, 53, p. 1323–1335, 2024.

LUFT, Rosângela. **Concessão de uso**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/115/edicao-1/concessao-de-uso>. Acesso em 05 out. 2025.

MARTÍNEZ, Clara Inés Pardo, POVEDA, Alexander Cotte. *Efficiency and sustainability of the tourism industry in Latin America*. **Regional Sustainability**, Volume 5, Issue 4, 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Dia Mundial da Resiliência do Turismo ressalta preparação para enfrentar crises.** 2025. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2025/02/1844996>. Acesso em: 05 out. 2025.

SANTOS, Alessandra Maria Filippin dos Passos. áreas protegidas: o papel das RPPNS nas estratégias de conservação no Estado de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 30–42, 2025. DOI: [10.30681/rbegdr.v4i2.13553](https://doi.org/10.30681/rbegdr.v4i2.13553). Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/rbedrpp/article/view/13553>. Acesso em: 05 out. 2025.

TIES. *The International Ecotourism Society*. **What Is Ecotourism?** 2025. Disponível em <https://ecotourism.org/what-is-ecotourism/>. Acesso em: 05 out. 2025.