



ISSN 2304-0963
doi: 10.25267/Costas



Vol. 6 (1): 115-142. 2024 Relatório Técnico / Informe Técnico / Technical Report

Pinotti, L.C.A., Telles, D.H.Q. 2024. Desafios de Governança Multinível Entre a Territorialidade Caiçara e os Instrumentos de Planejamento Territorial nas Ilhas das Peças e do Superagui, Guaraqueçaba/PR. Revista Costas, 6(1): 115-142. doi:https://doi.org/10.25267/Costas.2024.v6.i1.0603

Desafios de Governança Multinível entre a Territorialidade Caiçara e os Instrumentos de Planejamento Territorial nas Ilhas das Peças e do Superagui, Guaraqueçaba/PR

Challenges of Territorial Integration and Multilevel Institutional Strengthening of Coastal Management Instruments on the Peças and Superagui islands, Guaraqueçaba/PR

Lígia Carolina Alcântara Pinotti*, Daniel Hauer Queiroz Telles

*e-mail: pinotti@ufpr.br

Laboratório de Geografia Marinha e Gestão Costeira (GEOCOST), Centro de Estudos do Mar e Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LAGEAMB), Universidade Federal do Paraná, Pontal do Paraná, Paraná, Brasil.

Keywords: Territorial planning; coastal zone; master plan; protected areas.

Abstract

The absence of coastal planning and management instruments provided for in the National Coastal Management Plan may result in greater vulnerability for the coastal zone, especially in insular situations, isolation, or low socioeconomic connectivity, as is the case in the municipality of Guaraqueçaba, on the northern coast of Paraná. On the other hand, the availability of other territorial planning tools for coastal areas offers guidance on land use and occupation to meet society's demands regarding their living space. The Municipal Master Plan is one of the territorial regulation instruments implemented, whose municipal zoning (macrozoning) together with the municipal organic law and the National System of Conservation Units have conditioned guidelines for territorial use and occupation within low-impact development objectives, obligatorily reconciling nature conservation and

Submitted: November, 2024

Accepted: March, 2025

Associate Editor: Martina Camiolo

the harmonization of the traditional ways of life of the caiçara communities existing on the Islands of Superagui and Peças. Through documentary analysis, we sought to establish analytical notes to represent preliminary technical guidelines for the planning and governance of the study area, aiming to support future studies and definitions of effective harmonization of rights in synergy with the management agenda of the traditional territory of Guaraqueçaba. The effective management of the coastal zone of the municipality, encompassing the sustainable use of its natural resources, is associated with the institutional capacity, in its various entities and levels, to consolidate the territorial organization. Such capacity requires a multilevel perspective, in which the municipal, state, and federal entities must align themselves with the normative provisions, whether in zoning or governance agendas. The lack of integration between these variables demonstrates that conservation is not established merely by the existence and categorization of Conservation Units in the region for the areas, especially when there is a double or greater allocation of territorial planning instruments, but by the geographic context in which they are inserted, their natural and sociocultural formations and respective capacities to respond to forms of economic pressure. Municipal territorial planning is an unequivocal demand in this role of articulation for the management of the coastal zone, more or less capable of contributing to the compatibility of the socio-environmental demands of the municipality, depending on the municipal strengths in overcoming pressure mechanisms gradually present in the municipality, especially related to real estate speculation for contradictory tourism purposes.

Resumo

A ausência dos instrumentos de planejamento e gestão costeira previstos pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro pode resultar maior vulnerabilidade para a zona costeira, em especial em situações insulares, isolamento ou de baixa conectividade socioeconômica, como ocorre no município de Guaraqueçaba, litoral norte do Paraná. Por outro lado, a disponibilidade de outras ferramentas de ordenamento territorial para os espaços litorâneos oferece orientação de uso e ocupação da terra visando atender às demandas da sociedade em relação ao seu espaço vivido. O Plano Diretor Municipal é um dos instrumentos de regulamentação territorial implementados, cujo zoneamento municipal (macro-zoneamento) juntamente com a lei orgânica municipal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação têm condicionado diretrizes de uso e ocupação territorial dentro de objetivos de desenvolvimento de baixo impacto, conciliando obrigatoriamente a conservação da natureza e a harmonização dos modos de vida tradicionais das comunidades caiçaras existentes nas Ilhas de Superagui e Peças. Por meio de análise documental, buscou-se estabelecer apontamentos analíticos a fim de representarem orientações técnicas de caráter preliminar para o ordenamento e para a governança da área de estudo, visando subsidiar futuros estudos e definições de efetivação da harmonização de direitos em sinergia com a agenda de gestão do território tradicional de Guaraqueçaba. A gestão efetiva da zona costeira do município, abrangendo o uso sustentável dos seus recursos naturais, está associada à capacidade institucional, em seus diversos entes e níveis, em consolidar a organização territorial. Tal capacidade exige uma perspectiva multinível, em que o ente municipal, o estadual e o federal devem alinhar-se à previsão normativa, seja nos zoneamentos ou nas agendas de governança. O déficit de integração entre tais variáveis demonstra que a conservação não se estabelece meramente pela existência e categorização de Unidades de Conservação na região para as áreas, em especial quando houver dupla ou maior afetação de instrumentos de ordenamento territorial, mas ao contexto geográfico em que estão inseridas, suas formações naturais e socioculturais e respectivas capacidades de respostas às formas de pressão econômica. O ordenamento territorial municipal se mostra como uma demanda inequívoca nesse papel de articulação para a gestão da zona costeira, mais ou menos capaz de contribuir para a compatibilização das demandas socioambientais do município, a depender das fortalezas municipais em superar mecanismos de pressão gradativamente presentes no município, em especial relacionados à especulação imobiliária para fins turísticos contraditórios.

Palavras-chave – ordenamento territorial; zona costeira; plano diretor; unidades de conservação.

1. Introdução

Pela sua dimensão e complexidade, a zona costeira brasileira requer uma gestão efetiva e integrada, que valorize e promova a conservação e utilização sustentável dos recursos naturais presentes nestes territórios, demandando “uma abordagem que inclua preocupações ambientais, econômicas, sociais e culturais, promovendo uma distribuição mais justa das oportunidades, quer seja entre a população atual, quer seja entre as gerações atuais e futuras” (Abreu *et al.*, 2017).

Atendendo ao contexto gerencial, a legislação brasileira possui dispositivos e instrumentos voltados às especificidades da Zona Costeira: respaldado pela Constituição Federal, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) dispõe em seu artigo 3º que este “*deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros*” (Lei nº 7.661, 1988). A partir do PNGC, elaboraram-se diversos outros instrumentos aplicáveis ao atendimento das demandas da zona costeira brasileira, que evidenciam os papéis e importância dos entes federados e instituições envolvidas neste processo de gestão.

Desde o PNGC, uma gestão qualificada tem se mostrado cada vez mais necessária para os territórios da costa brasileira; para que isto aconteça, é indispensável que o conhecimento científico se desenvolva caminhando lado a lado de conhecimentos empíricos locais, pois reconhecer melhor as reais necessidades humanas e naturais de uma determinada região é o principal fator para que se possa alcançar uma boa governança.

No contexto do entendimento de como a gestão municipal impacta na questão da gestão territorial, ao buscar esclarecer acerca do impacto do governo local na implementação de planos diretores e na regulação da expansão urbana quando se considera a influência de um fator externo à gestão municipal,

Menzori, Sousa e Gonçalves (2021) observaram que a transição da gestão local apresenta efeito significativo nas disparidades observadas em relação aos padrões de crescimento urbano. Neste sentido, o envolvimento e comprometimento da instância municipal se mostra cada vez mais essencial, na construção de instrumentos de gestão dos territórios costeiros verdadeiramente integrados às diversas e complexas realidades de formas de uso e ocupação destas áreas.

De acordo com Lima (Ministério do Meio Ambiente [MMA], 2018), ao avaliar os instrumentos previstos nos dois marcos legais existentes, a Lei nº 7.661/88 e o Decreto 5.300/04, observa-se que esses ou não foram desenvolvidos ou têm baixos índices de utilização pelos usuários potenciais, sejam gestores, pesquisadores ou estudantes – entre estes, os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGCs) e os Planos de Gestão Integrada do Projeto Orla, que foram concluídos por uma pequena parcela dos 17 estados e mais de 400 municípios costeiros.

Tal realidade se constata no litoral paranaense, considerado como um dos mais bem preservados do país, sendo constituído principalmente por um grande mosaico de Unidades de Conservação (UCs) que protege fragmentos significativos da Floresta Atlântica na Serra do Mar e na planície costeira, além de um complexo estuarino rico em áreas de manguezais (Copertino *et al.*, 2016; Cunico, 2016). Neste importante espaço geográfico, a complexidade ambiental é uma realidade que permeia as demandas de ordenamento das atividades socioeconômicas dos seus 7 municípios. Para tanto, a consolidação de medidas de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento ambiental, econômico e social em bases sustentáveis, conforme estabelecidas por aparatos legais, requerem uma gestão territorial efetiva e alinhada aos diversos instrumentos existentes aplicáveis para a região.

Ainda, um espaço geográfico que pode constituir território, “*é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e ‘naturais’ que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local*”, conforme Haesbaert (2006, p. 121). Tal dinâmica de gênese se observa nos municípios da planície costeira paranaense, de forma que a compreensão das características territoriais de cada um destes requer a análise detalhada acerca das forças que os moldaram. Neste contexto, surge a realidade peculiar do Ordenamento Territorial (OT) do município de Guaraqueçaba, localizado na região norte deste litoral. O município é um dos casos em que os instrumentos de operacionalização da gestão costeira previstos no PNGC não foram utilizados até o momento. Isso se dá, entre outros aspectos, como reflexo da fraca adesão do estado na agenda da política nacional de gestão costeira, que possui um Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro estabelecido pela Lei nº 13.164 (2001), e que permanece há 23 anos sem a implementação efetiva dos seus instrumentos (Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2020).

Diferentemente de municípios paranaenses litorâneos vizinhos, onde o destaque são as extensas orlas de praias com aptidão para o turismo de praia e sol, Guaraqueçaba possui características singulares do ponto de vista do seu ambiente físico e respectiva formação socioespacial. Seu sítio geográfico abrange águas interiores conectadas por grandes baías, ilhas estuarinas e estuarino-oceânicas e pela presença de Comunidades Tradicionais (CTs) seculares e remotas, inequívocos sujeitos do estágio de preservação natural herdada, e sua praia oceânica mais expressiva (Praia Deserta) está abrigada no território do Parque Nacional de Superagui (PNS) (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [ICMBio], 2020).

Tal como se observa ao longo da costa brasileira, a zona costeira do município possui relativa diversidade de ambientes resultantes da conformação geomor-

fológica da região, comportando baías e reentrâncias na qual se abrigam inúmeras pequenas enseadas e praias lamosas interligadas por costões rochosos, além de extensos manguezais e seus bancos de grammas marinhas associados (Copertino *et al.*, 2016; Cunico, 2016). Dada esta diversidade de ambientes, a caracterização de orla marítima de Guaraqueçaba adquire certa complexidade, e a tentativa de classificação da faixa terrestre da orla de sua zona costeira, à luz do artigo 23º do Decreto nº 5.300 (2004), se mostra imprecisa em decorrência da presença de ambientes altamente responsivos à dinâmica sedimentar costeira, como na região da Barra do Ararapira (Angulo *et al.*, 2009; Italiani *et al.*, 2020).

Dentre os instrumentos previstos pela estrutura jurídico-administrativa brasileira que possuem papel sinérgico para a gestão da zona costeira, Guaraqueçaba possui um Plano Diretor vigente (Lei nº 181, 2008). O mesmo se encontra em processo de revisão, cumprindo agenda de suma importância para os cenários de uso e ocupação do território no município para as zonas urbanas, suas frentes de expansão, limites de adensamento populacional, códigos de obras e de posturas e mobilidade entre outros instrumentos possíveis de aplicação, segundo as diretrizes gerais da política urbana da Lei Federal nº 10.257/2001 (Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2023).

O Plano Diretor (PD) principal instrumento de gestão do território vigente do município, pois nele estão contidas as diretrizes físicas, econômicas e sociais desejadas pelos munícipes, e que desempenha o papel de trabalhar a realidade presente para que a população possa alcançar melhor qualidade de vida; é o instrumento que descreve o planejamento do futuro de um município, nele estando formulados e dispostos os seus objetivos e suas diretrizes, bem como as estratégias e os instrumentos para alcançá-los (Ministério do Desenvolvimento Regional [MDR], 2022).

No rol de instrumentos do Plano Diretor (PD), o Macrozoneamento é aquele que orienta o orde-

namento do território municipal como um todo, ao estabelecer as bases para a elaboração do zoneamento de macrozonas urbanas, periurbanas rurais e naturais (eventualmente denominada de macrozona das ilhas), de forma a organizar espacialmente as diretrizes do Plano Diretor e embasar a articulação dos instrumentos deste ao território municipal (MDR, 2022).

Para além de delimitar o perímetro urbano de um município, ou seja, a cidade como área em cujo interior valem as regras da política urbana, o instrumento também pode ser utilizado para atender às demandas existentes em relação às comunidades e localidades que não se inserem na mesma lógica espacial de uso e ocupação da urbe. As comunidades situadas em territórios periurbanos e rurais podem se beneficiar dos critérios de orientação para um bom planejamento territorial, no qual se busca aliar o desenvolvimento territorial – seja urbano ou não – com a capacidade adaptativa do território aos vetores econômicos inerentes ao processo de modernização e dominação do capital hegemônico, permitindo que, através da participação social, de fato, caminhe em encontro à promoção da sua resiliência (MDR, 2022; Telles & Pinotti, 2024).

Nos 2.017,030 km² de extensão territorial que o município possui, abrigam-se 6 UCs de administração federal, de forma a recobrir todo o seu território (MMA, 2024). Dentre estas, destaca-se por sua extensão a Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (APA de Guaraqueçaba) – que abrange integralmente o município de Guaraqueçaba e parte dos municípios de Antonina, Paranaguá e Campina Grande do Sul; e por relevância em termos de proteção ambiental, o Parque Nacional do Superagui (PNS), ambas sob atribuição de gestão do ICMBio (Ferreira & Pontes, 2022).

Sem sobreposição com a APA, o PNS estende-se por 33.860 hectares, abrangendo a ilha das Peças, a ilha do Superagui e um trecho do continente. A área

do Parque abrange também o território de 9 comunidades ocupadas historicamente por povos tradicionais caiçara, além de existirem outras 9 no seu entorno imediato (Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais [LAGEAMB], 2021).

Importante esclarecer que há uma UC homônima de esfera estadual (APA Estadual de Guaraqueçaba) que apresenta uma certa sobreposição porém não possui a mesma área territorial de demarcação da APA Federal. Estas duas UCs de dimensão regional – neste contexto, a APA Federal e o PNS – têm o desafio de integração junto a outras políticas territoriais, o que, além de seus Planos de Manejo, levam à consideração de outros instrumentos de ordenamento territorial e demais políticas ambientais incidentes, tais como as recomendações do Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral do Paraná (ZEE-PR Litoral) (Cunico, 2016) e do Zoneamento Ecológico Econômico para a Planície Costeira do Estado (ZEE-PR) (Cunico, 2018).

Devido às singularidades municipais, que atribuem a Guaraqueçaba altíssima relevância para a conservação da biodiversidade e as regulações climáticas, este ainda guarda testemunhos sobre modos de vida em equilíbrio com a capacidade restaurativa do ambiente natural (Bonaldi & Roderjan, 2017; Betti & Denardin, 2019; Gonçalves *et al.*, 2022; Gonçalves *et al.*, 2023). Diante desse caráter emblemático, o território em análise se destaca para, não poucas, possibilidades de pesquisa e aprendizagem, no entanto atualmente com demandas repesadas de aplicação prioritária para os interesses das CTs na facilitação de seus acessos a direitos no território. A harmonização entre as políticas de proteção ambiental e outras políticas territoriais e direitos sociais resulta no caminho de integração a compor políticas e agendas de (re)ordenamento territorial em regiões de alta relevância ecológica sob presença de povos tradicionais, tal como o município deste estudo (Muniz & Denardin, 2016).

Neste contexto está o projeto TECA (Território Caiçara: harmonizando direitos nas comunidades tradicionais das ilhas das Peças e do Superagui), que abrangeu um total de 18 CTs, e teve como objetivo a elaboração e aplicação de metodologias de diagnóstico fundiário e cadastral de ocupantes das comunidades localizadas no PNS e em seu entorno imediato, a fim de criar subsídios para a regularização fundiária dos territórios tradicionais caiçaras. O projeto foi criado no âmbito de uma condicionante ao processo de licenciamento ambiental da etapa 3 do Pré-Sal pela Petrobras, conforme solicitado pelo ICMBio, sendo definido e autorizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a execução realizada pelo Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais da Universidade Federal do Paraná, no período de 2021 a 2024 (LAGEAMB, 2021).

Com a importância evidenciada pelo TECA, o município adquire em sua agenda de ordenamento territorial desafios para que os direitos essenciais das CTs nele existentes sejam atendidos por políticas públicas setoriais, e que estratégias de restrição à pressão econômica, que atua como vetor de reprodução de impactos e conflitos, sejam consideradas. Tal pressão econômica ocorre, conforme inúmeros exemplos ao longo do litoral brasileiro, por fatores externos atrelados a agentes locais, não raro gerando disputas de narrativas sobre o desenvolvimento no bojo da arena política municipal e estadual, dados os interesses e

interessados envolvidos no turismo predatório e na especulação imobiliária como causa do processo de gentrificação do território, mediante suas alianças construídas sobre as terras que se tornaram alvo de seus interesses diretos por motivos que não a vinculação de tradicionalidade (Mendonça, Moraes, Catarcione, 2016; Rios, 2016; Florit, 2019).

Em alinhamento ao projeto, e face a necessidade de análises técnicas de Ordenamento Territorial (OT) para a compatibilização de objetivos socioambientais deste, a orientação teórica destas se deram pelos princípios de segurança jurídica quando da dissonância entre instrumentos de regulação, de direitos estabelecidos em convenções, da Constituição Federal, da jurisprudência e pela legitimidade das populações tradicionais caiçaras das ilhas em garantirem suas permanências dentro da legalidade e da legitimidade, seja pela ocupação de suas moradias, mas também dos demais usos que se dão por elas no espaço vivido e produzido em que se inserem.

Assim, a presente análise sobre o OT do entorno imediato do PNS tem como objetivo principal estabelecer apontamentos analíticos que possam servir como subsídio técnico para a harmonização de direitos de CTs incluídas no escopo do Projeto TECA face à sua relação com a conservação da natureza, como estratégia de gestão da costa Guaraqueçabana, bem como de forma a potencialmente contribuir com as demais CTs existentes na região costeira do município frente às ameaças enfrentadas.

2. Metodologia

Para a construção dos apontamentos analíticos do presente trabalho, adotaram-se as metodologias de pesquisa documental conforme definida por Gil (1991), complementada por análise de conteúdo conforme definida por Bardin (2016). Numa primeira etapa, realizou-se análise documental acerca das

orientações normativas da legislação de ordenamento territorial, incluindo as esferas de gestão territorial federal e estadual, com especial ênfase à esfera municipal, para estabelecer o contexto normativo e de governança institucional sobre o planejamento urbano-municipal de Guaraqueçaba, abordado por meio de

uma linha cronológica da legislação que antecede o Plano Diretor Municipal de Guaraqueçaba (PDM).

Após, verificou-se acerca das diretrizes de regulação de uso e ocupação do território estabelecidas pelo PDM na Unidade Geográfica de Análise de cobertura do projeto TECA (UGA-TECA) – as ilhas de Superagui e Peças, território do PNS, com enfoque nas comunidades do entorno imediato desta UC¹ (Figura 1).

Os documentos prioritários para tais considera-

ções foram o zoneamento urbano e municipal, por se constituir no instrumento de ordenamento territorial diretamente incidente na UGA (Tabela 1). A legislação de reconhecimento de povos tradicionais, bem como a de desenvolvimento econômico municipal que apresentaram serventia analítica para as análises e recomendações de ordenamento territorial foram igualmente consideradas.

Além dos atos de governança institucional, igual-

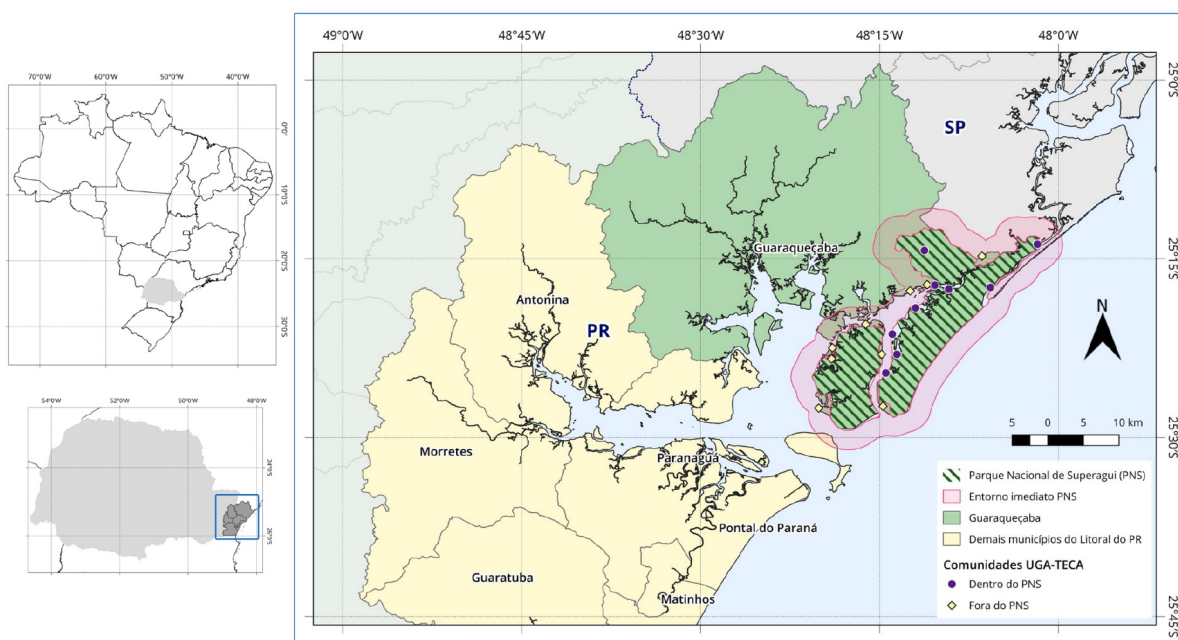


Figura 1. Mapa de localização da UGA-TECA.

Figure 1. UGA-TECA location map.

¹Para o projeto TECA e as presentes análises, conforme o estabelecido pelo Plano de Manejo do Parque Nacional do Superagui, seu entorno imediato é compreendido como a atual zona de amortecimento conforme definida Resolução CONAMA Nº 428, de 17/12/2010, atualizada pela Resolução CONAMA Nº 473, compreendendo uma faixa de 3km a partir do limite da UC em todo o seu perímetro (ICMBio, 2020, p. 187).

Tabela 1. Legislação abrangida pela análise.**Table 1.** Legislation covered by the analysis.

	Nível Gerencial	Instrumento Normativo	Súmula
Ordenamento do Território	Federal	Lei nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
	Estadual	Lei nº 7.389/1980	Considera áreas e locais de interesse turístico, para os fins da Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, as áreas e localidades que especifica.
	Estadual	Decreto nº 2.722/1984	Aprova o Regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico, de que trata o artigo 1.º da Lei Estadual n.º 7389 de 12 de novembro de 1980.
	Estadual	Decreto nº 8.743/1986	Altera artigos do Decreto Estadual 2722/84.
	Estadual	Decreto nº 5.040/1989	Define o Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense.
	Municipal	Lei nº 01/2008	Altera a Lei Orgânica do Município de Guaraqueçaba, estado do Paraná, para dar-lhe nova redação.
	Municipal	Lei nº 181/2008	Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Guaraqueçaba e dá outras providências.
	Municipal	Lei nº 060/2009	Dispõe sobre o macrozoneamento do Município de Guaraqueçaba e dá outras providências.
Unidades de Conservação	Federal	Lei nº 6.902/1981	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.
	Federal	Decreto nº 88.351/1983	Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências.
	Federal	Decreto nº 99.274/1990	Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.
	Federal	Lei nº 9.985/2000	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.
	Federal	Decreto nº 4.340/2002	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.
	Federal	Decreto nº 90.883/1985	Dispõe sobre a implantação da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no Estado do Paraná, e dá outras providências.
	Federal	Lei nº 9.513/1997	Amplia os limites do Parque Nacional do Superagui, criado pelo Decreto nº 97.688, de 25 de abril de 1989
	Estadual	Decreto nº 1.228/1992	Declaração de área de Proteção Ambiental Estadual, denominada Guaraqueçaba, localizada no Município de Guaraqueçaba, com o objetivo de assegurar a proteção de área representativa da Floresta Atlântica.

mente foram analisadas as atas-memórias das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT)², no período dos anos 2000 até 2011, acerca de discussões realizadas referentes ao município de Guaraqueçaba, a fim de se obter um entendimento melhor do processo de gênese do PDM vigente (Tabela 2).

Em decorrência da existência da sobreposição de UCs de instâncias de gestão federal e estadual no território da UGA-TECA, igualmente realizou-se análise dos atos de governança relativos às APAs federal e estadual de Guaraqueçaba, bem como dos seus instrumentos de gestão (Zoneamento Ambiental e Plano de Manejo) conforme existentes.

Adicionalmente, considerações acerca das demandas referentes a diferentes expressões de urbanização e da atividade turística, em seus paradoxos de desenvolvimento frente à qualidade ambiental e condições ao desenvolvimento socioeconômico, são igualmente contempladas pela análise proposta, por representar um fenômeno que apresenta potencial influência no ordenamento territorial da UGA-TECA. Para tanto, incluíram-se os instrumentos estaduais relativos à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA; *Lei nº 6.938, 1981; Decreto nº 4.297, 2002*), sendo eles o ZEE-PR Litoral (Cunico, 2016) e o ZEE-PR (Cunico, 2018).

Tabela 2. Atas-memórias de reuniões do COLIT analisadas.
Table 1. Memory drafts of COLIT meetings analyzed.

Ano	Documento
2004	44ª Reunião Ordinária
2005	45ª Reunião Ordinária
2006	47ª Reunião Ordinária 48ª Reunião Ordinária
2007	50ª Reunião Ordinária 52ª Reunião Ordinária
2008	53ª Reunião Ordinária 54ª Reunião Ordinária
2009	58ª Reunião Ordinária
2010	59ª Reunião Ordinária
2011	60ª Reunião Ordinária

² O Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) é um órgão normativo de deliberação coletiva instituído pelo Decreto nº 4.605 (1984) e alterações posteriores, tendo por objetivo a orientação da política referente às questões econômicas, sociais e ambientais, além da orientação política referente ao uso, parcelamento e ocupação do solo na região do Litoral Paranaense.

Por fim, um panorama de cenários de riscos e oportunidades, em uma abordagem adaptada da análise SWOT (Araújo & Schwamborn, 2013) é apresentado, trazendo reflexões de cunho técnico para o macrozoneamento municipal das comunidades externas ao PNS, dentro do PDM vigente. Ainda, nesta ma-

triz de cenários, estabeleceu-se uma proposta de categoria de zoneamento compatibilizadora dos objetivos socioambientais esperados para o território, como referência a ser utilizada como panorama de perspectiva sobre os cenários futuros de enquadramento das zonas das CTs, no contexto da revisão do PDM.

3. Resultados e discussão

Contextualização e gênese do planejamento municipal de Guaraqueçaba

Na esfera estadual, a gênese remete à normatização estabelecida na década de 1980, iniciando-se com a Lei Estadual nº 7.389 (1980) que considera as áreas e locais de interesse turístico do litoral paranaense; após, o Decreto Estadual nº 2.722 (1984) define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico; o Decreto Estadual nº 8.743 (1986) altera o texto original do decreto anterior; e o Decreto Estadual nº 5.040 (1989) define o Macrozoneamento da região do litoral paranaense.

Anos mais tarde, em nível Federal, foi implementado o Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257 (2001), a qual visa o ordenamento sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através de 20 diretrizes gerais. Este conjunto legal compõe a base de enquadramento do Plano Diretor em Guaraqueçaba, que seria construído e implementado nos anos seguintes (Figura 2).

A partir da implementação do Estatuto da Cidade até a aprovação das Leis Municipais do PDM (*Lei nº 181, 2008*) e do Macrozoneamento (*Lei nº 060, 2009*), a análise das atas-memórias das reuniões do COLIT evidenciou-se a mobilização, o incentivo e o interesse por parte do Governo do Estado do Pa-

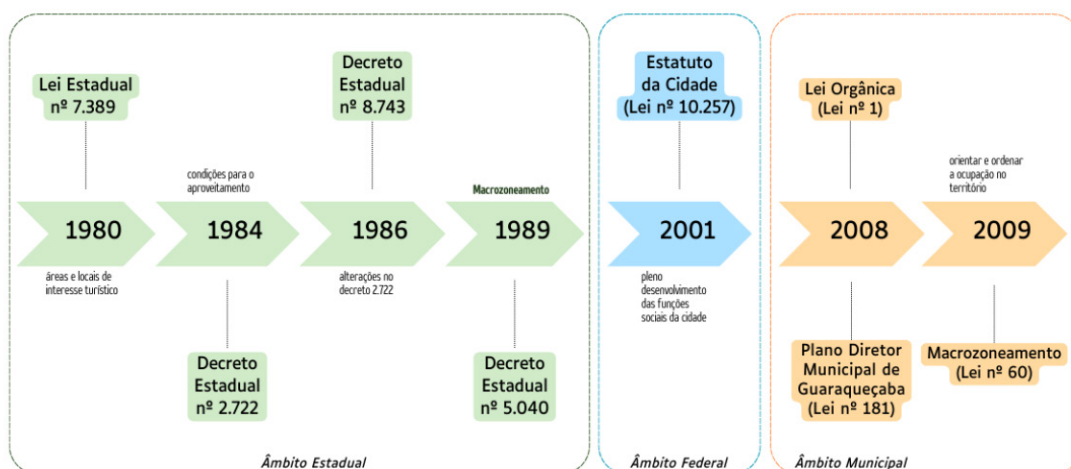


Figura 2. Cronologia da legislação que antecede o Plano Diretor Municipal de Guaraqueçaba.

Figure 2. Chronology of the legislation preceding the Guaraqueçaba Municipal Master Plan.

raná e do COLIT (à época), de criar e estabelecer os Planos Diretores Municipais para o litoral, dentro do reconhecimento de que Guaraqueçaba é integrante oficialmente da área de especial interesse turístico, o que a ele atribui obrigatoriedade de elaboração do PDM, segundo o Estatuto da Cidade (*Lei nº 10.267, 2001*).

Zoneamentos e diretrizes de desenvolvimento municipais

Em relação aos instrumentos importância central vigentes na base legal, que estabelecem as diretrizes de desenvolvimento econômico para o município – em especial à Lei Orgânica do Município (LOM; *Lei nº 1, 2008*), e às diretrizes de uso e ocupação presentes nos zoneamentos estabelecidos no PDM (*Lei nº 181, 2008*) e no Macrozoneamento (*Lei nº 60, 2009*), observou-se que os instrumentos possuem relativa contemporaneidade de implementação e versam com ênfases, ora complementares, ora específicas acerca das diretrizes de desenvolvimento econômico e de ordenamento (através dos respectivos zoneamentos territoriais).

Ao confrontar-se, no âmbito da UGA-TECA, o entorno imediato ao perímetro do PNS com o Macrozoneamento municipal, se encontram 9 comunidades situadas no referido território com potencial afetação que abrangem o território continental e insular do município, a saber: Barra do Superagui Bertioga, Guapicum, Laranjeiras, Sebuí, Tibicanga, Varadouro, Vila das Peças e Vila Rita (Figura 3).

Os instrumentos e regramentos de LOM e PDM estão definidos no sentido de abranger as áreas urbana e rural do município, estabelecendo uma diretriz territorial, por um lado positiva, por atender à distinção de padrões e diretrizes entre sede urbana e outras zonas. Por outro lado, incompletas, no sentido de considerar as singularidades geográficas Guaraqueçabanas, suas dinâmicas, seus usos e, sobretudo, suas sobreposições junto a outras políticas

públicas de cunho territorial. Essa abordagem entre os instrumentos, no entanto, carece de um terceiro instrumento integrador, sob o risco de reduzirem em categorias excludentes, a pluralidade de fenômenos a serem contemplados por superfícies de regulação. Aqui defende-se que o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) dentro do PNGC (*Lei nº 7.661, 1988*) seja conduzido para atender tal função. Essa complexidade eleva o status multinível para a compreensão da abordagem territorial necessária a ser trazida. Trata-se de um orquestramento das políticas territoriais, mas também setoriais, na coordenação de agendas de governança com caráter integrado para o espaço costeiro e marinho (Eger & Courtenay, 2021).

É dizer, a importância dos instrumentos já disponíveis não exige que os mesmos sejam atendidos, em si mesmos, ou ainda, que sejam considerados instrumentos consolidados. Na medida em que um afetará o outro, em suas respectivas competências legais, um outro instrumento de integração de escalas e dimensões se tornará necessário, de modo a não reduzir: i) o olhar da gestão municipal para o território continental, desconsiderando situações insulares ou de outras ocupações em caráter de isolamento ou de baixa conectividade no quesito de fluxos socioeconômicos predominantes (como por exemplo as comunidades de Sebuí, Vila Rita e Varadouro); e ii) o olhar da gestão para a conservação da natureza para os escopos de preservação ambiental, desconsiderando a simbiose entre sociedade e natureza, anteriores às políticas públicas, no que se convém denominar tradicionalidade.

Notadamente a configuração normatizada de planejamento e gestão territorial, como se encontram, torna tais localidades periféricas em sentido duplo: como localização remota e como territórios de direitos. Uma indexação, tipologia ou hierarquização de tais comunidades, desde que acompanhada de inventariação fundiária e socioambiental voltada aos

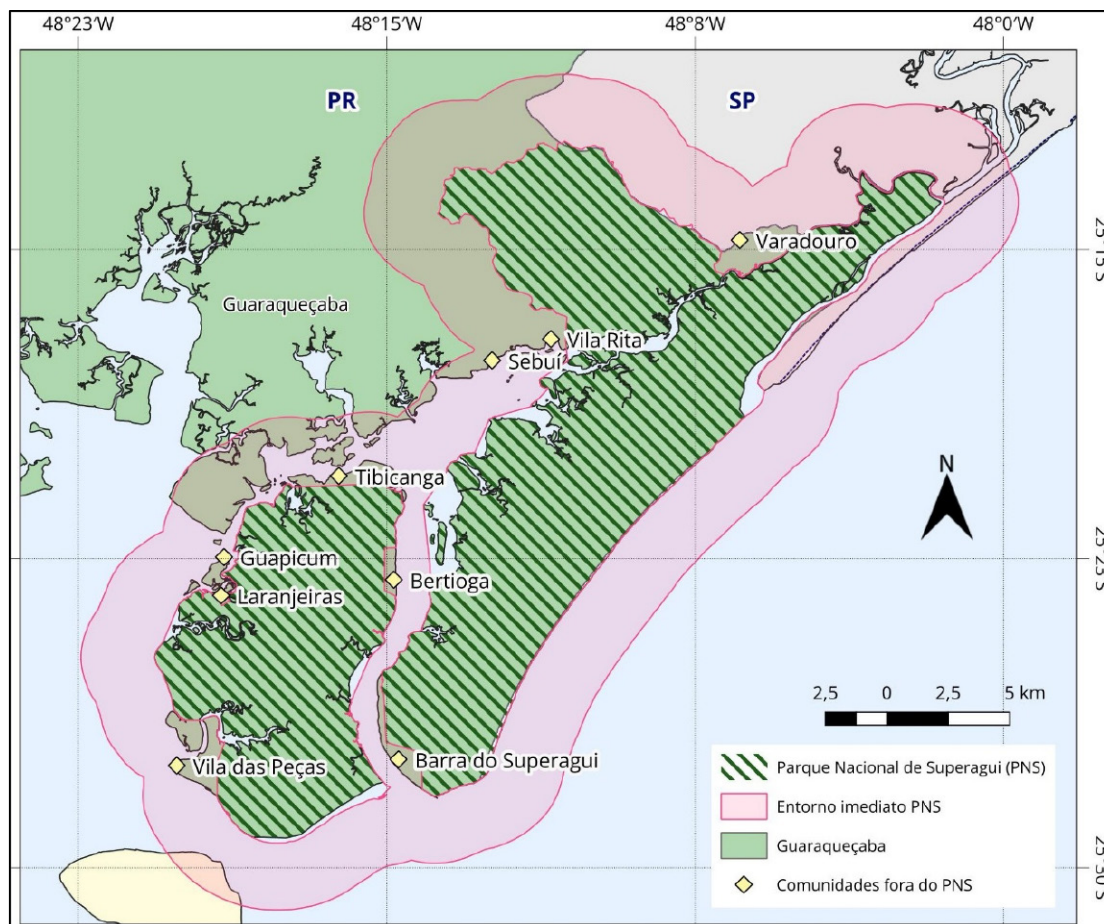


Figura 3. Localização das 9 comunidades do entorno imediato do PNS abrangidas pela UGA-TECA.
Figure 3. Location of the 9 communities immediately surrounding the PNS covered by UGA-TECA.

direitos das populações tradicionais, poderia facilitar a incorporação de agendas de gestão mais sustentáveis. As ilhas das Peças e do Superagui, incorporadas na UGA-TECA, apesar de terem sido representadas na comissão de acompanhamento do Plano Diretor, em 2006³, não lograram menor generalismo de tratamento técnico para as realidades de uso, ocupação, exploração e mobilidade, de modo a reconhecer as

dinâmicas socioespaciais insulares no âmbito das leis integrantes do Plano Diretor. É dizer, o macrozoneamento municipal e o plano de manejo do PNS, ambos, se veem incapazes de atender a população local em suas demandas participativas de ordenamento territorial. Essa imprecisão pode abrir margens para estratégias políticas (não técnicas) de normatização, caso agentes econômicos externos se mobilizem para

³ Conforme atas-memórias do COLIT; ver Quadro 2.

isso. Ambos os instrumentos devem atender às demandas locais, em seus direitos adquiridos e por adquirir.

A Lei do Macrozoneamento Municipal (*Lei nº 060, 2009*) reconhece e cita algumas das localidades existentes fora de perímetro urbano e situadas no entorno imediato do PNS – consoante o artigo 39 do PDM, as localidades de Barra do Superagui, Ilha Rasa, Ponta do Lanço, Almeida e Ilha das Peças, e se volta a essas situações territoriais ao classificar em quatro macrozonas as ocupações municipais destas localidades, sendo elas a Zona de Ocupação (ZO), a Zona de Ocupação Restrita (ZOR), a Zona de Uso Sustentável (ZUS), e a Zona de Praia (ZP).

Conforme o parágrafo único do artigo 40 do PDM (*Lei nº 181, 2008*), que dispõe que “*mediante levantamentos territoriais e históricos apropriados, deverão ser delimitadas as demais comunidades do município*”, e diante das diretrizes de uso e ocupação das quatro zonas, torna-se importante analisar sobre os cenários possibilitados pelo atual PDM e possíveis implicações em relação à modificação/recategorização de zonas dessas 9 comunidades, bem como incluir uma modalidade de zona que atenda à diretriz de uso e ocupação condizentes com os modos de vida tradicional/caiçara.

Relações do zoneamento do território com unidades de conservação

Em paralelo à legislação relativa ao planejamento territorial do município, Guaraqueçaba possui em seu território um mosaico de UCs, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável, que se relacionam com o referido planejamento. No contexto da abrangência do Projeto TECA, além do PNS, UC de proteção integral diretamente relacionada com os objetivos e justificativas do projeto, há a sobreposição de outras duas UCs do grupo de uso sustentável, ambas de mesma categoria, diferindo apenas na instância de criação e gestão, sendo elas a APA Federal

de Guaraqueçaba e APA Estadual de Guaraqueçaba. Ambas foram criadas com base na legislação ambiental federal vigente – Lei nº 6.902 (1981), Decreto nº 88.351 (1983) e Decreto nº 99.274 (1990) – sendo posteriormente incorporadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC; *Lei nº 9.985, 2000; Decreto nº 4.340, 2002*).

Área de Proteção Ambiental Federal de Guaraqueçaba

Com a finalidade de proteger o entorno da Estação Ecológica de Guaraqueçaba, a APA de Guaraqueçaba possui atribuição administrativa da esfera federal, tendo sido criada pelo Decreto nº 90.883 (1985) e abrangendo a área total de 282.444 hectares. Conforme o artigo 1º do referido decreto, a APA tem por objetivo

assegurar a proteção de uma das últimas áreas representativas da Floresta Pluvial Atlântica, onde encontram-se espécies raras e ameaçadas de extinção, o complexo estuarino da Baía de Paranaquá, os sítios arqueológicos (sambaquis), **as comunidades caiçaras integradas no ecossistema regional**, bem como controlar o uso de agrotóxicos e demais substâncias químicas **e estabelecer critérios racionais de uso e ocupação do solo na região** (*Decreto nº 90.883, 1985*; grifos dos autores).

No seu perímetro original, incluíam-se as águas interiores e as diversas ilhas da região, entre elas as ilhas das Peças e do Superagui. No seu artigo 5º, constam as medidas para o procedimento de zoneamento, sendo este uma atribuição compartilhada entre as esferas federal, estadual e municipal, na figura das instituições: Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), do Ministério do Interior, em articulação com a Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA, entidade ambiental do Estado do Paraná na ocasião), a Secretaria de Agricultura, do Estado do Paraná através do Instituto de Terras

e Cartografia (ITC), a Secretaria de Planejamento, do Estado do Paraná, através da Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e a Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba.

Assim, em 1990, em convênio com o IBAMA, o IPARDES publica o Macrozoneamento da APA de Guaraqueçaba, no qual se definem as diretrizes e normas gerais para o desenvolvimento de atividades econômicas, de infraestrutura, científicas, culturais, esportivas, turísticas, de lazer e de serviços diversos e públicos dentro do território da APA, respeitando as delimitação das regiões e seus sistemas estabelecidos: das Altas Serras, dos Planaltos e Litorâneas, esta última com suas subdivisões das Serras, das Planícies e das Baías (IPARDES, 1990, p. 5).

Posteriormente, a Lei nº 9.513 (1997) que amplia os limites do PNS define a alteração do perímetro da APA, que passa a ter a área total de 245.642,07 hectares. Em seu artigo 3º, a lei estabelece que

São excluídas da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, criada pelo Decreto nº 90.883, de 31 de janeiro de 1985, e da Estação Ecológica de Guaraqueçaba, criada pelo Decreto nº 87.222, de 31 de maio de 1982, **todas as áreas pertencentes originalmente a essas unidades incluídas nos novos limites do Parque Nacional do Superagui, bem como as porções das ilhas do Superagui e das Peças não integrantes do Parque Nacional** (Lei nº 9.513, 1997; grifos dos autores).

Observa-se, portanto, que o perímetro atual da APA Federal de Guaraqueçaba exclui de sua abrangência as seguintes comunidades: Barra do Superagui, Bertioiga, Guapicum, Laranjeiras, Tibicanga, Varadouro e Vila das Peças; no entanto, permanecem incluídas no perímetro da APA as comunidades: Sebuí e Vila Rita.

Com relação à gestão do território desta APA, o art. 9º do decreto de criação define que

A APA de Guaraqueçaba será supervisionada, administrada e fiscalizada pela SEMA, com a colaboração da entidade de controle ambiental do Estado do Paraná-Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA, do Instituto de Terras e Cartografia - ITC, da Prefeitura de Guaraqueçaba e Capitania dos Portos do Estado do Paraná, do Ministério da Marinha (Decreto nº 90.883, 1985).

Em 1995, em convênio com o IBAMA, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná publica o Plano de Gestão Ambiental da APA de Guaraqueçaba, no qual se definem os objetivos da Gestão Ambiental da UC, sendo o documento que consta como Plano de Manejo vigente da APA, conforme registro junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (MMA, 2023).

Conforme o referido Plano, seu o objetivo superior representa a missão maior a que se destina a APA de Guaraqueçaba, sendo objetivo de gestão a contribuição para a conservação dos ecossistemas da APA através da gestão ambiental integrada (governamental e não governamental), com estímulo às atividades econômicas ambientalmente sustentáveis e socialmente justas (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná [SEMA-PR], 1995, p. 58). Este documento traz a seção Zoneamento Ecológico-Econômico da APA de Guaraqueçaba, informando nesta que

O zoneamento proposto, ainda que regulamentado, não chegou a ser efetivamente implantado na APA e as novas tutelas jurídicas modificaram o quadro regional.

Atualmente, está sendo firmado acordo entre o IBAMA e o IPARDES de forma a equacionar o zoneamento à realidade vigente, elaborando-se o zoneamento ecológico-econômico.

O zoneamento ecológico-econômico é imprescindível para a definição de normas e regulamen-

tos de uso e ocupação do espaço. Não é possível se estabelecer um sistema eficiente de gestão sem que haja uma pré-definição quanto a aptidão natural do espaço físico em questão (SEMA-PR, 1995, p. 57).

Após, em 2001 o IPARDES publica uma nova versão do Zoneamento da APA, que traz uma nova caracterização das zonas ambientais,

O conceito aqui adotado para zonas ambientais foi o estabelecido pelo documento Roteiro Metodológico para o Planejamento e a Gestão de APAs - Plano de Gestão e Zoneamento Ambiental, elaborado pela Diretoria de Ecossistemas do Ibama em 1998. Portanto, **considera-se zona ambiental como um padrão territorial com peculiaridades de natureza biótica e abiótica, paisagística, cultural e com características decorrentes de uso e ocupação do solo.** Para a APA de Guaraqueçaba foram definidas três zonas de proteção, sete zonas de conservação e cinco áreas de ocorrência ambiental, a seguir caracterizadas (IPARDES, 2001, p. 123; grifos dos autores).

O documento traz no seu capítulo 3 estas novas zonas – de Proteção, Conservação e Ocorrência Ambiental – delimitando nestas as sub-regiões do macrozoneamento de 1990 e estabelecendo diretrizes e normas específicas para estas novas zonas. No contexto das comunidades do TECA incluídas no perímetro da APA e sujeitas às normas e diretrizes do seu Plano de Manejo, observa-se que Sebuí está localizada na zona delimitada e denominada Zona de Conservação das Serras (ZCSE), e Vila Rita está localizada em área de transição entre a ZCSE e a Zona de Proteção dos Manguezais (ZPMA); já a comunidade de Varadouro

não se mostra contemplada pelo zoneamento apresentado pelo documento (IPARDES, 2001, p. 143).

Conforme o documento, as zonas de conservação têm como função principal permitir a ocupação do território sob condições adequadas de manejo e utilização dos recursos ambientais. A ZCSE é considerada de uso restrito, sendo permitidas algumas atividades de mineração, silvicultura, extração vegetal e agropecuária, sendo proibido qualquer tipo de atividade industrial. Demais atividades e obras de infraestruturas energética e viária, bem como atividades turísticas, científicas, culturais, esportivas e de lazer poderão ser implantadas ou desenvolvidas desde que estudadas caso a caso pelo IBAMA⁴ (IPARDES, 2001, p. 127).

Ainda, conforme o mesmo documento, as zonas de proteção têm como função principal proteger os sistemas naturais existentes, considerados de alta peculiaridade ambiental e de alta suscetibilidade de riscos ambientais, sendo a utilização dos recursos existentes condicionados à observância de normas de controle rigorosas. A ZPMA se aplica para as áreas de manguezais que não estão incluídas nas 14 áreas de manguezais que integram a Estação Ecológica de Guaraqueçaba (ESEC de Guaraqueçaba); consideradas como unidades ambientais homogêneas, esta zona deve obedecer às seguintes normas:

- a) Não serão permitidas atividades de mineração, silvicultura e extração vegetal, agropecuária, indústria, esporte e serviços diversos e públicos;
- b) Poderá haver anuência para atividades de aquicultura, infraestrutura energética, bem como para atividades científicas, desde que comprovadas de extrema importância para o conhecimento dos recursos da região e estudadas caso a caso pelo Ibama;

⁴ Até a criação do ICMBio em 2007, conforme a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA vigente à época, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) era o único órgão federal responsável pela execução da política ambiental, incluindo entre as suas ações a gestão de unidades de conservação.

c) não serão permitidas atividades de aquicultura que impliquem a construção de tanques e barragens (IPARDES, 2001, p. 125-126).

Complementarmente ao zoneamento da porção continental terrestre, este zoneamento define ainda que para todas as comunidades TECA defrontantes com as baías das Laranjeiras e dos Pinheiros, está válido e vigente o estabelecido para a Zona de Conservação das Baías (ZCBA), que abrange as baías de Laranjeiras e Paranaguá (setor baía de Antonina) e sistema baía dos Pinheiros-Canal do Superagui (IPARDES, 2001, p. 124). Por ser zona de uso controlado, a ZCBA, possui as seguintes restrições para a atividade de pesca:

- a) não serão permitidas malhas de espera (ou de emalhe), com tamanhos inferiores a 8 cm entre nós consecutivos;
- b) a captura do irico (larvas e pós-larvas de peixes capturados e secas ao sol) será limitada aos meses de setembro, outubro e novembro;
- c) não será permitido o uso de cerco fixo e rede de espera até 100 metros das embocaduras dos rios;
- d) não será permitido o uso de “feiticeiras” nas baías, canais e rios da APA de Guaraqueçaba;
- e) quando a rede de espera estiver em canal ou rio, não deverá ser maior que um terço da largura deste;
- f) a pesca desportiva só será permitida com o uso de carretilha, não sendo permitido o uso de jerivau, redes de caceio e lanceio (IPARDES, 2001, p. 127).

Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaraqueçaba

Criada em 1992 pelo Decreto estadual nº 1.228, a APA Estadual de Guaraqueçaba possui atribuição

administrativa estadual, e abrange a área total de 191.595 hectares. Conforme o artigo 1º do decreto, esta APA tem por objetivo

[...] assegurar a proteção de área representativa da Floresta Atlântica, compatibilizando-a com o uso racional dos recursos ambientais e ocupação ordenada do solo, de forma a garantir a melhoria da qualidade de vida das populações autóctones (*Decreto nº 1.228, 1992*).

Conforme o artigo 3º do referido instrumento, as águas interiores contidas no perímetro descrito no artigo 2º, bem como as ilhas do Superagui, das Peças, Rasa, do Rabelo, das Laranjeiras, do Pinheiro e Pinheirinho, são consideradas inclusas no território desta APA.

O decreto traz ainda, em seus demais artigos, determinações sobre medidas a serem adotadas, em relação ao zoneamento e restrições/proibições de obras e atividades. Define-se também, nos seus artigos 6º e 7º, o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná (ITCF) como órgão responsável por coordenar os estudos necessários e promover o zoneamento da APA no prazo de 12 meses a contar da publicação do referido decreto, além de atribuir ao ITCF a administração e fiscalização da UC.

Para esta APA, não consta registro junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação informação de Plano de Manejo ou outro documento de gestão (MMA, 2007). No site institucional do Instituto Água e Terra – IAT⁵, órgão responsável pela gestão de UCs estaduais, na seção relativa aos Planos de Manejo das UCs estaduais, não consta disponível nenhum documento desta natureza relativo à esta UC; igualmente com relação ao zoneamento desta APA, não há registros da existência de quaisquer documentos desta natureza.

⁵ Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Planos-de-Manejo>, conforme acessado em 14 nov. 2024.

Sobreposição das APAs

A delimitação do perímetro da APA Estadual apresenta significativa sobreposição territorial com a APA Federal e com o Parque Nacional do Superagui; por este último ser uma UC de proteção integral, nesta área de dupla afetação prevalecem as normas de zoneamento constantes em seu Plano de Manejo. Ainda, a sobreposição entre as duas APAs resulta em recortes de áreas de gestão territorial exclusiva da instância ambiental estadual – atualmente o IAT (Figura 4).

Diante deste panorama de sobreposições de APAs, resultando na existência de áreas de gestão exclusiva da APA Estadual e sua falta de regulamentação, sintetiza-se os seguintes apontamentos :

i. Observa-se que as comunidades da UGA-TECA de Barra do Superagui, Bertioga, Guapicum, Laranjeiras, Tibicanga, Varadouro e Vila das Peças encontram-se diretamente disponíveis às determinações de ordenamento territorial delimitado pelo Plano Diretor Municipal, podendo tal flexibilização de ordenamento significar ameaça à conservação da natureza e à permanência dos modos de vida, fatores causais de incremento de conflitos e de insegurança jurídica fundiários, visto não possuírem uma referência de normas e diretrizes de conservação ambiental para incluir em seus dispositivos e demais instrumentos (macrozoneamento, sistema viário, código de obras e edificações, e código de posturas). Vale ressaltar,

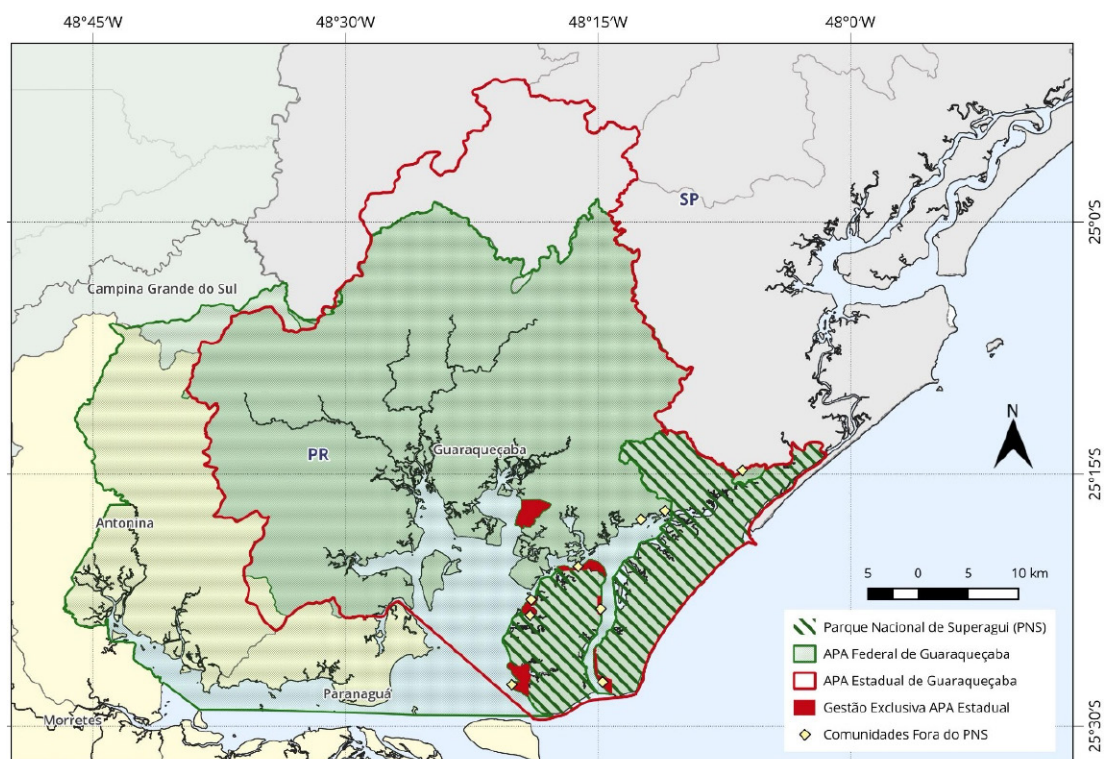


Figura 4. Áreas de gestão exclusiva da APA Estadual de Guaraqueçaba.

Figure 4. Exclusive management areas of the Guaraqueçaba State Environmental Protection Area.

no entanto, que os objetivos da APA Estadual preveem a “*proteção da Floresta Atlântica, compatibilizando-a com o uso racional dos recursos ambientais e com a garantia da qualidade de vida das populações autóctones*” (Decreto nº 1.228, 1992).

ii. Assim, qualquer alteração de caráter de zoneamento territorial/ambiental deve ser acompanhada de anuência e, preferencialmente, parecer técnico do órgão estadual responsável pela Gestão da UC, ainda que esta não esteja consolidada; As demais comunidades da UGA-TECA, Sebuí e Vila Rita, encontram-se atualmente sujeitas às diretrizes e normas relativas às Zona de Conservação das Serras (ZCSE) e Zona de Proteção dos Manguezais (ZPMA) conforme regulamentada pelo Plano de Manejo da APA Federal de Guaraqueçaba, regramento este que deve ser considerado e incorporado ao Plano Diretor Municipal em seus dispositivos e demais instrumentos de ordenamento, a fim de se cumprir com os objetivos de conservação da referida UC e não causarem insegurança jurídica por descumprimento das normativas territoriais multinível e interfederativa.

Turismo e urbanização: vetores paradoxais de desenvolvimento territorial

O turismo é definido como competência do município na Lei Orgânica (*Lei nº 1, 2008*), especificamente para “*promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico*” (artigo 6º, item XIV), e previsto igualmente no Capítulo IV (Dos Esportes, Do Lazer e Do Turismo), em especial no artigo 212, “*visando à implantação e ao desenvolvimento do turismo local*”. Igualmente presente no PDM (*Lei nº 181, 2008*), o turismo é mencionado como uma das prioridades elencadas no artigo 6º (item II, incluído na criação de uma Política de Desenvolvimento Econômico integrada). Assim sendo:

- i. No que se refere ao desenvolvimento municipal estabelecido e norteado pelo artigo 7º do PDM, o turismo figura no artigo 8º, item X, de forma mais estreitamente relacionando o vínculo da atividade com as Comunidades Tradicionais;
- ii. Especificamente no Capítulo II do Título II (Das Diretrizes e Das Ações de Desenvolvimento Municipal), o turismo está presente nas seções que tratam Da Política Territorial e Habitacional, Do Desenvolvimento Econômico, Do Meio Ambiente, contudo, de forma ampla e abrangente a todo o município;
- iii. De forma desconexa, o turismo relacionado com as comunidades tradicionais é uma diretriz dentro da Seção VI - Da Saúde e Assistência Social, no artigo 29, sendo a de “*difundir o conceito de Comunidades Tradicionais, sua importância histórica, cultural, social, econômica e turística, fortalecendo sua inclusão social, a proteção ao patrimônio natural, à ecologia humana e suas tradições, dentre elas a medicina popular*” (item III); especificando-se a forma de consecução no artigo 30, item VI:

[...] **implementação de um programa específico de desenvolvimento sustentável das Comunidades Tradicionais inseridas no território do Município**, buscando a melhoria da condição de vida destes cidadãos; por meio da regularização fundiária; da educação diferenciada; do resgate e do reconhecimento da cidadania; da saúde materno-infantil, saúde da mulher e da terceira idade; da inclusão social; da proteção aos territórios; e da construção de infraestrutura de baixo impacto ambiental (*Lei nº 181, 2008*; grifo dos autores).

Complementarmente às leis municipais analisadas, e para fins de verificação de atendimento dos instrumentos vigentes ao disposto nos Zoneamentos Ecológico Econômicos que se relacionam com o mu-

nício, observa-se que o prognóstico constante no Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral do Paraná (ZEE PR – Litoral), em relação à Área de Proteção de Guaraqueçaba como Unidade de Diagnóstico (UP1), considera que esta apresenta potencialidades e aptidões para “*atividades turísticas e de recreação de baixo impacto ambiental. Turismo em áreas naturais com programas de educação ambiental*” (Cunico, 2016, p. 281). O mesmo documento considera também a Unidade de Diagnóstico da Área Protegida por Legislação Ambiental Específica (UP7), a qual inclui as áreas de manguezais e restingas existentes no município, considera que esta apresenta potencialidades e aptidões para a “*preservação, ecoturismo e educação ambiental*” (Cunico, 2016, p. 290).

Em relação ao Zoneamento Ecológico Econômico do estado do Paraná (ZEE-PR), de forma um pouco mais específica para a Planície Costeira este documento traz entre suas recomendações:

[...] incentivar e valorizar a atividade turística e a qualificação dos equipamentos e serviços de apoio a este segmento, por meio de regulamentos e monitoramento ambiental;
incentivar a exploração do turismo rural, turismo ecológico e outras atividades turísticas e de recreação de baixo impacto ambiental;
desenvolver o Turismo de Base Comunitária, por meio de atividades de baixo impacto ambiental implementar diretrizes que visem à melhoria da gestão do turismo e ações integradas entre os municípios balneários, bem como o desenvolvimento de atividades alternativas que visem gerar emprego e renda;
incentivar a elaboração de produtos turísticos típicos para resgatar e fortalecer a identidade cultural das populações tradicionais;
desenvolver pesquisas sobre a capacidade de carga e planejamento para visitação das ilhas do Mel, das Peças e Superagui;
estimular a identificação dos bens que compõem

o patrimônio cultural, material e imaterial, visando protegê-los, conservá-los, restaurá-los e, simultaneamente, incentivando seu aproveitamento turístico; [...] (Cunico, 2018, p. 166).

Observa-se que os instrumentos de ordenamento territorial vigentes – PDM (*Lei nº 181, 2008*) e Macrozoneamento (*Lei nº 60, 2009*) – apresentam uma baixa relação com os ZEEs relativos à região em estudo (UGA-TECA), ao não prever diretrizes inseridas nos artigos que se referem ao desenvolvimento territorial constante no Plano Diretor ou, em as havendo (como por exemplo o constante no item I do artigo 19, que prevê a implantação de uma subprefeitura na comunidade de Barra do Superagui), não as executando. Ressalta-se que os diagnósticos, prognósticos e recomendações destes dois documentos analisados (ZEE-PR – Litoral e ZEE-PR) merecem igualmente ser considerados nas futuras modificações do Plano Diretor e seus demais instrumentos vinculados.

Cenários de desenvolvimento por Macrozonas Municipais

No âmbito da revisão do Plano Diretor Municipal, considerando o Macrozoneamento municipal vigente para as localidades de Vila das Peças e Barra do Superagui, considera-se que os riscos às comunidades podem ser categorizados em duas naturezas agrupadoras, quais sejam:

- Macro-risco 1: Localidades das Comunidades Tradicionais (CTs) passarem a integrar a zona de expansão urbana;
- Macro-risco 2: Conversão interna flexibilizada em atividades de turismo e urbanização sem caráter tradicional.

A matriz de cenários indica riscos e oportunidades relacionados quanto a harmonização de direitos das CTs atrelados às diretrizes do zoneamento, em relação às suas áreas de aplicação. Propositivamente, apresenta-se a qualificação de uma Zona de Uso Tradicional (ZUT) com sugestão de diretrizes baseadas

na categorização de Reservas Extrativistas, consoante o artigo 18 da Lei do SNUC (*Lei nº 9.985, 2000*), conforme regulamentado pelo Decreto nº 4.340 (2002), sugerindo-se redação adaptada para a proposta de atender ao objetivo de se consistir em um território de uso das comunidades tradicionais caiçaras da UGA-TECA, bem como as demais do município não abrangidas pelo presente estudo.

4. Considerações finais

A gestão do território costeiro do município, abrangendo o uso sustentável dos seus recursos naturais, está associado à capacidade institucional, em seus diversos entes e níveis, em consolidar a organização territorial. Desafios de governança passam por diferentes abordagens, em que a implementação da agenda de Gerenciamento Costeiro se tornou negligenciada, ainda que deva ser considerada com parcimônia, em relação à sua eficácia de atuação. Alguns instrumentos, todavia, teriam direto benefício de ordenamento administrativo (político e jurídico) acerca das pressões territoriais. Entre eles, está o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), cuja exclusividade de atribuição supra municipal para construir critérios de zoneamento sobre as baías e estuários (águas interiores costeiras) traria avanços notáveis para a segurança jurídica e agendas de fiscalização na região, dando cobertura às instituições em suas atuações.

Tais agendas de políticas públicas de planejamento de longo prazo demonstram que a conservação não se estabelece meramente pela existência e categorização, e até mesmo consolidação de Unidades de Conservação na região para as áreas quando houver dupla ou maior afetação de instrumentos de ordenamento territorial, mas ao contexto geográfico em que estão inseridas, suas formações naturais e socioculturais e respectivas capacidades de respostas às formas de pressão econômica. Tais pressões devem passar a as-

Esclarece-se que a ZUT proposta se refere ao espaço total de ocupação das comunidades, abrangendo a área de moradias e demais edificações, bem como as áreas de uso de recursos para as práticas tradicionais das comunidades. Nesta, a chamada Zona de Ocupação Tradicional (ZOT) inclui especificamente apenas a área de moradias e demais edificações (Tabela 3).

sumir prioridades de pesquisa e de monitoramentos territoriais, de modo que se possa adquirir melhor compreensão e inteligibilidade no que diz respeito às suas variáveis e influências na promoção de contradições (sociais), impactos (ambientais) e conflitos (socioambientais).

O conjunto de agendas para a harmonização de direitos da UGA-TECA, em que se inclui esta análise sobre o ordenamento territorial como estratégia de gestão do território costeiro, tem entre seus inúmeros desafios a capacidade de implementação dos instrumentos pelas instituições competentes. A consolidação territorial das UCs como elemento estratégico de gestão costeira consistirá em êxito na medida em que a efetivação dos instrumentos de planejamento e gestão seja harmonizadora dos direitos fundiários das populações tradicionais afetadas pelas UCs. Diante do fato da presença das CTs anteceder à criação das áreas destinadas à proteção da natureza, a consolidação territorial se tornará um processo dependente da capacidade dos órgãos intervenientes regularizarem, mediante instrumentos, a permanência das populações tradicionais como sujeitos de direitos, seja em ocupações ou em usos, e sobre ambos, expressando suas territorialidades caiçaras. Tais expressões devem ser evidenciadas como máxima, sobre a qual sejam construídos critérios e normativas cabíveis em prol de sinergias aos interesses de conservação da natu-

Tabela 3. Matriz de cenários de Desenvolvimento por Macrozonas Municipais relativas à UGA-TECA.
Table 3. Matrix of Development Scenarios by Municipal Macrozones related to UGA-TECA.

Disposto no Macrozoneamento		Considerações			
Macrozona ¹	Diretrizes	Riscos	Oportunidades	Áreas de aplicação	Informações Adicionais
Artigo 4º Zona de Ocupação (ZO)	Corresponde a área efetivamente ocupada pelos moradores, sendo previstas áreas para ocupação visando o crescimento da população residente. Os objetivos desta zona são: I - permitir a sua ocupação de acordo com os parâmetros construtivos estabelecidos por esta lei, preservando a qualidade ambiental e paisagística; II - buscar a regulamentação das edificações existentes através da adoção de ações conjuntas entre município, estado e união para a realização do cadastro imobiliário e social, aquisição de mapeamento e imagens georreferenciadas, bem como a elaboração e implementação de um plano de regularização; III - incentivar a adoção de hábitos, costumes, posturas, práticas sociais e econômicas que visem à proteção do meio ambiente e permitam o desenvolvimento sustentável; IV - promover o desenvolvimento sustentável, assegurando a utilização dos recursos naturais de forma ecologicamente sustentável e socialmente justa. Parágrafo Único: Fica estabelecida a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em toda a extensão da Zona de Ocupação, visando a promoção da regularização fundiária, ou relocação/remoção da população quando avaliado como necessário pelo órgão responsável.	Ao ter prevista a equivalência de Zona de Especial de Interesse Social (ZEIS), abre-se permissão para o instrumento Plano Urbanístico Específico (PUE). Implementação de Projetos Urbanísticos sem previsão técnica aderente aos usos pretendidos pela população moradora, viabilizando a consolidação de parâmetros construtivos destoantes e de interesses exógenos. Burocratização dos processos construtivos (p. ex. exigência de alvarás) em localidades em que as pessoas não possuem a mesma vinculação e acesso às instituições competentes.	Destinar a ocupação somente para as populações tradicionais, sendo recategorizada como Zona de Ocupação Tradicional (ZOT). Estabelecer no Código de Obras regras de projetos urbanísticos que previsão técnica aderente aos usos pretendidos e parâmetros construtivos tradicionais da comunidade.	Atualmente se aplica à Barra do Superagui e Vila das Peças; assim, sugere-se definir uma ZOT no caminho que vai para o Guarituba (área de ocupação mais recente na comunidade de Vila das Peças).	A Zona de Ocupação Tradicional (ZOT) consiste em espaço que difere de Zona de Uso Tradicional (ZUT), pois se referiria ao espaço de ocupação das vilas (moradias e demais edificações); assim, a ZOT poderia estar inserida na ZUT, que inclui as áreas de recursos para as práticas tradicionais.
Artigo 5º Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	São áreas atualmente ocupadas, que se encontram assentadas sobre áreas de proteção permanente, cujos objetivos são: I - adequar as edificações existentes para o uso sustentável; II - proibir a utilização, o parcelamento e demais ocupações; III - promover a gradual desocupação desta área em um prazo de 10 anos, garantindo às famílias atualmente residentes a relocação para a ZO.	Falta de garantias para ocupações com fins de habitação permanente de tradicionais. O não reconhecimento e cadastramento dos equipamentos tradicionais para a pesca, em suas sazonalidades e demais especificidades de manejo, pode incorrer em infrações pela fiscalização.	Ao prever a proibição do parcelamento da propriedade da terra, dificulta ações de especulação imobiliária e comercialização de lotes. Ao prever a adequação de edificações, possibilita a demolição parcial ou total de obras irregulares.	Atualmente se aplica somente à Vila das Peças.	Ao prever horizonte temporal de 10 anos para uma medida, é necessário haver documentação histórica dos casos e das situações de relocação para ZO, dentro de não prejuízo às condições de vida dos moradores.
Artigo 6º Zona de Uso Sustentável (ZUS)	São corredores de vegetação estabelecidos no entorno das zonas de ocupação. Os objetivos desta zona são: I - estabelecer uma área de transição entre os ambientes naturais protegidos e as ZO; II - incentivar o turismo ecológico e a adoção de medidas que favoreçam o turismo local, desde que adequados ao ideal de proteção ambiental; III - apoiar o desenvolvimento de programas visando a educação ambiental, proteção e reconstrução das estruturas ambientais; VI - permitir apenas a circulação de pedestres delimitada por trilhas; V - proibir o parcelamento da área e a construção de edificações.	seja tomada como solução para as comunidades TECA, se mostra insuficiente para atender aos interesses e direitos das comunidades tradicionais residentes nas localidades abrangidas pela zona.	Ao prever a proibição do parcelamento da propriedade da terra, dificulta ações de especulação imobiliária e comercialização de lotes. Previsão de programas de Educação Ambiental e manejo de trilhas.	Atualmente se aplica à Barra do Superagui e Vila das Peças; contudo, não consta ilustrada nos mapas anexos da Lei do Macrozoneamento (Anexo A).	Constitui em uma oportunidade de consórcios do município junto aos órgãos ambientais e/ou SPU, na execução de programas de manejo intermediários entre a ZO e as UCs.

¹ Conforme o art. 3º da Lei nº 60 (2009), estas macrozonas se aplicam às localidades de Barra do Superagui, Rasa, Ponta do Lanço, Almeida e Peças.

Tabela 3. Matriz de cenários de Desenvolvimento por Macrozonas Municipais relativas à UGA-TECA.
Table 3. Matrix of Development Scenarios by Municipal Macrozones related to UGA-TECA.

Disposto no Macrozoneamento		Considerações			
Macrozona ¹	Diretrizes	Riscos	Oportunidades	Áreas de aplicação	Informações Adicionais
Artigo 7º Zona de Praia (ZP)	Faixa de areia cujos objetivos são: I - assegurar o acesso de todos a estas áreas; II - proibir a construção, permanente ou temporária, de qualquer forma de edificação, salvo aquelas com aprovação dos órgãos ambientais competentes.	Proibição de construções de barracos de pesca e demais edificações de trabalho dos pescadores.	Proibição de construções de edificações alheias ao uso para as práticas tradicionais de pesca. Alta restrição para atividades relacionadas ao turismo predatório.	Atualmente se aplica à Barra do Superagui e Vila das Peças.	Em relação ao item II, se faz necessário descrever quais são os órgãos ambientais e qual o documento que atesta a aprovação para que as pessoas saibam como proceder com licenças.
Proposição Zona de Uso Tradicional (ZUT)	Corresponde às áreas utilizadas por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, tendo como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais das comunidades integrantes da ZUT. Os objetivos desta zona são: I - permitir a sua ocupação e uso de acordo com a autodemarcação das comunidades extrativistas tradicionais das localidades, quando houver, conforme estabelecido pelas entidades representativas das referidas comunidades bem como das suas práticas tradicionais; II - [conforme regra da ZO atual]; III - [conforme regra da ZO atual]; IV - [conforme regra da ZO atual]; V - proibir a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional; VI - o extrativismo de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em atendimento das práticas tradicionais das comunidades das localidades integrantes; VII - [conforme regra I da ZUS atual]; VIII - [conforme regra II da ZUS atual]; IX - [conforme regra III da ZUS atual]; X - [conforme regra IV da ZUS atual]. Parágrafo único: a autodemarcação das comunidades extrativistas tradicionais das localidades, quando houver, contemplará os processos de autodeclaração com protocolo de consulta ou ainda informais, a fim de se resguardar o cumprimento das regras internas das comunidades.	Estabelecerem-se regras que sejam contrárias e/ou prejudiciais aos interesses e direitos das comunidades tradicionais residentes nas localidades abrangidas pela zona, em especial aquelas que apresentam sobreposição com outras UCs e regulamentações específicas. Incluir a necessidade de autodemarcação do território tradicional e autodeclaração como população tradicional como requisito – isto porque muitas comunidades ainda não conhecem seus direitos neste quesito, e dificilmente teriam mobilização suficiente para fazer esse processo em tempo da revisão do PDM.	Reconhecer em instrumento normativo as demais comunidades/localidades que atualmente não constam no PDM/Macrozoneamento, a fim de consolidar o direito de municípios dos habitantes das referidas comunidades bem como compromissos legais atrelados ao Estatuto da Cidade.	Todas as localidades-objeto deste estudo (Barra do Superagui, Bertioiga, Guapicum, Laranjeiras, Sebuí, Tibicanga, Varadouro, Vila das Peças e Vila Rita).	

¹ Conforme o art. 3º da Lei nº 60 (2009), estas macrozonas se aplicam às localidades de Barra do Superagui, Rasa, Ponta do Lanço, Almeida e Peças.

reza. Novos interesses de uso no território tenderão a se tornar complicadores neste processo, tais como os de especulação imobiliária e gentrificação de áreas de entorno imediato das Unidades de Conservação, cujos vetores litorâneos comumente são o turismo de hotéis e resorts e a urbanização balneária.

Neste contexto, se mostra necessário que três instrumentos de governança dialoguem entre si, em agendas de acompanhamento técnico: i) o plano diretor como instrumento de ordenamento territorial municipal se mostra como uma estratégia de conservação da zona costeira capaz de contribuir para a compatibilização das demandas socioambientais e gestão dos conflitos advindos deste processo, no município estudado; ii) o plano de manejo das UCs

geridas pelo Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio Antonina-Guaraqueçaba, com a atualização destes documentos consoante agendas de gestão capazes de conciliar o não retrocesso de flexibilização do ordenamento territorial, com os direitos tradicionais preexistentes de usos e práticas; e iii) a elaboração e execução, dentro de conformidade pública, do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, pelo órgão ambiental estadual, assistida pela população local pelo controle social da participação, e não travestida em instrumento de institucionalização da exclusão através de agendas de governança voltada à promoção de interesses externos, especialmente associados à especulação imobiliária.

5. Agradecimentos

Os autores agradecem à equipe do Projeto Território Caiçara, do Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LAGEAMB), do Departamento de Geografia, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em especial aos coordenadores Manuelle Lago Marques (coordenação técnica) e Eduardo Vedor de Paula (coordenação geral) pela confiança e parceria de trabalho durante a realização da pesquisa.

Fonte de Financiamento

Petróleo Brasileiro S/A - Petrobrás, por meio do Projeto intitulado Serviços de elaboração de diagnóstico fundiário e cartorial de propriedades e ocupantes do interior do Parque Nacional Superagui (PNS) (processo SEI nº 23075.049271/2020-47, gestão via FUNPAR - Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná).

Declaração sobre a contribuição da autoria

Responsável pela concepção da proposta: D.H.Q.T. Responsável pela coleta ou levantamento de dados: L.C.A.P. Responsável pela interpretação/análise dos dados: L.C.A.P.; D.H.Q.T. Responsável pela redação do manuscrito: L.C.A.P. Responsável pela revisão e edição do manuscrito: L.C.A.P. ; D.H.Q.T.

6. Referências

- Abreu, F. L., Vasconcelos, F. P., Albuquerque, M. F. C. (2017). A Diversidade no Uso e Ocupação da Zona Costeira do Brasil: A Sustentabilidade como Necessidade. *Conexões - Ciência E Tecnologia*, 11(5), 8. <https://doi.org/10.21439/conexoes.v11i5.1277>
- Angulo, R. J., Souza, M. C. de, Muller, M. E. (2009). Previsão e consequências da abertura de uma nova barra do Mar do Ararapira, Paraná-São Paulo, Brasil. *Quaternary and Environmental Geosciences*, 1(2). <https://doi.org/10.5380/abequa.v1i2.14577>
- Araújo, M. G. de, Schwamborn, S. H. L. (2014). A Educação Ambiental em Análise SWOT. *Ambiente & Educação: Revista De Educação Ambiental*, 18(2), 183–208. Recuperado de <https://periodicos.furg.br/ambeduc/article/view/4055>
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Betti, P., Frigo Denardin, V. (2019). Turismo de base comunitária e desenvolvimento local em Unidades de Conservação: estudo de caso no Restaurante Ilha das Peças, Guaraqueçaba – PR. *Caderno Virtual De Turismo*, 19(1). <https://doi.org/10.18472/cvt.19n1.2019.1534>
- Bonaldi, R. A., Roderjan, C. V. (2017). Levantamento florístico e caracterização estrutural de um manguezal na APA de Guaraqueçaba, Paranaguá, PR. *Acta Biológica Catarinense*, 4(1), 19–28. <https://doi.org/10.21726/abc.v4i1.486>
- Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro do Paraná (2020, 18 de setembro).
- Copertino, M. S., Creed, J. C., Lanari, M. O., Magalhães, K., Barros, K., Lana, P. C., Sordo, L., Horta, P. A. (2016). Seagrass and Submerged Aquatic Vegetation (VAS) Habitats off the Coast of Brazil: state of knowledge, conservation and main threats. *Brazilian Journal of Oceanography*, 64(spe2), 53–80. <https://doi.org/10.1590/S1679-875920161036064sp2>
- Cunico, C. (Ed.). (2016). Zoneamento Ecológico - Econômico do Estado do Paraná - Litoral. Curitiba: ITCG.
- Cunico, C. (Ed.). (2018). Zoneamento Ecológico - Econômico do Estado do Paraná. Volume 3. Curitiba: ITCG.
- Decreto nº 2.722, de 14 de março de 1984. (1984). Aprova o Regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico, de que trata o artigo 1.º da Lei Estadual n.º 7389 de 12 de novembro de 1980. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 14 março. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/coletanea_2013_volume_1.pdf
- Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. (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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. Seção 1, p. 9.
- Decreto nº 4.605, de 26 de dezembro de 1984. (1984) Institui o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 26 dezembro. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/coletanea_2013_volume_1.pdf
- Decreto nº 5.040, de 11 de maio de 1989. (1989). Define o Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 11 maio. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/coletanea_2013_volume_1.pdf
- Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004. (2004). Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 235, 08 dez. Seção 1, p. 2.
- Decreto nº 8.743, de 01 de agosto de 1986. (1986) Altera artigos do Decreto Estadual 2722/84. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 1 agosto. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/coletanea_2013_volume_1.pdf
- Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983. (1983). Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem,

- respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jun. Seção 1, p. 9417.
- Decreto nº 90.883, de 31 de janeiro de 1985. (1985). Dispõe sobre a Implantação da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no Estado do Paraná, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 fev. Seção 1, p. 1917.
- Decreto nº 97.688, de 25 de abril de 1989. (1989). Cria, no Estado do Paraná, o Parque Nacional do Superagui, e dá outras providências. Diário Oficial da União Brasília, DF, 26 abr. Seção 1, p. 1.
- Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. (1990). Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. Seção 1, p. 10887.
- Eger, S. L., Courtenay, S. C. (2021). Integrated coastal and marine management: Insights from lived experiences in the Bay of Fundy, Atlantic Canada. *Ocean & Coastal Management*, 204, 105457. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105457>
- Ferreira, A. C. S., Pontes, D. R. (2022). Repercussões socioambientais no planejamento urbano do município de Guaraqueçaba (PR): olhares decoloniais a partir da visibilidade dos territórios caiçaras. Anais do XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Blumenau, 19, n. p. Recuperado de <https://anpur.org.br/anais-do-xix-ena/>.
- Florit, L. F. (2019). Dos conflitos ambientais à ética socioambiental: um olhar a partir dos povos e comunidades tradicionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 52, 61–283. <https://doi.org/10.5380/dma.v52i0.59663>
- Gil, A. C. (1991). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, A. M., Basilio Pigosso, A. M., Fiallos Gordon, D. M., Vedor de Paula, E. (2023). Determinação das ameaças à conservação na Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, Paraná, Brasil: Adaptações do método MARISCO. *Finisterra*, 58(123), 111–129. <https://doi.org/10.18055/Finis32294>
- Gonçalves, G. A. R., De Rolon, A. C. A., Cottens, K. F., Santos, N. G. D., Cella, V. G. C., Metri, C. B. (2022). Monitoramento do caranguejo-Uçá (*Ucides cordatus*) no lagamar paranaense. *Biodiversidade Brasileira*, 12(1), 143–158, 2. <https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v12i1.1831>
- Haesbaert, R. (2006). Ordenamento Territorial. *Boletim Goiano de Geografia*, 26(1), 117–124. Recuperado de <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/3572>.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2020). Plano de Manejo – Parque Nacional do Superagui. Brasília: ICMBio.
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (1990). Macrozoneamento da APA de Guaraqueçaba. Curitiba: IPARDES/Fundação Edison Vieira.
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2001). Zoneamento da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. Curitiba: IPARDES.
- Italiani, D., Siegle, E., Noernberg, M. A. (2020). Tidal inlet migration and formation: the case of the Arapira inlet - Brazil. *Ocean and Coastal Research*, 68, e20314. <https://doi.org/10.1590/S2675-28242020068314>
- Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (Coord.). (2021). Território Caiçara: harmonizando direitos nas Comunidades Tradicionais das ilhas das Peças e do Superagui. Curitiba: LAGEAMB/UFPR. Projeto de pesquisa
- Lei nº 1, de 23 de maio de 2008. (2008). Altera a Lei Orgânica do Município de Guaraqueçaba, Estado do Paraná, para dar-lhe nova redação. Legislação do Município de Guaraqueçaba, Paraná, 23 maio. Recuperado de <http://leismunicipa.is/qndhj>
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001) Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. Seção 1, p. 1.
- Lei nº 13.164, de 23 de maio de 2001. (2001) Dispõe sobre a zona costeira do Estado do Paraná e adota outras providências. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 23 maio. Recuperado de <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-13164-2001-parana-dispoe-sobre-a-zona-costeira-do-estado-do-parana-e-adota-outras-providencias>
- Lei nº 181, de 25 de novembro de 2008. (2008). Institui o Plano Diretor, estabelece objetivos, instrumentos

- e diretrizes para as ações de planejamento no Município de Guaraqueçaba e dá outras providências. Legislação do Município de Guaraqueçaba, Paraná, 25 novembro. Recuperado de <https://www.guaraquecaba.pr.gov.br/public/admin/globalarq/cria/documento-auxiliar/98d3c9a13b3c37f8ab8ba4cb-b30826ef.pdf>
- Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. (1981). Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. Seção 1, p. 7557.
- Lei nº 60, de 11 de novembro de 2009. (2009). Dispõe sobre o Macrozoneamento do Município de Guaraqueçaba e dá outras providências. Legislação do Município de Guaraqueçaba, Paraná, 25 novembro. Recuperado de <http://leismunicipa.is/qrbtl>
- Lei nº 7.389, de 12 de novembro de 1980. (1980) Considera áreas e locais de interesse turístico, para os fins da Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, as áreas e localidades que especifica. Legislação do Estado do Paraná, Curitiba, 13 novembro. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/coleta-neia_2013_volume_1.pdf
- Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. (1988). Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. Seção 1, p. 8633.
- Lei nº 9.513, de 20 de novembro de 1997. (1997). Amplia os limites do Parque Nacional do Superagui, criado pelo Decreto nº 97.688, de 25 de abril de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. Seção 1, p. 27181.
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. (2000) Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. Seção 1, p. 1.
- Memória da 6ª Reunião. Recuperado de https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-10/memoria_da_6areuniao_ct-gerco.pdf
- Mendonça, T. C. de M., Moraes, E. A. de, Catarcione, F. L. da C. (2016). Turismo de base comunitária na região da Costa Verde (Rio de Janeiro): refletindo sobre um turismo que se tem e um turismo que se quer. *Caderno Virtual de Turismo*, 16(2), 232–248. <https://doi.org/10.18472/cvt.16n2.2016.1185>
- Menzori, I. D., Sousa, I. C. N. de, Gonçalves, L. M. (2021). Urban growth management and territorial governance approaches: A master plans conformance analysis. *Land Use Policy*, 105(105436), 105436. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105436>
- Ministério do Desenvolvimento Regional (2022). Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores. Brasília: Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Recuperado de <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores/>
- Ministério do Meio Ambiente (2007). Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaraqueçaba. Brasília: Secretaria de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais. Relatório do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.
- Ministério do Meio Ambiente (2018). Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Recuperado de <http://www.mma.gov.br/publicacoes/gestaoterritorial/category/198-gestao-costeira-procosta>
- Ministério do Meio Ambiente (2023). *Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba*. Brasília: Secretaria de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais. Relatório do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Recuperado de https://cnuc.mma.gov.br/relatorio_ucs
- Ministério do Meio Ambiente (2024). Dados Geoespaciais – Guaraqueçaba, Paraná. Brasília: Secretaria de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Recuperado de <https://cnuc.mma.gov.br/map>
- Muniz, J. C., Denardin, V. F. (2016). Perspectivas de ecodesenvolvimento: o caso de Guaraqueçaba-PR. *Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional*, 4(1), 227–246. <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2016v4n1p227-246>
- Rios, K. A. N. (2016). Conflitos e resistência: comunidades tradicionais pesqueiras da Bahia. *Cadernos Do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, (237), 347–364. <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2016.n237.pp.%20347-364>

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (1995). Plano de Gestão Ambiental - Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. Curitiba: IAP/SEMA-PR..

Telles, D. H. Q., Pinotti, L. C. A. (2024). Participative governance quality over marine spaces: challenges for estuarine socioecological resilience at the Paranaguá Bay Zone. *Ocean and Coastal Research*, 72, e24040. <https://doi.org/10.1590/2675-2824072.23140>

Universidade Estadual de Ponta Grossa (2023, 25 de setembro). Termo Convênio entre a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e o município de Guaraqueçaba, Paraná. GeoCidades, Ponta Grossa. Recuperado de <https://www2.uepg.br/geocidades/plano-diretor/guaraquecaba/guaraquecaba-documentos/>

