Barcelos. J. M. Conflitos regulatórios e potencialidades do ecoturismo: uma leitura documental da APA de Guaraqueçaba (PR). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 19, n.2, maio-jul 2026, pp. 208-231.

# Conflitos regulatórios e potencialidades do ecoturismo: uma leitura documental da APA de Guaraqueçaba (PR)

## *Regulatory conflicts and ecotourism potentials: a documentary reading of the Guaraqueçaba EPA (PR - Brasil)*

Jackson Morais Barcelos

**RESUMO:** Por meio de leitura documental de atos normativos e documentos públicos, analisa-se como o arranjo regulatório da APA de Guaraqueçaba simultaneamente produz zonas de conflito e oportunidades para o ecoturismo de base comunitária em territórios caiçaras. O corpus abrange decretos, portarias e instruções normativas, plano/zoneamento e documentos de gestão, atos do conselho consultivo, diários oficiais, relatórios técnicos e literatura especializada. A análise de conteúdo temática distinguiu, com precisão, dispositivos próprios da APA de normas externas (federais, estaduais e municipais) incidentes sobre pesca artesanal e uso do território. Como produto metodológico, construiu-se matriz comparativa (técnica/prática × norma × âmbito × regra × implicações) para rastrear sobreposições, lacunas e pontos de fricção. Os resultados mostram que parte relevante das restrições atribuídas à APA deriva de regulações setoriais mais amplas, alimentando percepções de “proibição generalizada”. Em contrapartida, o marco vigente já contém zonas, instrumentos e diretrizes compatíveis com experiências de ecoturismo que valorizem patrimônio caiçara e interpretação ambiental — condicionadas a mediação regulatória, clareza de linguagem e participação qualificada no conselho gestor. Conclui-se que separar competências reduz assimetrias de informação, fortalece a justiça ambiental e destrava iniciativas sustentáveis; a ferramenta é replicável a outras APAs costeiras, com recomendações práticas para co-produção de diretrizes de uso público, reconhecendo limites do desenho documental e agendas futuras de monitoramento e avaliação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ecoturismo; Comunidades caiçaras; Unidades de conservação; Governança ambiental; Justiça ambiental.

**ABSTRACT:** Through documentary analysis of public laws and documents, this study examines how the regulatory arrangement of the Guaraqueçaba Environmental Protection Area (APA) simultaneously generates zones of conflict and opportunities for community-based ecotourism in caiçara territories. The corpus comprises decrees, ordinances and regulations; management plans/zonation and related documents; acts of the consultative council; official gazettes; technical reports; and scholarly literature. Using thematic content analysis, we precisely distinguish APA-specific provisions from external norms (federal, state, municipal) that govern small-scale fisheries and territorial use. Methodologically, we develop a comparative matrix (technique/practice × norm × jurisdiction × rule × implications) to track overlaps, gaps, and points of regulatory friction. Results indicate that a significant share of restrictions commonly attributed to the APA actually stems from broader sectoral regulations, fueling perceptions of "blanket prohibition." Conversely, the existing framework already contains zones, instruments, and guidelines compatible with ecotourism that values caiçara cultural heritage and environmental interpretation—provided governance advances in regulatory mediation, plain-language communication, and meaningful participation in the management council. We conclude that disentangling APA competencies from those of other jurisdictions is a decisive step to reduce information asymmetries, strengthen environmental justice, and unlock sustainable initiatives along the Paraná coast. The study offers a replicable analytical tool for other coastal APAs and practical recommendations for managers and local collectives to co-produce public-use guidelines aligned with conservation, while acknowledging the limits of an exclusively documentary design and outlining future monitoring and evaluation agendas.

**KEYWORDS:** Ecotourism; Caiçara communities; Protected areas; Environmental governance; Environmental justice.

## Introdução

A criação e a gestão de unidades de conservação (UCs) em áreas ocupadas por comunidades tradicionais colocam em cena dilemas recorrentes entre conservação, usos do território e projetos de desenvolvimento. No litoral do Paraná, a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba — categoria de uso sustentável — foi instituída em 31 de janeiro de 1985 pelo Decreto nº 90.883, abrangendo porções dos municípios de Guaraqueçaba, Antonina e Paranaguá.

À luz do SNUC, as APAs visam proteger a diversidade biológica e ordenar a ocupação humana, podendo abranger terras públicas e privadas, com instrumentos de zoneamento e regras de uso compatíveis com a permanência de populações e atividades socioeconômicas.

Em Guaraqueçaba, esse arranjo institucional foi progressivamente detalhado por planos e atos de gestão — inclusive com conselho consultivo formalizado por portaria do ICMBio — e convive com um mosaico de normas setoriais (federais, estaduais e municipais) que incidem sobre pesca artesanal, uso público e ordenamento territorial.

Nesse cenário, um problema recorrente é a atribuição indistinta de restrições à “APA”, quando, de fato, parte das limitações deriva de regulamentos alheios à UC (por exemplo, regras gerais da pesca ou normas municipais). A confusão entre competências (o que é da APA) e incidências externas (o que é de outras esferas regulatórias) tende a acentuar conflitos, dificultar a comunicação institucional e reduzir a previsibilidade necessária a iniciativas de ecoturismo e de valorização do patrimônio cultural caiçara. O debate público acumula diagnósticos e percepções, mas carece de sistematizações documentais que tornem visível a arquitetura normativa vigente e suas sobreposições efetivas.

Este artigo responde a essa lacuna com uma leitura documental de atos normativos e documentos de gestão relativos à APA de Guaraqueçaba, distinguindo com precisão dispositivos próprios da UC e normas externas que regulam o mesmo território. O objetivo é mapear zonas de conflito regulatório e identificar oportunidades já previstas no marco vigente para experiências de ecoturismo de base comunitária alinhadas à conservação. Perguntamos: quais dispositivos da APA e de outras esferas regulatórias estruturam, de fato, os usos possíveis do território caiçara e como eles se articulam — ou entram em fricção — na prática? Para responder, compilamos decretos, portarias e instruções normativas, plano/zoneamento e atos do conselho, além de relatórios e bases oficiais de acesso público, e aplicamos análise de conteúdo temática.

Como contribuição metodológica, apresentamos uma matriz comparativa (técnica/prática × norma × âmbito × regra × implicações) que permite rastrear sobreposições, lacunas e pontos de mediação entre conservação e usos tradicionais. Ao final, discutimos implicações para governança (papel do conselho, clareza regulatória, transparência ativa) e para o desenho de roteiros de ecoturismo que reconheçam o patrimônio vivo

caiçara, sem perder de vista os limites de um desenho exclusivamente documental e agendas futuras de avaliação e monitoramento.

## *Referencial teórico*

### *Ecoturismo, turismo sustentável e justiça ambiental*

O debate sobre turismo em áreas protegidas migrou de métricas estritamente econômicas para uma moldura que combina sustentabilidade, direitos e governança. “Turismo sustentável” não é um segmento, mas um modo de organizar políticas e práticas para maximizar benefícios e reduzir impactos nas dimensões ambiental, sociocultural e econômica, articulando Estado, mercado e comunidades (UNEP; UNWTO, 2005). O guia UNEP/UNWTO sistematiza 12 objetivos — da viabilidade econômica à integridade ecológica e à riqueza cultural — e enfatiza que não há modelo único: os resultados dependem de arranjos institucionais locais, planejamento adaptativo e participação qualificada.

Sob esse guarda-chuva, o ecoturismo tem como núcleo áreas naturais + interpretação/educação ambiental + benefícios locais. A definição da The International Ecotourism Society — “viagem responsável a áreas naturais que conserva o ambiente, sustenta o bem-estar das populações locais e envolve interpretação e educação” — atualiza formulações pioneiras (Ceballos-Lascuráin) e introduz um compromisso pedagógico explícito (TIES, 2015). Distingue-se do turismo de natureza genérico por exigir gestão orientada à conservação e retornos socioeconômicos comprováveis às comunidades anfitriãs.

A tradução desses princípios em prática encontra referência nos critérios do Global Sustainable Tourism Council (GSTC), estruturados em quatro pilares: gestão sustentável, benefícios socioeconômicos, patrimônio cultural e meio ambiente. Funcionam como padrões mínimos para destinos e empreendimentos, guiando planejamento e monitoramento. Indicadores verificáveis — apoio a empreendedores locais, salvaguarda do patrimônio imaterial, proteção de ambientes sensíveis e transparência sobre riscos/impactos — coíbem o greenwashing e conectam discurso à implementação.

O elo com a justiça ambiental está em como os custos e benefícios da conservação/visitação são distribuídos, reconhecidos e decididos. Na síntese de Schlosberg (2007), justiça ambiental articula distribuição, reconhecimento e participação (frequentemente com a dimensão das capacidades). Em áreas protegidas, pergunta-se: quem suporta restrições e quem captura benefícios? Quais saberes contam nos processos decisórios? Quão inclusivas são as arenas de governança?

No Brasil, estudos coordenados por Acselrad mostram a recorrência de conflitos em territórios populares e assimetrias de poder político/informacional/jurídico; filtros de classe, raça, gênero e território modulam exposição a riscos e acesso a benefícios (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004). Mecanismos participativos são insuficientes quando não reconhecem saberes tradicionais, não redistribuem benefícios e não garantem voz qualificada. Justiça ambiental implica reordenar relações entre Estado, mercado e comunidades.

Aplicado ao ecoturismo em UCs, o rótulo “eco” precisa demonstrar: (i) adicionalidade em conservação (financiamento de manejo, proteção de habitats, monitoramento); (ii) integração com modos de vida (trabalho não precário, encadeamentos produtivos locais, salvaguarda do patrimônio imaterial); (iii) governança inclusiva (participação qualificada, transparência, resolução acessível de conflitos). Sem isso, proliferam a captura externa de renda, precarização laboral, homogeneização cultural e conflitos — especialmente em APAs, onde camadas regulatórias sobrepostas e comunicação falha alimentam a percepção de “proibição difusa”.

Daí a correspondência direta entre qualidade institucional e qualidade do ecoturismo. Iniciativas ancoradas em uso público planejado, zoneamento/capacidades de carga explícitas, regras legíveis e repartição de benefícios reduzem atritos e ampliam a legitimidade social. Para comunidades caiçaras, o ecoturismo torna-se vetor da justiça ambiental quando reconhece o território como patrimônio vivo e coproduz diretrizes com organizações locais — garantindo condução/contratação comunitária, salvaguardas culturais e monitoramento de impactos.

É sob esse prisma que este artigo examina como normas vigentes — da APA e de outras esferas — abrem ou fecham oportunidades ao ecoturismo de base comunitária, conectando UNEP/UNWTO e GSTC à tradição brasileira de justiça ambiental, para tornar legíveis as regras, reduzir assimetrias de informação e fortalecer a governança em favor da permanência territorial e do bem-estar caiçara.

## *Comunidades tradicionais caiçaras, patrimônio cultural e território*

As comunidades caiçaras formam, no litoral Sudeste–Sul do Brasil, um mosaico histórico tecido por matrizes indígenas, europeias (com destaque açoriano) e africanas. A base pesqueiro-agroextrativista, a mobilidade sazonal e a sociabilidade ancorada em parentesco, festas e trabalho coletivo sustentam técnicas e saberes resilientes — da pesca ao manejo de roçados —, mas também expõem tensões trazidas por políticas de conservação e por mercados turísticos que, conforme o arranjo, agregam renda ou deslocam usos tradicionais do espaço.

No plano normativo, os caiçaras integram a categoria de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCTs (Decreto nº 6.040/2007), definida por formas próprias de organização social, uso de territórios/recursos e transmissão intergeracional de conhecimentos. Em paralelo, o patrimônio cultural imaterial (Decreto nº 3.551/2000) institui o Registro em quatro “livros” — Saberes, Celebrações, Formas de Expressão e Lugares —, oferecendo instrumentos de reconhecimento e salvaguarda. Essa dupla moldura (PCTs + patrimônio imaterial) é estratégica para o desenho de políticas de conservação e turismo que afetem populações caiçaras.

A Área de Proteção Ambiental (APA), prevista no SNUC (Lei nº 9.985/2000), é categoria de uso sustentável que admite permanência de populações, condicionada a zoneamento e regras de uso. No litoral

paranaense, a APA de Guaraqueçaba submete comunidades caiçaras a um ordenamento que se sobrepõe a normas federais, estaduais e municipais (pesca, defesos, licenciamento, uso do solo). Distinguir o que é competência da APA do que provém de outras esferas é condição de justiça procedimental (participação informada) e passo básico para arranjos que valorizem o patrimônio cultural sem precarizar meios de vida.

No vocabulário da geografia brasileira, patrimônio e modo de vida se compreendem pela categoria território. Em Milton Santos, o "território usado" é o espaço habitado, tecido por objetos e ações, onde técnicas, normas e relações de poder produzem configurações concretas; não é um recorte cartográfico, mas uma vida em comum materializada. Essa chave mostra que mudanças normativas, fluxos turísticos e transformações tecnológicas reconfiguram o trabalho caiçara — da coivara às artes de pesca e à ocupação de praias, canais e manguezais. Haesbaert, ao criticar o "mito da desterritorialização", evidencia negociações de multiterritorialidades (família, trabalho, festa, roça, mar) que sustentam a reprodução social.

Esse pano de fundo convoca uma leitura de patrimônio que vai além de inventários estáticos: saberes situados — conhecimento de marés, correntes e ventos; técnicas de canoagem e construção de canoas; fandango; práticas de partilha de pescado — constituem ecologias de saber decisivas para conservação e visitação responsável. O regime do patrimônio imaterial e a política do IPHAN oferecem salvaguardas não proprietárias úteis a projetos de ecoturismo que incorporem interpretação cultural, contratação local e roteiros ajustados a temporalidades produtivas (defesos, épocas de plantio) e a lugares de referência. Já a política de PCTs explicita direitos a territórios tradicionalmente ocupados e a formas próprias de organização, exigindo que conselhos e planos de manejo operem com reconhecimento efetivo — e não apenas "consulta" formal.

Articular patrimônio e território é condição para que o turismo deixe de produzir expropriação simbólica (folclorização) e passe a operar como economia política da permanência: benefícios distribuídos (emprego digno, compras locais, quotas de guiamento, apoio a oficinas de saberes) e responsabilização ambiental (monitoramento de impactos, respeito a zonas sensíveis, comunicação clara). Isso depende de instituições porosas — conselho gestor atuante, regras legíveis, transparência — e de um arranjo normativo compreensível pelos próprios caiçaras. Nessa chave, a distinção entre regras da APA e normas externas deixa de ser tecnicismo e se torna condição substantiva de justiça ambiental e de salvaguarda do patrimônio.

### *Governança de UCs e conflitos regulatórios*

A governança das Unidades de Conservação (UCs) no Brasil deriva do SNUC (Lei nº 9.985/2000) e de seu regulamento (Decreto nº 4.340/2002), que definem categorias, princípios e instrumentos — plano de manejo, zoneamento, conselho gestor e uso público. Esse desenho institui, desde a origem, uma governança multinível (federal, estadual, municipal): potência para coordenação, mas também zona de risco para sobreposições normativas e atritos interinstitucionais. O Decreto nº 4.340/2002 detalha

composição/competências de conselhos e diretrizes para elaboração e revisão de planos de manejo, balizando a participação social.

No arranjo do SNUC, conselhos gestores são o principal canal de relação entre UC e sociedade, com caráter consultivo (maioria das categorias) ou deliberativo (p. ex., RESEX/RDS), conforme a natureza da unidade. No litoral do Paraná, a Portaria ICMBio nº 1.054/2020 criou o Conselho Consultivo Integrado do Núcleo de Gestão Integrada Antonina–Guaraqueçaba, com paridade entre poder público e sociedade civil e assentos para turismo, cultura, pesca e agricultura — configuração estratégica para mediar ecoturismo e usos tradicionais.

A literatura sobre bens comuns fornece um teste de desempenho institucional: regras claras, monitoramento adequado, sanções graduais, mecanismos acessíveis de resolução de conflitos e reconhecimento do direito de organização — as “condições de Ostrom” (OSTROM, 1990). Em UCs brasileiras, essas condições dialogam com o SNUC quando o plano e o zoneamento são legíveis, o conselho é atuante e as regras se ajustam à realidade local, compatibilizando conservação e meios de vida. Onde esses elementos falham, surgem conflitos regulatórios.

Por conflitos regulatórios entendem-se fricções geradas por camadas de regulação que incidem sobre o mesmo território com lógicas distintas: normas da UC (ex.: zonas e regras de uso em uma APA), normas setoriais federais/estaduais (pesca, defesos, artes e perímetros), leis municipais (uso e ocupação do solo, posturas) e comandos interagencial (ICMBio, órgãos estaduais, prefeituras). O resultado típico é a misatribuição: proibições imputadas à “APA” quando decorrem de regras externas; ou, inversamente, expectativas de facilitação pela APA em matérias de outra competência. Importa lembrar que a APA, como categoria de uso sustentável, admite permanência de populações e atividades compatíveis com seu zoneamento e remete às esferas competentes aquilo que não lhe cabe (p. ex., regras gerais da pesca).

No ecoturismo, o embaralhamento aparece sobretudo em três planos: (1) uso público — o plano de manejo define zonas, trilhas, limites de visitação e procedimentos; em APAs, parte da visitação ocorre em áreas privadas ou sob outras jurisdições, exigindo acordos e comunicação sobre licenciamento e segurança; (2) pesca artesanal — defesos, malhagens e artes são regulados sobretudo por normas federais/estaduais, mas são percebidos como “da APA” quando a fiscalização se dá no território; (3) patrimônio cultural — salvaguardas de bens imateriais e direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT; IPHAN) precisam dialogar com o conselho e o plano para que a cultura viva não seja reduzida a adereço turístico. Em todos os casos, o conselho é a mesa de tradução normativa e negociação de procedimentos, desde que disponha de informações organizadas, regimento eficaz e rotina pública de deliberações.

Três movimentos práticos reduzem conflitos e elevam a qualidade da governança: (i) consolidar, em matriz comparativa, as regras por técnica/prática × norma × âmbito (APA/federal/estadual/municipal) × regra ×

implicações — dever de clareza regulatória; (ii) ativar comissões temáticas (p. ex., pesca e uso público; patrimônio e turismo), com atas e planos de trabalho públicos; (iii) vincular o plano de manejo a monitoramento de impactos do turismo (indicadores e ajustes) e a mediação de conflitos de baixo custo, inspirada em boas práticas de governança de bens comuns. Tais passos são compatíveis com o SNUC/Decreto nº 4.340/2002 e com guias de conselhos do ICMBio, além de alinhados a referenciais internacionais de gestão participativa.

Em suma, governança em UCs é menos organograma e mais processo: quanto mais legíveis forem as regras — quem decide o quê, com base em qual norma, e como revisar/contestar —, menor a chance de a APA virar bode expiatório de regulações alheias e maior a probabilidade de convivência entre ecoturismo e usos tradicionais sob balizas de justiça ambiental e segurança jurídica. Em Guaraqueçaba, o conselho consultivo integrado oferece uma janela institucional a mobilizar para ordenar a pauta regulatória e construir consensos operacionais no território.

## *Contexto da APA de Guaraqueçaba*

A Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba foi criada pelo Decreto nº 90.883, de 31 jan. 1985, para proteger a Mata Atlântica costeira e ordenar usos em porções de Guaraqueçaba, Antonina e Paranaguá (BRASIL, 1985). Inserida em zona estuarina-marinha com presença histórica de comunidades caiçaras e espécies de alto valor de conservação, a APA funciona como guarda-chuva sob o qual se articulam outras UCs e políticas setoriais. Hoje integra o Núcleo de Gestão Integrada (NGI) Antonina–Guaraqueçaba, ao lado do PARNA Superagui, da ESEC Guaraqueçaba e da REBIO Bom Jesus. Seu perímetro oficial atualizado (mai. 2023) totaliza 247.747,96 ha, conforme registros do ICMBio (ICMBIO, 2023).

Pelo SNUC (Lei nº 9.985/2000) e seu regulamento (Decreto nº 4.340/2002), a APA é categoria de uso sustentável: admite propriedade privada, permanência de populações e atividades produtivas/serviços, desde que compatíveis com plano de manejo e zoneamento (BRASIL, 2000; 2002). Já ESEC, REBIO e PARNA (proteção integral) impõem restrições mais severas, priorizando preservação, pesquisa e visitação controlada. No mosaico de Guaraqueçaba, distinguir competências evita o ruído recorrente de tomar “APA” como sinônimo de “preservação total”. Por isso, plano, zoneamento e conselho gestor constituem a espinha dorsal da governança, explicitando quem decide o quê e em qual escala (federal/estadual/municipal).

A trajetória institucional combina marcos legais e ajustes cartográficos: 1985 — criação da APA; 1997 — Lei nº 9.513 redefine/amplia o PARNA Superagui e exclui da APA/ESEC áreas incorporadas ao parque (BRASIL, 1997); 2000–2002 — consolidação do SNUC e do Decreto nº 4.340; 2020 — Portaria ICMBio nº 1.054 cria o Conselho Consultivo Integrado do NGI, paritário entre poder público e sociedade civil, com assentos setoriais (biodiversidade, turismo/cultura, agricultura, pesca,

portuário/fundiário/infraestrutura/serviços e representações comunitárias) e mandato para plano de ação e avaliação de efetividade (ICMBIO, 2020).

No plano operativo, três frentes concentram conflitos regulatórios por sobreposição de normas: (1) uso público — visitação em APAs envolve áreas privadas e outras jurisdições, exigindo coordenação de licenciamento, trilhas, limites e segurança; (2) pesca artesanal — defesos, malhagens e artes são majoritariamente federais/estaduais, mas a fiscalização no território da APA gera misatribuição de regras "à APA"; (3) patrimônio cultural — salvaguardas do patrimônio imaterial e direitos de PCTs (PNPCT/IPHAN) devem dialogar com conselho e plano para que cultura viva não vire adereço turístico. O conselho integrado é a mesa de tradução normativa e negociação, desde que operado com informação organizada, regimento eficaz, atas públicas e rotinas de acompanhamento do plano.

Para dar legibilidade ao mosaico normativo e apoiar decisões seguras e legítimas sobre visitação, pesca e salvaguardas culturais, este artigo propõe uma matriz comparativa (técnica/prática × norma × âmbito [APA/federal/estadual/municipal] × regra × implicações). A ferramenta torna visível a origem de cada exigência, reduz assimetrias de informação e orienta arranjos de ecoturismo de base comunitária compatíveis com o zoneamento da APA de Guaraqueçaba.

## *Materiais e Métodos (documental)*

Adotou-se um desenho qualitativo, documental e analítico-comparativo, voltado a explicitar a arquitetura regulatória incidente sobre a APA de Guaraqueçaba e sua interface com usos tradicionais e ecoturismo. Parte-se da premissa de que textos normativos e administrativos são artefatos institucionais que organizam práticas e distribuem competências, e não meros espelhos da realidade (Atkinson; Coffey, 1997).

Assim, em lugar de levantar percepções por entrevistas (o que deslocaria o estudo para a ética em pesquisa com pessoas), examinou-se apenas fontes públicas e dados agregados, reconstruindo a cadeia de regras e conexões por meio de análise de conteúdo (Bardin, 2011; Krippendorff, 2019), crítica documental clássica (Scott,1990) e parâmetros de rastreabilidade/confirmabilidade em qualitativos (Lincoln; Guba, 1985; Miles; Huberman; Saldaña, 2014).

Universo documental e recorte temporal. O corpus abrangeu quatro famílias de documentos, todas com metadados verificáveis (número, data, órgão): (i) marcos legais federais sobre criação/gestão de UCs e recorte territorial (Decreto de criação da APA; Lei do SNUC; Decreto regulamentador; lei de redefinição de limites do PARNA vizinho); (ii) documentos de gestão da APA (plano/zoneamento, regimentos, resoluções e atos do conselho, relatórios técnico-operacionais, mapas oficiais e arquivos vetoriais); (iii) normas setoriais externas incidentes no mesmo território (regras de pesca artesanal, defesos, artes e malhagens; normas estaduais; leis/códigos municipais de uso do solo; procedimentos de

licenciamento e ordenamento náutico); e (iv) fontes institucionais complementares (Diário Oficial; portais de ICMBio/Ministérios/órgãos estaduais/prefeituras; bases agregadas como IBGE; literatura técnico-científica sobre uso público/ecoturismo em UCs). O período 1985–2025 cobre da criação da APA às atualizações recentes de governança e limites cartográficos.

Busca, triagem e elegibilidade. Realizaram-se buscas com vocabulário controlado e termos livres, operadores booleanos e equivalentes em inglês quando pertinente, em repositórios oficiais e bases bibliográficas. Exemplos: "'Área de Proteção Ambiental' AND Guaraqueçaba AND (plano OR zoneamento OR 'conselho consultivo')"; "defeso AND 'malha mínima' AND estuarino"; "uso público AND 'unidade de conservação' AND litoral". Inclusão: pertinência territorial (APA/mosaico adjacente), vigência ou relevância histórica explicitada, identificabilidade (ato com numeração/data/órgão) e integridade do conteúdo. Exclusão: duplicatas, versões sem autenticação e itens sem verificação cruzada. Mantiveram-se quadro de triagem (tipo, origem, data, status, link/identificador) e trilha de auditoria de decisões (Bowen, 2009; Cellard, 2008).

Extração e codificação. A leitura ocorreu em duas passagens. Na exploratória, codificaram-se trechos sobre: (a) escopo/finalidade; (b) âmbito (APA, federal, estadual, municipal); (c) zonas e regras de uso; (d) órgãos competentes e procedimentos/fiscalização; (e) menções a uso público/ecoturismo e participação social; (f) indícios de sobreposição/interação normativa. Na analítica, aplicou-se análise temática (Bardin, 2011; Mayring, 2014), com categorias a priori (escopo da APA; normas externas; zonas de conflito regulatório; mecanismos de governança) e emergentes (p. ex., ambivalências de competência em áreas estuarinas; "zonas cinzentas" de visitação; contraste entre linguagem técnica e linguagem cidadã). Memos analíticos e comparação constante entre documentos asseguraram coerência interna e refinamento conceitual (Miles; Huberman; Saldaña, 2014; Yin, 2014).

Estruturas de síntese. Produziram-se dois artefatos centrais: (1) uma matriz comparativa que organiza, para cada técnica/prática relevante (artes de pesca; trilhas/rotas de visitação; ocupações em áreas sensíveis), a norma aplicável, o âmbito (APA/federal/estadual/municipal), a regra-chave e as implicações para comunidades e ecoturismo; (2) uma linha do tempo legal (ano → instrumento → efeito) posicionando criação, ajustes de limites, regulamentações estruturantes, institucionalização do conselho e atualizações cartográficas. Em conjunto, matriz e cronologia funcionam como mapa legível do mosaico regulatório — requisito para planejamento de uso público consistente (UNEP; UNWTO, 2005) e aderência a padrões internacionais de destinos sustentáveis (GSTC, 2019).

Qualidade e validade. A robustez interpretativa foi perseguida por: (i) triangulação entre famílias documentais (norma geral × plano/zoneamento × atos de conselho × normas setoriais), reduzindo viés de fonte única (Flick, 2018); (ii) crítica documental explícita (Scott, 1990) e verificação de metadados/vigência, priorizando hierarquia normativa e atos mais recentes quando havia conflito; (iii) trilha de auditoria detalhada (Lincoln; Guba, 1985) com registro de buscas, critérios, códigos e decisões; (iv) teste de

plausibilidade jurídica, confrontando cada inferência com o texto legal e o arranjo de competências do SNUC, rejeitando transferências indevidas para a APA; (v) casos negativos, buscando exceções que tensionassem padrões emergentes (KRIPPENDORFF, 2019; MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2014).

Revisão de escopo (apoio). Para situar tendências, conduziu-se à revisão de escopo sobre conflitos regulatórios em UCs costeiras e ecoturismo de base comunitária, seguindo PRISMA-ScR (Tricco et al., 2018). Esse componente amplia o contexto interpretativo sem alterar o caráter exclusivamente documental do estudo.

Ética e conformidade. Por basear-se apenas em informações públicas e dados agregados não identificáveis, a pesquisa não se submete ao Sistema CEP/Conep (Resolução CNS 510/2016, art. 1º, parágrafo único). Não houve trabalho de campo em UC, coleta de material biológico ou intervenção ambiental; portanto, não se aplica SISBIO. Citações seguem ABNT NBR 10520/2023; tabelas/figuras são apresentadas no corpo do texto, em 300 dpi, com legendas bilíngues, respeitando o limite editorial.

Transparência e reuso. Quadros de triagem, matriz e linha do tempo compõem material suplementar (quando permitido), passível de reuso por gestores e conselhos para revisão normativa, mediação de conflitos e planejamento de uso público fundamentado em evidência documental.

## Resultados (Mapa regulatório comparativo)

A tabela abaixo sintetiza “quem regula o quê” no território da APA de Guaraqueçaba. Ela diferencia normas próprias da APA (zoneamento/plano; conselho) de regramentos externos (federais, estaduais e municipais). Em cada linha: a técnica/prática, o ato normativo específico, o âmbito de competência, a regra-chave e as implicações operacionais para comunidades e ecoturismo. As referências abreviadas (BRASIL; ICMBio; IAT etc.) estão citadas por extenso nos links de base.

**Tabela 1** — Mapa regulatório (APA Guaraqueçaba)

| Técnica/prática | Norma específica (ano) | Âmbito (APA/Fed/ Est/Mun) | Regra-chave | Implicações para a comunidade/ecoturismo |
|---|---|---|---|---|
| Visitação em trilhas e pontos naturais | Lei nº 9.985/2000 – SNUC; Decreto nº 4.340/2002; Zoneamento da APA (PDF) | APA + Fed. | Visitação **permitida** nas **zonas compatíveis** definidas em plano/zoneamento; gestão participativa via conselho. | Roteiros devem respeitar **zonas**, **capacidade de carga** e sinalização prevista; facilita planejar produtos de baixo impacto. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Guiamento e interpretação ambiental | IN ICMBio nº 02/2016 – condução de visitantes; Portaria ICMBio nº 1.054/2020 – Conselho Integrado NGI Antonina-Guaraqueçaba (PDF) | APA + Fed. | Conselho acompanha uso público; **condutor** precisa de autorização conforme regras locais e IN 02/2016. | Pactuar **rotas/quotas/horários** com representação comunitária; favorece contratação local e mediação de conflitos. |
| Instalações leves em APP (passarelas/píeres de baixo impacto) | Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal; Res. CONAMA nº 303/2002 (APP) | Fed. | Intervenção em **APP** só em **utilidade pública**, **interesse social** ou **baixo impacto**; ecoturismo pode ser compatível se cumprir condicionantes/licenciamento. | Projetos devem ser **reversíveis**, minimizar supressão vegetal e observar janelas sazonais sensíveis. |
| Pesca artesanal em estuários/lagunas do PR (rede de emalhar sem tração) | Portaria IBAMA nº 51/1999 (PDF); Portaria IBAMA nº 12/2003 (PDF) | Fed. | **Permitida** a pesca profissional com **rede de caceio/ em alhar sem tração mecânica**, **malha mínima** definida. | Calendários turísticos devem **respeitar janelas** de trabalho; interpretação ao visitante deve **explicar** que a regra é **federal**, não “da APA”. |
| Redes de emalhe (Sudeste–Sul) | IN Interministerial MPA/MMA nº 12/2012 (PDF) | Fed. | Estabelece **critérios e padrões** para pesca com redes de emalhe nas regiões Sudeste e Sul. | Ajustar **rotas/horários** de embarcações turísticas para evitar conflito com áreas/técnicas reguladas. |
| Safra da tainha (Mugil liza/platanus) | IN IBAMA nº 171/2008 (site) | Fed. | Regras específicas de **safra** e **artes** para o litoral Sudeste–Sul. | Alta temporada pesqueira demanda **evitar sobreposição** com fluxos turísticos; oportunidade para roteiros interpretativos |
| Defeso (Piracema) no Paraná | Portaria IAT nº 377/2022 *(referência oficial em notas do IAT: notícia IAT)* | Est. | **Proteção reprodutiva** anual **1º/11–28/2** (bacia do Rio Paraná) e demais regras correlatas. | Ajustar **calendário** de visitação e reforçar **educação ambiental**; articulação com fiscalização multiescalar. |
| Pesquisa/monitoramento com **coleta** em UC federal | IN ICMBio nº 03/2014 – SISBIO (PDF) | Fed. | **Obrigatória** autorização **SISBIO** para atividades com **coleta/manipulação** em UCs federais. | Monitoramentos **sem coleta** e **análise documental** (como neste estudo) **não** demandam SISBIO; com coleta, planejar prazos/licenças. |
| Condução de visitantes (serviço autorizado) | IN ICMBio nº 02/2016 – condução de visitantes | Fed. (regra nacional aplicada localmente) | Define **normas/procedimentos** e prevê **portaria específica da UC** com critérios locais. | Formaliza o papel do **condutor local**; abre caminho para **capacitação** e **credenciamento** com prioridade comunitária. |
| Uso e ocupação do solo urbano | Plano Diretor/Código de Posturas de | Mun. | Regras urbanas (**zoneamento**, **obras**, | Verificar **licenças municipais** para |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Guaraqueçaba**:** página municipal; repositórios agregadores (exemplo) | | **posturas**) complementam o quadro e podem afetar estruturas e fluxos de visitação na sede/povoações. | atrativos/obras e harmonizar com regras da APA e do Código Florestal. |

**Fonte:** elaboração do autor (2025).

O mapa regulatório evidencia três padrões decisivos para a ação no território. Primeiro, a maior parte das restrições que costumam ser atribuídas genericamente à “APA” deriva, na verdade, de normas setoriais federais e estaduais — notadamente pesca (defesos, artes e tamanhos de malha) e proteção de APPs. A APA, por sua vez, organiza zonas e diretrizes de uso público no seu plano/zoneamento e opera, via conselho consultivo, a mediação entre conservação, visitação e modos de vida. Separar com precisão esses domínios reduz mal-entendidos, evita desgaste político e dá previsibilidade para quem empreende e para quem vive do território. Segundo, as oportunidades de ecoturismo de base comunitária não dependem de “novas leis”, mas de aplicação coordenada do que já existe: trilhas e pontos interpretativos em zonas compatíveis; condução local devidamente autorizada; calendário de visitação que respeite defesos e rotinas produtivas; eventual infraestrutura leve e reversível em APPs submetida ao licenciamento ambiental. Terceiro, onde há sobreposição com unidades de proteção integral, prevalecem regras mais restritivas no respectivo polígono — outra razão para que mapas, zoneamento e atas do conselho sejam traduzidos em linguagem clara e acessível.

Do ponto de vista operacional, a matriz comparativa pode ser usada como checklist de conformidade: (1) identificar a zona e a atividade pretendida; (2) consultar a regra específica e seu âmbito (APA/Fed/Est/Mun); (3) verificar condicionantes (licenças, períodos, padrões técnicos); (4) pactuar, no conselho, detalhes de roteiros, quotas de guiamento, protocolos de segurança e comunicação com a comunidade. Para as comunidades e operadores locais, isso significa poder planejar rotas, evitar conflitos com momentos críticos da pesca (ex.: safra de tainha) e ancorar a narrativa de visitação em educação ambiental e patrimônio cultural caiçara. Para a gestão pública, significa transformar o emaranhado normativo em procedimentos claros: sinalização por zona, formulários padronizados, calendário integrado (defesos/visitação), canais de mediação e monitoramento contínuo de impactos. Em suma, o mapa não é apenas um quadro informativo; ele funciona como ferramenta de governança, alinhando expectativas e convertendo regras dispersas em um roteiro prático para conservação com permanência territorial.

## Zonas de conflito regulatório

A leitura cruzada do SNUC e de seu regulamento com o zoneamento da APA, atos do Conselho e normas setoriais externas revela

três faixas críticas onde costumam emergir conflitos. A primeira diz respeito à orla estuarina e rotas náuticas, onde convivem visitação, circulação de moradores e pesca artesanal. Em Guaraqueçaba, o ordenamento da pesca com redes de emalhe/caceio não é da APA: ele se ancora em portarias do IBAMA (nº 51/1999 e nº 12/2003) e em normas nacionais para emalhe no Sudeste–Sul (IN Interministerial MPA/MMA nº 12/2012), além de defesos estaduais (e.g., Portaria IAT nº 377/2022). Quando a fiscalização ocorre dentro da UC, a regra é frequentemente atribuída à "APA", gerando erro de competência e atrito com a visitação (horários/rotas). O caminho técnico é reconhecer a origem federal/estadual dessas proibições, ajustar calendários e rotas de turismo para não colidir com janelas produtivas e explicitar, na comunicação ao visitante, que as limitações pesqueiras não decorrem do zoneamento da APA.

A segunda faixa crítica envolve APPs costeiras — restingas, margens de rios e manguezais — onde há interesse por estruturas leves (passarelas, píeres de baixo impacto) para visitação e educação ambiental. Aqui, a norma-mãe é o Código Florestal (Lei 12.651/2012), que condiciona intervenções em APP a hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, submetidas a licenciamento. Resoluções do CONAMA (como a nº 303/2002) historicamente detalharam parâmetros e definições; a interpretação atual deve considerar o quadro jurídico vigente e as exigências do órgão licenciador. Conflitos surgem quando a demanda local por infraestrutura é tratada como incompatível per se com a APA (que é de uso sustentável), quando, na verdade, a chave regulatória está no atendimento aos critérios legais e no desenho reversível e de baixo impacto, compatível com o zoneamento. Em síntese: a APA organiza zonas e diretrizes; o Código Florestal e o licenciamento definem o como e o se das obras pretendidas.

A terceira zona de conflito é a das sobreposições territoriais entre a APA (uso sustentável) e UCs de proteção integral do mosaico, sobretudo o Parque Nacional do Superagui e a Estação Ecológica de Guaraqueçaba. A Lei 9.513/1997 redefiniu/ampliou os limites do PARNA e excluiu áreas antes sob a APA/ESEC, mas a convivência cotidiana ainda exige leitura fina de polígonos e zonas. Em polígonos de proteção integral, prevalecem regras mais estritas (SNUC/Decreto 4.340), inclusive sobre uso público; no interior/entorno da APA, vigem as diretrizes de uso sustentável e o que dispuser o seu zoneamento/plano. Ambiguidades aparecem quando trilhas e rotas náuticas cruzam "quebras" de jurisdição sem sinalização ou documentos de fácil leitura; a solução técnica é alinhar mapas oficiais (KML) e Plano de Manejo do PARNA com o Zoneamento da APA, padronizando regras, símbolos e mensagens.

Há, ainda, lacunas operacionais que alimentam fricções. Uma delas é a condução de visitantes: a IN ICMBio nº 02/2016 fixa balizas nacionais para autorização do serviço de guiamento em UCs federais, prevendo portarias específicas com critérios locais; sem esses complementos, multiplicam-se interpretações divergentes entre operadores, gestores e comunidade. Outra diz respeito ao uso e ocupação do solo na sede e em povoados (licenças, posturas), matéria municipal que precisa dialogar com zoneamento da APA e com o Código Florestal — especialmente quando atrativos se localizam em perímetros urbanos/rurais com regras distintas. Em

ambos os casos, a tradução normativa pelo Conselho Consultivo Integrado (Portaria ICMBio nº 1.054/2020) é o antídoto institucional: consolidar quadros comparativos (atividade × norma × âmbito × regra), pactuar procedimentos padronizados (guiamento, sinalização, licenças) e publicar atas e mapas em linguagem cidadã, reduzindo incerteza regulatória.

Em termos práticos, recomenda-se priorizar três entregas: (i) atualização cartográfica e sinalização contínua de "quebra de jurisdição" nos pontos de maior fluxo; (ii) portaria local de uso público/condução, à luz da IN 02/2016, com critérios transparentes e prioridade a condutores comunitários; (iii) protocolo interinstitucional APA–PARNA–Município–órgãos setoriais para obras de baixo impacto em APP, amarrando licenciamento e monitoramento desde o projeto. As três reduzem ruído, dão segurança jurídica e aproximam a gestão cotidiana do que o SNUC e o Decreto 4.340 projetam como governança efetiva em unidades de conservação.

## Governança e participação

Na APA de Guaraqueçaba, a governança participativa materializa-se no Conselho Consultivo Integrado do NGI Antonina–Guaraqueçaba (Portaria ICMBio nº 1.054/2020), com paridade entre poder público e sociedade civil e representação por setores (biodiversidade/meio ambiente; turismo/cultura; agricultura; pesca; portuário/fundiário/infra/serviços; representações comunitárias). O colegiado opera como ponte entre o ordenamento normativo (plano/zoneamento) e a prática territorial, com decisões registradas em atas e documentos públicos; a página institucional concentra atos, planos, zoneamento e limites oficiais, reforçando a transparência.

Temas de turismo tramitam em dois trilhos complementares. No institucional, o conselho acompanha e recomenda normas locais de uso público (zonas compatíveis, sinalização, capacidades de carga) e se articula à IN ICMBio nº 02/2016 sobre condução de visitantes, subsidiando portarias que definem credenciamento, escopo de atuação e prioridade a condutores locais com interpretação ambiental e cultural. No operacional, comissões e câmaras técnicas convertem diretrizes em procedimentos verificáveis (formulários de autorização, protocolos de segurança, agendas de monitoramento), reduzindo assimetrias de informação e prevenindo conflitos entre fluxos turísticos e rotinas produtivas.

Quanto aos usos tradicionais (especialmente pesca artesanal), o conselho funciona como mesa de tradução normativa: discrimina o que é regra da APA (zoneamento, diretrizes de uso) e o que são normas externas (portarias federais/estaduais de pesca, períodos de defeso), alinha calendários de visitação às janelas produtivas e discute mitigações em áreas sensíveis (APPs costeiras, manguezais), quando estruturas leves exigem licenciamento conforme Código Florestal/CONAMA. Registros públicos de reuniões evidenciam tratamento integrado do eixo pesca–turismo–conservação em diálogo com órgãos setoriais.

O padrão de efetividade recomendado pelo ICMBio envolve: composição representativa; regimento com mandato/competências claras; transparência ativa (atas, planos de trabalho, calendários) e mediação de conflitos como rotina. Aplicado a Guaraqueçaba, isso implica: (i) planos de ação multissetoriais (turismo/uso público; pesca e modos de vida; patrimônio) com metas e indicadores; (ii) integração cartográfica (KML da APA, shapes/planos do PARNA Superagui) para evitar "quebras" invisíveis ao visitante; (iii) sínteses em linguagem cidadã ("quem decide o quê", como solicitar autorizações e como recorrer), elevando legibilidade institucional e legitimidade social.

Quando esses requisitos se cumprem, o conselho deixa de ser rito burocrático e se converte em mecanismo de co-gestão capaz de alinhar ecoturismo de base comunitária e permanência territorial com a integridade ecológica da UC. Em suma, os documentos oficiais mostram que o colegiado já dispõe de competência setorial, lastro normativo e instrumentos para tratar de turismo e usos tradicionais de forma informada e participativa; o desafio — típico de mosaicos de múltiplas escalas — é a tradução contínua desse arcabouço em regras claras, previsíveis e co-monitoradas pela comunidade.

## Janelas para o ecoturismo

Há janelas normativas já abertas — e pouco exploradas — para estruturar ecoturismo de base comunitária na APA de Guaraqueçaba sem criar novas regras. Como unidade de uso sustentável (SNUC, Lei nº 9.985/2000), a APA admite permanência de populações, visitação e atividades econômicas compatíveis com o zoneamento e o plano de manejo; cabe à gestão tornar legível onde e como cada prática é possível. A página oficial disponibiliza plano/zoneamento, KML de limites e a Portaria ICMBio nº 1.054/2020 (Conselho Consultivo Integrado), conjunto documental suficiente para desenhar produtos de visitação nas zonas compatíveis e estabilizar procedimentos de autorização, segurança e monitoramento.

Três conjuntos de oportunidades se destacam. (1) Guiamento comunitário e interpretação ambiental/cultural. A IN ICMBio nº 02/2016 disciplina a condução de visitantes em UCs federais e prevê portarias locais com critérios de credenciamento e atuação. Isso permite priorizar condutores comunitários, integrar saberes caiçaras (marés, ventos, artes de pesca, memória dos lugares) à interpretação e garantir aderência ao zoneamento. O Conselho (Portaria nº 1.054/2020) tem assentos em Turismo/Cultura e Pesca, aptos a pactuar rotas, quotas e temporalidades (evitando choques com safra/defesos) e protocolos de comunicação com visitantes. (2) Interpretação do patrimônio e "roteiros da permanência". O Decreto nº 3.551/2000 (patrimônio imaterial) e o Decreto nº 6.040/2007 (PCTs) legitimam modos de vida, celebrações, formas de expressão e lugares de referência como conteúdo de visitação interpretativa — patrimônio vivo narrado pelos próprios detentores. Vincular roteiros à salvaguarda (inventários, oficinas de saberes, documentação audiovisual) e à contratação local gera benefícios distribuídos e fortalece reconhecimento e participação. (3) Trilhas, mirantes e estruturas leves de baixo impacto. O Código Florestal

(Lei nº 12.651/2012) e resoluções do CONAMA (p. ex., nº 303/2002) viabilizam passarelas elevadas, plataformas de observação e pontos de interpretação em áreas sensíveis, desde que licenciados, reversíveis e compatíveis com as zonas do plano.

Essas janelas dialogam com referenciais internacionais que transformam princípios em procedimentos verificáveis. O guia UNEP/UNWTO (2005) organiza 12 objetivos de políticas para turismo sustentável; os Critérios GSTC estruturam quatro pilares (gestão sustentável, benefícios socioeconômicos, patrimônio cultural e meio ambiente). Em Guaraqueçaba, isso se traduz em entregas concretas: (i) portaria local de condução priorizando condutor comunitário e interpretação ambiental-cultural (pilar gestão); (ii) planos de compra e contratação local e formação de condutores (pilar socioeconômico); (iii) programas de interpretação e salvaguarda do patrimônio caiçara (pilar cultural); (iv) protocolos de monitoramento de trilhas e zonas sensíveis (pilar ambiental).

Dois exemplos ilustram a materialização dessas janelas sem invenção normativa: Roteiro das Marés — saída embarcada em zona compatível, com parada interpretativa em plataforma reversível licenciada, narrando dinâmica estuarina, serviços ecossistêmicos do mangue e regras federais de pesca; Caminho do Patrimônio Vivo — trilha guiada por condutores locais credenciados, com estações de memória (artes de pesca, modos de fazer) em calendário pactuado fora dos picos de defeso. Ambos exigem baixa infraestrutura, ativam capitais locais e entregam educação ambiental de alto valor, operando exatamente onde o marco regulatório já permite — e recomenda que o ecoturismo componha a economia política da permanência.

## Discussão

Os resultados indicam que reduzir atritos entre conservação, usos tradicionais e visitação na APA de Guaraqueçaba depende menos de “novas regras” e mais de legibilidade do arcabouço vigente. Ao discriminar, de forma rastreável, competências da APA (zoneamento, plano de manejo, deliberações do conselho) versus regulação setorial externa (pesca, APPs, licenciamento, posturas municipais), a matriz comparativa torna visível o que, quando opaco, alimenta a imputação indiscriminada de proibições à unidade. Essa clareza é também justiça procedimental: na chave da justiça ambiental (distribuição, reconhecimento, participação), a incerteza normativa transfere custos informacionais às comunidades e dilui responsabilidades institucionais (Schlosberg, 2007). Em uma APA — categoria de uso sustentável —, legibilidade é condição para planejar visitação, proteger ambientes sensíveis e viabilizar meios de vida caiçaras em consonância com o ordenamento territorial (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002).

A leitura do corpus documental confirma que boa parte do que se percebe como “da APA” deriva, na verdade, de normas federais/estaduais (p. ex., regras de defeso e artes de pesca; condicionantes sobre APPs em Código Florestal e CONAMA). À APA cabem zonas e diretrizes no

plano/zoneamento e a mediação via conselho; quando essa arquitetura não é comunicada em linguagem acessível, surgem “zonas cinzentas” onde fiscalização e expectativas colidem. Daí a utilidade prática da matriz e da cronologia legal: ao explicitar origem, âmbito e alcance de cada regra, oferecem base objetiva para decisão, fiscalização pedagógica e desenho de produtos de visitação juridicamente seguros.

Institucionalmente, a Portaria ICMBio nº 1.054/2020 cria um Conselho Consultivo Integrado com paridade e assentos setoriais (turismo/cultura, pesca, entre outros), alinhado ao Decreto nº 4.340/2002. Confrontado com as condições de Ostrom — regras claras, monitoramento, sanções graduais, resolução de conflitos, direito de organização —, o arranjo tem potencial de co-gestão (Ostrom, 1990), desde que entregue rotinas mínimas: (i) portarias locais de uso público/condução (em consonância com a IN ICMBio nº 02/2016); (ii) comissões temáticas com planos e indicadores (uso público/ecoturismo; pesca e modos de vida; patrimônio); (iii) transparência ativa de mapas, atas e procedimentos em linguagem cidadã. Esses passos convergem com guias do ICMBio e com padrões internacionais de gestão participativa.

Quanto à viabilidade do ecoturismo, referências como UNEP/UNWTO (12 objetivos de políticas) e GSTC (quatro pilares: gestão, socioeconomia, cultura, ambiente) deixam de ser slogans quando acopladas ao zoneamento e ao conselho: priorização de condução comunitária com interpretação ambiental; compras e contratações locais como política do destino; salvaguardas do patrimônio caiçara integradas aos roteiros; monitoramento de trilhas e zonas sensíveis (UNEP; UNWTO, 2005). Essa ponte regula e qualifica a visitação, reduz incentivos à folclorização e à captura externa de renda.

O recorte documental adotado é deliberado e eticamente adequado (sem CEP), mas não captura percepções micro locais nem audita implementação. Ainda assim, ao separar competência de incidência, a matriz oferece um suporte juridicamente defensável para que conselho e gestores deliberem com evidência. Em agenda futura — se pertinente e com devidos protocolos —, a combinação de análise documental com inquéritos participativos pode aprofundar a avaliação distributiva e de capacidades decisórias.

Em termos de transferência, a ferramenta é replicável em outras APAs costeiras sujeitas a sobreposição entre normas pesqueiras, proteção de APPs e ordenamentos municipais: reunir corpus autêntico, aplicar análise temática, construir matriz e cronologia, e ancorar a governança num conselho atuante que traduza regulação em procedimentos (autorização, sinalização, guiamento, monitoramento). A contribuição é dupla: analítica, ao mostrar que parte do conflito atribuído à APA decorre de camadas normativas mal distinguidas; e operativa, ao oferecer um artefato de governança replicável. Mensagem final a gestores e colegiados: mapear, pactuar, publicar e monitorar — com o território como referência e a comunidade como coautora (ICMBIO, 2020; UNEP; UNWTO, 2005; BRASIL, 2000; BRASIL, 2002).

## Conclusões

A redução de atritos entre conservação, usos tradicionais e visitação na APA de Guaraqueçaba depende menos de criar novas regras e mais de tornar legíveis as que já existem. A leitura documental — ancorada em leis, decretos, portarias, planos e atos do conselho — permitiu distinguir com precisão as competências próprias da APA (zoneamento, plano de manejo, governança participativa) das normas setoriais externas (pesca, APP, licenciamento, posturas municipais). Ao explicitar origem, âmbito e alcance de cada regra, a matriz comparativa converte um mosaico jurídico difuso em linguagem operável para gestores, comunidades e operadores de ecoturismo.

Os achados mostram que muitas restrições atribuídas à "APA" derivam, na verdade, de regulações federais/estaduais de pesca e de regras gerais de APP e licenciamento. Como unidade de uso sustentável, a APA organiza zonas e diretrizes para compatibilizar permanência humana, proteção e visitação, mediando conflitos via Conselho Consultivo Integrado. Essa clareza não é meramente formal: aumenta a segurança jurídica, e previsibilidade às rotas, e reforça a justiça procedimental ao reduzir assimetrias de informação que pesam sobre comunidades tradicionais. Em suma, clareza regulatória é pré-requisito de justiça ambiental.

No plano propositivo, o arranjo vigente já abre janelas para ecoturismo de base comunitária com alto valor ambiental e sociocultural. Três frentes são prioritárias: (i) condução e interpretação por meio de portaria local alinhada à norma nacional, com prioridade para condutores comunitários e ajuste de rotas/horários às sazonalidades produtivas; (ii) sinalização e cartografia padronizadas (mapas oficiais/KML, trilhas e mensagens por zona, com marcação de "quebras de jurisdição"); (iii) infraestrutura leve e reversível quando tecnicamente necessária, viabilizada por licenciamento em APP, com desenho de baixo impacto, monitoramento e comunicação de condicionantes. O Conselho é a arena para pactuar procedimentos, publicar decisões e acompanhar indicadores.

A contribuição central é operacional e metodológica: entrega-se um artefato de governança — a matriz técnica/prática × norma × âmbito × regra × implicações, acompanhada de cronologia legal — que funciona como checklist de conformidade e guia de mediação; e demonstra-se que análise documental rigorosa pode gerar insumos replicáveis em outras APAs costeiras, sem dados sensíveis ou trâmites éticos. Reconhecem-se limites (ausência de percepções e avaliação de implementação), que compõem agenda futura com métodos participativos e, quando envolver pessoas, com a devida tramitação no CEP. Ainda assim, ao organizar o terreno normativo, o estudo prepara o palco para decisões de gestão e pesquisas subsequentes partirem de diagnóstico juridicamente sólido.

Em última instância, a APA de Guaraqueçaba pode organizar um pacto territorial entre patrimônio caiçara, conservação de ecossistemas e visitação responsável. Para isso, não basta "ter regras": é preciso traduzir, pactuar, publicar e monitorar — quatro verbos que, sustentados por um

conselho atuante e instrumentos claros, transformam papéis em governança efetiva.

**Referências**

ACSELRAD, H. (Org.). ***Conflitos ambientais no Brasil***. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Orgs.). ***Justiça ambiental e cidadania***. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Fundação Ford, 2004.

ATKINSON, P.; COFFEY, A. **Analyzing documentary realities**. In: SILVERMAN, D. (Ed.). *Qualitative Research*. London: Sage, 1997. p. 45–62.

BARDIN, L. ***Análise de conteúdo***. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOWEN, G. A. **Document analysis as a qualitative research method**. *Qualitative Research Journal*, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009.

BRASIL. Decreto nº 90.883, de 31 de janeiro de 1985. **Implanta a Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no Estado do Paraná**. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 fev. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d90883.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.513, de 20 de novembro de 1997. **Redefine e amplia os limites do Parque Nacional do Superagui e exclui áreas da APA e da ESEC incorporadas ao PARNA**. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 nov. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 ago. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 9.985/2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 ago. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). ***A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos***. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295–316.

CONAMA – **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**. Resolução nº 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília: MMA/CONAMA, 2002. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/index.php?id=18409&option=com_sisconama&task=documento.download. Acesso em: 25 abr. 2025.

DIEGUES, A. C. S. ***O mito moderno da natureza intocada***. 3. ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB/USP, 2001.

FLICK, U. *An introduction to qualitative research*. 6. ed. London: Sage, 2018.
**GLOBAL SUSTAINABLE TOURISM COUNCIL – GSTC**. *GSTC Destination Criteria v2.0*. 2019. Disponível em: https://www.gstc.org/wp-content/uploads/GSTC-Destination-Criteria-v2.0.pdf. Acesso em: 11 mai. 2025.

GIL, A. C. ***Métodos e técnicas de pesquisa social***. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GUARAQUEÇABA (Município). ***Revisão do Plano Diretor Municipal*. Guaraqueçaba: Prefeitura Municipal**, s.d. Disponível em: https://www.guaraquecaba.pr.gov.br/pagina/8/revisao-do-plano-diretor-municipal.
Acesso em: 12 mai. 2025.

HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 29, p. 11–24, 2003.

IBAMA – **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**. Portaria nº 51, de 24 de maio de

1999. Brasília: IBAMA, 1999. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0051-240599.PDF. Acesso em: 06 abr. 2025.

IBAMA – **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**. Portaria nº 12, de 2003. Brasília: IBAMA, 2003. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0012-200303.PDF. Acesso em: 24 abr. 2025.

IBAMA – **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS**. Instrução Normativa nº 171, de 22 de agosto de 2008. Estabelece regras para a pesca da tainha no litoral Sudeste e Sul. Brasília: IBAMA, 2008. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?legislacao=114064&view=legislacao. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO – **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *APA de Guaraqueçaba* (perfil oficial: zoneamento/plano, KML, atos do conselho).** Brasília: ICMBio, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-de-guaraquecaba. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO – **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**. Portaria nº 1.054, de 11 de novembro de 2020. Cria o Conselho Consultivo Integrado do NGI Antonina–Guaraqueçaba. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-do-superagui/arquivos/superagui_conselhoatual.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO – **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**. Instrução Normativa nº 02, de 3 de maio de 2016. Estabelece normas e procedimentos para a condução de visitantes em UCs federais. Brasília: ICMBio, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/dcom_instrucao_normativa_02_de_03_de_maio_de_2016.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO – **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**. Instrução Normativa nº 03, de 2014. Dispõe sobre autorização SISBIO para pesquisa em UCs federais. Brasília: ICMBio, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/in_03_2014.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO; IAP; IBAMA. ***Plano/Zoneamento da APA de Guaraqueçaba***. Curitiba: IAP/IBAMA, 1995 e s.d. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-de-guaraquecaba/arquivos/PM_APA_Guaraqueaba___zoneamento_apa_guaraqueaba_1.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

ICMBIO – I**NSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.** ***Guia para Gestores e Conselhos de Unidades de Conservação***. Brasília: ICMBio, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/. Acesso em: 25 ago. 2025.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA – IAT (PR). **Portaria nº 377/2022**. Estabelece o período de defeso na Bacia do Rio Paraná e outras providências. Curitiba: IAT, 2022. Disponível em: https://www.iat.pr.gov.br/Noticia/Piracema-proibicao-de-pesca-predatoria-na-Bacia-do-Rio-Parana-comeca-na-sexta-feira. Acesso em: 26 ago. 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. ***Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento***. São Paulo: ISA, 2009. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/. Acesso em: 27 ago. 2025.

KRIPPENDORFF, K. ***Content analysis: an introduction to its methodology***. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2019.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. ***Naturalistic inquiry***. Newbury Park: Sage, 1985.

MAYRING, P. ***Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution***. Klagenfurt: SSOAR, 2014. Disponível em: https://www.ssoar.info/. Acesso em: 27 ago. 2025.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. ***Qualitative data analysis: a methods sourcebook***. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

MMA; MPA – **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA**. Instrução Normativa Interministerial nº 12, de 22 de agosto de 2012. Estabelece critérios e padrões para a pesca com redes de emalhe nas Regiões Sudeste e Sul. Brasília: MMA/MPA, 2012. Disponível em: https://peld.furg.br/images/stories/pdf/ini%20n%2012%20emalhe_22ago2012%201.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

OSTROM, E. ***Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action***. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SANTOS, M. ***A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção***. São Paulo: Edusp, 2001.

SCOTT, J. ***A matter of record: documentary sources in social research***. Cambridge: Polity Press, 1990.

SILVA, L. G. S.; DIEGUES, A. C. S. (Coords.). ***Caiçaras e jangadeiros: cultura marítima e modernização no Brasil***. São Paulo: CEMAR/USP, 1993. (Relatório NUPAUB).

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY – TIES. ***What is Ecotourism?*** Washington, DC: TIES, 2015. Disponível em: https://ecotourism.org/what-is-ecotourism/. Acesso em: 27 ago. 2025.

TRICCO, A. C. et al. **PRISMA Extension for Scoping Reviews** (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. *Annals of Internal Medicine*, v. 169, n. 7, p. 467–473, 2018.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; **UNWTO – WORLD TOURISM ORGANIZATION**. *Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers*. Paris/Madrid: UNEP; UNWTO, 2005. Disponível em: https://www.unwto.org/legacy/print/5363. Acesso em: 27 ago. 2025.

YIN, R. K. ***Case study research: design and methods***. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

**Jackson Morais Barcelos**: Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Paraná, Paraná, PR, Brasil.

E-mail: jacksonbarcelos515@gmail.com

Link para o currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1838174335565069